



Exp. Junta Consultiva: RES 5/2013

Resolució del recurs especial en matèria de contractació

Exp. d'origen: contracte d'obres relatives al Complex Balear de Recerca, Desenvolupament Tecnològic i Innovació que s'ha d'ubicar al Parc Bit

CONTR 2010/610

Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats

Recurrent: SACYR CONSTRUCCIÓN, SA

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 7 d'agost de 2013, pel qual es resol el recurs especial en matèria de contractació interposat per l'empresa SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, contra la Resolució de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats per la qual es rectifiquen els errors de la concessió de la pròrroga del termini d'execució del contracte d'obres relatives al Complex Balear de Recerca, Desenvolupament Tecnològic i Innovació que s'ha d'ubicar al Parc Bit

Fets

1. El 27 de juliol de 2010, el conseller d'Economia i Hisenda i el representant de l'empresa SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, varen signar el contracte d'obres relatives al Complex Balear de Recerca, Desenvolupament Tecnològic i Innovació que s'ha d'ubicar en el Parc Bit.
2. El 16 de gener de 2012, el representant de SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, va sol·licitar a la secretària general de la Vicepresidència Econòmica, de Promoció Empresarial i d'Ocupació, tot i no ser l'òrgan competent, una pròrroga del termini d'execució del contracte, l'acabament del qual estava previst per al dia 1 de març de 2012, per un termini de deu mesos, atès que era necessari introduir modificacions funcionals en l'edifici per adaptar-lo a les necessitats de l'Administració i que hi havia diverses unitats d'obra que no s'havien reflectit en el contracte i que, per tant, era necessari aprovar preus contradictoris i reflectir-los en una modificació del projecte.
3. El 24 de gener de 2012, la secretària general de la Vicepresidència Econòmica, de Promoció Empresarial i d'Ocupació va trametre la sol·licitud de pròrroga a la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats, atès que aquesta Conselleria havia



assumit la tramitació de l'expedient de contractació de referència, d'acord amb el Decret 12/2011, de 18 de juny, del president de les Illes Balears, pel qual s'estableixen les competències i l'estructura orgànica bàsica de les conselleries de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

4. El 29 de febrer de 2012, el representant de l'empresa SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, va presentar un escrit davant la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats en el qual confirmava la sol·licitud de pròrroga del termini d'execució del contracte i manifestava que el motiu pel qual la sol·licitava era la necessitat de redactar i aprovar una modificació del projecte que inclogués els preus nous de diverses unitats d'obra, i que la pròrroga del termini d'execució que sol·licitava era d'onze mesos.
5. El 14 de febrer de 2012, la direcció facultativa de l'obra, encomanada a Tragsatec, va emetre un informe sobre la sol·licitud de pròrroga del termini d'execució i va manifestar que la considerava oportuna i necessària, no només pels motius que al·legava l'empresa —els quals matisava—, sinó també perquè l'impagament de les certificacions des del mes de març de 2011 i l'absència d'interlocutor per part de l'Administració des de juliol de 2011 fins a novembre de 2011 havien generat un retard en el ritme d'execució de l'obra.
6. El 14 de març de 2012, el director general d'Universitats, Recerca i Transferència del Coneixement va emetre una memòria justificativa sobre la sol·licitud de pròrroga del termini d'execució en la qual va manifestar que, vist l'informe de la direcció facultativa i atès que el retard en l'execució de l'obra no era imputable al contractista —sinó a modificacions funcionals de l'obra per adaptar-la a l'objectiu final de l'edifici, a circumstàncies adverses del terreny i a les condicions climatològiques—, i que la pròrroga no suposava un augment de despesa, era procedent tramitar-la.

Aquest mateix dia, la secretària general de la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats va dictar, per delegació, la Resolució per la qual es va prorrogar en deu mesos el termini d'execució del contracte, concretament, fins al 31 de desembre de 2012.

7. El 22 de març de 2012, el representant de SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, va presentar un escrit davant la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats en el qual manifestava que l'empresa suspendria l'execució del contracte si en el termini de cinc dies des de la recepció de l'escrit no se li abonaven les certificacions pendents de pagament.



En aquest escrit es fa referència a un altre escrit, de 13 de gener de 2012, en què s'havia comunicat que, si transcorregut un mes es mantenia la situació d'impagament, el contractista es reservava el dret de suspendre el contracte. Cal assenyalar que no consta en l'expedient cap escrit d'aquesta data, sinó un de data 11 de gener de 2012, adreçat a la Conselleria d'Economia i Hisenda, amb el contingut que s'ha assenyalat i sense registre d'entrada.

8. El 30 de març de 2012, el representant de SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, va presentar un escrit davant la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats en el qual comunicava que, atès que persistia la situació d'impagament, el contractista suspenia amb caràcter temporal total l'execució del contracte fins que se li abonassin les certificacions corresponents als mesos de febrer fins a desembre de 2011, pendents de pagament i vençudes, o fins que es resolgués el contracte.
9. El 19 d'abril de 2012, el representant de SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, va presentar un escrit davant la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats en el qual manifestava que el 4 d'abril de 2012 se li havia notificat la Resolució de 14 de març de 2012 per la qual es prorrogava el termini d'execució del contracte, i sol·licitava que s'acordàs la redacció del projecte de modificació, que es reconegués el seu dret al cobrament dels danys i perjudicis que li causàs la suspensió del contracte i que es convocàs el contractista a la signatura de l'acta de suspensió temporal total de l'obra.
10. El 24 de maig de 2012, la secretària general de la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats va comunicar al representant de SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, que s'estaven estudiant les diferents alternatives a l'efecte d'adoptar la solució més viable en relació amb el contracte. A més, es manifestava que continuava vigent la pròrroga de deu mesos del termini d'execució.
11. El 12 de juliol de 2012, la cap del Departament de Contractació de la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats i la responsable de l'Àrea Jurídica i de Contractació de l'Institut Balear d'Infraestructures i Serveis Educatius i Culturals varen emetre un informe sobre les obres de construcció del Complex Balear de Recerca, Desenvolupament Tecnològic i Innovació, en el qual varen fer constar que consideraven imprescindible que l'òrgan de contractació decidís entre resoldre el contracte o continuar-lo i reprendre l'execució de les obres. A més, varen recomanar a l'òrgan de contractació que, en el cas que s'optàs per



continuar l'execució del contracte, fixàs definitivament els usos i el programa de necessitats de l'edifici i nomenàs un responsable del contracte.

- 12.El 10 d'octubre de 2012, el representant de SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, va presentar un escrit davant la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats, en el qual sol·licitava que es prenguéss una decisió sobre la tramitació de la modificació del projecte i, per tant, sobre la continuació o no de l'execució de l'obra i en quins termes s'havia de fer; sobre la signatura d'un acta de suspensió de l'execució de l'obra mentre es tramitès la modificació, i sobre les quanties pendents de pagament. El representant de SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, feia constar en l'escrit que no se li havia abonat cap de les certificacions emeses i aprovades el 2012.
- 13.El 30 de novembre de 2012, el representant de SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, va presentar un escrit davant la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats, en el qual manifestava que el termini d'execució del contracte acabava a final del mes de desembre i sol·licitava que, atès que l'obra estava suspesa com a conseqüència, entre d'altres motius, de la redacció de la modificació del projecte d'obres, se'n deixàs sense efecte el termini fins que s'aprovàs la modificació del projecte en curs, moment en què es podria establir la planificació concreta de l'obra i la data d'acabament.
- 14.El 6 de desembre de 2012, el conseller d'Educació, Cultura i Universitats va resoldre iniciar un procediment de resolució d'incidències d'acord amb l'article 97 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret 1098/2001, i va concedir a SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, a la direcció facultativa de l'obra i a la Direcció General d'Universitats, Recerca i Transferència del Coneixement un termini de cinc dies hàbils perquè es pronunciassin sobre la necessitat o no de dur a terme una modificació del projecte d'obres.
- 15.El 22 de gener de 2013, el conseller d'Educació, Cultura i Universitats va suspendre el procediment de resolució d'incidències fins que s'emetessin diversos informes.
- 16.El 18 de març de 2013, el conseller d'Educació, Cultura i Universitats va aixecar la suspensió d'aquest procediment atès que s'havien emès els informes que varen motivar la suspensió i, a continuació, atesa la necessitat de demanar un altre informe, va suspendre novament el procediment de resolució d'incidències fins que s'emetés aquest informe.



17.El 22 de març de 2013, la cap del Departament de Contractació de la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats va emetre un informe sobre la rectificació d'errors de la pròrroga d'execució del contracte que s'havien posat de manifest en l'informe dels Serveis Jurídics d'aquesta Conselleria, d'11 de març de 2013, emès en el procediment de resolució d'incidències esmentat, en el qual conclou que s'ha de rectificar el primer punt de la Resolució de 14 de març de 2012, referent al termini de la pròrroga —que ha de ser d'onze mesos, i no de deu, com erròniament es va fer constar en la Resolució—, i considera que s'ha de determinar que el període de la suspensió del contracte, que va interrompre el termini d'execució de la pròrroga, va començar l'1 d'abril de 2012 i va acabar el 9 de gener de 2013, per la qual cosa el temps de pròrroga d'execució de l'obra que quedava per consumir era de nou mesos i nou dies.

Aquest mateix dia, el conseller d'Educació, Cultura i Universitats va resoldre iniciar el procediment de rectificació d'errors de la Resolució per la qual es va prorrogar el termini d'execució del contracte, i va donar audiència a les persones interessades. Aquesta Resolució es va notificar a SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, el 9 d'abril de 2013, amb la indicació que disposava d'un termini de deu dies per presentar-hi les al·legacions i els documents que consideràs oportuns.

18.El 23 d'abril de 2013, el representant de SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, va presentar un escrit d'al·legacions davant la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats en el qual manifestava la seva conformitat amb l'inici del procediment de rectificació d'errors. A més, va manifestar que, tot i que se li havien pagat les certificacions de l'any 2011 —l'impagament de les quals havia motivat la suspensió de l'execució de les obres—, no es podia considerar reiniciada l'obra perquè no s'havia resolt el procediment incidental sobre la necessitat o no de dur a terme una modificació del projecte d'obres. Pel que fa al termini d'execució de l'obra, va manifestar que el termini que quedava per consumir de la pròrroga del termini d'execució era de deu mesos i tretze dies.

19.El 17 de maig de 2013, la consellera d'Educació, Cultura i Universitats va dictar la Resolució per la qual es rectifiquen els errors de la concessió de la pròrroga d'execució del contracte d'obres del Complex Balear de Recerca, Desenvolupament Tecnològic i Innovació que s'ha d'ubicar en el Parc Bit, en la qual rectifica el període de pròrroga, que passa de deu a onze mesos; determina que la durada de la suspensió és des de l'1 d'abril de 2012 fins al 9 de gener de 2013 i que interromp el termini d'execució de la pròrroga; determina que el temps de la pròrroga del termini d'execució de l'obra que resta per consumir és



de deu mesos i tretze dies; ordena la reactivació de les obres amb independència de la resolució del procediment d'incidències iniciat a l'empara de l'article 97 del Reglament general, i convoca l'adjudicatària i la direcció facultativa per formalitzar l'acta de reinici de les obres.

- 20.El 20 de maig de 2013, la consellera d'Educació, Cultura i Universitats va resoldre traslladar a les persones interessades una còpia de tots els informes que s'havien emès durant els períodes de suspensió del procediment de resolució d'incidències, els va concedir un termini de deu dies per formular-hi les al·legacions i presentar els documents que considerassin oportuns, va aixecar la suspensió d'aquest procediment i el va suspendre novament fins que s'exhaurís el termini d'audiència.
- 21.El 30 de maig de 2013, el director general d'Universitats, Recerca i Transferència del Coneixement va notificar a SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, i a la direcció facultativa de les obres la Resolució per la qual es rectifiquen els errors de la concessió de la pròrroga del termini d'execució del contracte i els va convocar per formalitzar l'acta de reinici de les obres l'1 de juliol de 2013.
- 22.El 27 de juny de 2013, el representant de SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, va interposar, davant la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats, un recurs especial en matèria de contractació contra la Resolució de 17 de maig de 2013 per la qual es rectifiquen els errors de la concessió de la pròrroga d'execució del contracte d'obres del Complex Balear de Recerca, Desenvolupament Tecnològic i Innovació que s'ha d'ubicar en el Parc Bit, i va sol·licitar, com a mesura provisional, la suspensió de l'execució de la Resolució pel que fa a la determinació de la data d'inici de la pròrroga i a l'ordre de reprendre l'execució del contracte. Aquest recurs es va trametre a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa el dia 9 de juliol de 2013.
- 23.El 8 de juliol de 2013, la consellera d'Educació, Cultura i Universitats va resoldre el procediment de resolució d'incidències en el sentit de no modificar el projecte d'obres.

Fonaments de dret

1. L'acte objecte de recurs és la Resolució per la qual es rectifiquen els errors de la concessió de la pròrroga del termini d'execució del contracte d'obres relatives al



Complex Balear de Recerca, Desenvolupament Tecnològic i Innovació que s'ha d'ubicar al Parc Bit.

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 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 definitivament 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 2010, hi és d'aplicació la normativa vigent en aquell moment, en concret, la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic (en endavant, 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.

2. El recurs especial que ha interposat l'empresa SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, conté diverses al·legacions sobre les qüestions següents:

— Sobre el contingut de la Resolució que s'impugna i l'aplicació de l'article 105.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

El recurrent considera que la Resolució objecte del recurs incorre en la causa de nul·litat que preveu l'article 62.1 e d'aquesta Llei, atès que, a l'empara de l'article 105.2, conté pronunciaments que excedeixen la mera rectificació d'errors materials, de fet o aritmètics.

— Sobre la data a partir de la qual s'ha d'iniciar el còmput de la pròrroga del termini d'execució del contracte.



La Resolució que s'impugna estableix com a data a partir de la qual s'ha de reiniciar el còmput el 10 de gener de 2013, és a dir, el dia següent a aquell en què l'Administració va abonar al contractista les certificacions l'impagament de les quals havia motivat la suspensió de l'execució del contracte.

En canvi, el recurrent considera que l'Administració no té en compte el fet que el procediment de resolució d'incidències per determinar si és necessari modificar el projecte d'obres ha causat, a parer seu, una segona suspensió o paraltzació *de facto* de les obres i que, en conseqüència, el còmput de la pròrroga del termini d'execució s'haurà d'iniciar a partir de la data en què es resolgui aquest procediment —i es reprengui l'execució de les obres, ja sigui amb el projecte aprovat inicialment, ja sigui amb la tramitació de la modificació del projecte— i no, com pretén l'Administració, a partir del 10 de gener de 2013.

A més, el recurrent al·lega que tant la suspensió motivada per l'impagament de les certificacions com la paraltzació *de facto* de les obres són imputables únicament i exclusivament a l'Administració.

— Sobre la possibilitat de reprendre l'execució del contracte i la conveniència de fer-ho sense que s'hagi resolt el procediment incidental que ha de decidir sobre la necessitat o no de modificar el projecte d'obres.

El recurrent considera que seria absurd reiniciar les obres sense que s'hagi resolt el procediment incidental en el si del qual s'ha de decidir si es modifica o no el projecte d'obres, i que fer-ho segons el projecte inicial contravindria els principis de bona administració i de reducció al màxim dels costos de l'obra i suposaria un increment important de costos tant per a l'Administració com per al contractista.

Per tot això, el recurrent sol·licita que s'anul·lin els apartats de la part dispositiva de la Resolució que s'impugna que es refereixen a la determinació de la data d'inici de la pròrroga del termini d'execució i a l'ordre de reprendre l'execució del contracte. A més, sol·licita que s'acordi la suspensió de l'execució de la Resolució pel que fa als apartats que s'impugnen perquè hi concorre un vici de nul·litat absoluta i perquè si es reprèn l'execució de les obres abans que es resolgui el procediment d'incidències el contractista podria incórrer en despeses innecessàries.

3. L'article 105 de la Llei 30/1992, sota l'epígraf "Revocació d'actes i rectificació d'errors", disposa, en l'apartat 2, el següent:



Les administracions públiques també poden rectificar en qualsevol moment, d'ofici o a instància dels interessats, els errors materials, de fet o aritmètics que hi hagi en els seus actes.

El Tribunal Suprem s'ha pronunciat en nombroses ocasions sobre la interpretació que s'ha de donar a aquest precepte. Així, en la Sentència de 27 de febrer de 2013 va manifestar el següent:

El artículo 105.2 de la citada Ley 30/1992 permite a las Administraciones Públicas rectificar, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, “los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos”.

Para que sea posible esa rectificación de errores —que antes estaba contemplada en el artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958— la jurisprudencia ha señalado (STS de 18 de junio de 2001, Recurso de casación 2947/1993, con cita de las sentencias de 18 de mayo de 1967, 15 de octubre de 1984, 31 de octubre de 1984, 16 de noviembre de 1984, 30 de mayo de 1985, 18 de septiembre de 1985, 31 de enero de 1989, 13 de marzo de 1989, 29 de marzo de 1989, 9 de octubre de 1989, 26 de octubre de 1989, 20 de diciembre de 1989, 27 de febrero de 1990, 23 de diciembre de 1991, recurso núm. 1307/1989, 16 de noviembre de 1998, recurso de apelación número 8516/1992), lo siguiente:

“... es menester considerar que el error material o de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por exteriorizarse *prima facie* por su sola contemplación (frente al carácter de calificación jurídica, seguida de una declaración basada en ella, que ostenta el error de derecho), por lo que, para poder aplicar el mecanismo procedimental de rectificación de errores materiales o de hecho, se requiere que concurran, en esencia, las siguientes circunstancias:

- 1) Que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos;
- 2) Que el error se aprecie teniendo que cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte;
- 3) Que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de normas jurídicas aplicables;
- 4) Que no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos;
- 5) Que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica);
- 6) Que no padezca la subsistencia del acto administrativo es decir, que no genere la anulación o revocación del mismo, en cuanto creador de



derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión; y,

7) Que se aplique con un hondo criterio restrictivo”.

El Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears, en la recent Sentència de 9 de juliol de 2013, ha manifestat el següent:

[...] la vía de la rectificación únicamente debe ser utilizada cuando, primero, no haya duda que se ha producido en el acto administrativo un mero error material, de hecho o aritmético; y, segundo, cuando el error se deduzca del propio acto administrativo, es decir, sin necesidad de interpretaciones adicionales.

En el cas objecte de recurs, la Resolució que és objecte d’una rectificació d’errors només contenia els dos pronunciaments següents:

Primero: Prorrogar en diez meses el plazo de ejecución del contrato de obras complejo balear de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el Parc Bit con la empresa SACYR, S.A.U.

Segundo: Notificar la presente al contratista [...]

En canvi, la Resolució que la rectifica conté els sis pronunciaments següents:

1. Rectificar el primer punt de la resolució de dia 14 de març de 2012 mitjançant la qual es concedeix un termini de pròrroga d’execució de deu mesos.

Versió catalana:

Allà on diu:

“Primer: Prorrogar en deu mesos el terme d’execució del contracte d’obres complex balear de la investigació, desenvolupament tecnològic i innovació al Parc Bit amb l’empresa SACYR, S.A.U”

Ha de dir:

“Primer: Prorrogar en onze mesos el terme d’execució del contracte d’obres complex balear de la investigació, desenvolupament tecnològic i innovació al Parc Bit amb l’empresa SACYR, S.A.U”



Versió castellana:

Allà on diu:

“Primer: Prorrogar en diez meses el plazo de ejecución del contrato de obras complejo balear de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación al Parc Bit con la empresa SACYR, S.A.U”

Ha de dir:

“Primer: Prorrogar en once meses el plazo de ejecución del contrato de obras complejo balear de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación al Parc Bit con la empresa SACYR, S.A.U”

2. Determinar que la durada de la suspensió tàcita és de dia 1 d'abril de 2012 a 9 de gener de 2013, i que s'interromp el termini d'execució de la pròrroga concedida.

3. Determinar que el temps d'execució de l'obra que resta per consumir del termini prorrogat és de deu mesos i tretze dies, a comptar des de dia 10 de gener de 2013.

4. Ordenar la reactivació de les obres per part de l'adjudicatària, així com la direcció facultativa d'aquestes, amb independència de la resolució del procediment d'incidències iniciat de l'article 97 del Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques.

5. Convocar a l'adjudicatària i a la direcció facultativa per a la formalització de l'acta de reinici de les obres, la convocatòria de la qual es realitzarà per escrit i amb una antelació mínima de trenta dies naturals al reinici dels treballs. De forma prèvia al reinici dels treballs en obra, la Direcció Facultativa realitzarà una inspecció de l'obra per establir tant les condicions de reobertura del centre de treball, com la comprovació de l'estat de conservació de les obres paralitzades, determinant les accions de reparació prèvies necessàries per al reinici dels treballs.

6. Notificar la present al contractista [...]

Com es desprèn d'aquesta Resolució, el primer pronunciament rectifica l'error en que va incórrer la primera resolució, atès que la pròrroga havia de ser d'onze mesos i no de deu, però la resta de pronunciaments, llevat del que es refereix a la notificació de la resolució al contractista, es dicten per primera vegada.



D'acord amb la jurisprudència abans esmentada, aquests nous pronunciaments no es poden considerar una rectificació d'errors de la resolució inicial, sinó que constitueixen, per si mateixos, un nou pronunciament en relació amb diverses qüestions respecte de les quals el contractista i l'Administració mantenen discrepàncies interpretatives o postures diferents.

El recurrent manté que aquest fet implica 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.

El Tribunal Suprem ha manifestat en diverses sentències, com ara les sentències de 12 de febrer de 1986, de 18 d'octubre de 1994 i 17 d'octubre de 2000, que els actes administratius que es dicten en el marc d'un procediment distint d'aquell que està establert legalment són nuls de ple dret perquè hi concorre la causa de nul·litat que preveu la lletra *e* de l'article 62.1 de la Llei 30/1992. Concretament, en la primera de les sentències esmentades, el Tribunal va manifestar que:

Y este Tribunal Supremo tiene establecido que hay que entender aplicable la sanción de nulidad de pleno derecho en todos aquellos casos en que la Administración ha observado un procedimiento, pero no el concreto procedimiento que la ley ha previsto para el caso (*ad exemplum*, sentencias de 30 de septiembre de 1964 —contratación administrativa—, de 14 de noviembre de 1966 —revisión de oficio—, de 10 de febrero de 1968 —adjudicación de vacantes—, de 14 de diciembre de 1974 —desafectación de bienes municipales—, etc.).

Per tant, la Resolució objecte del recurs, dictada a l'empara de l'article 105.2 de la Llei 30/1992 per rectificar els errors materials detectats en una resolució anterior, no s'ajusta a dret en la seva totalitat atès que ha fet servir el procediment que preveu aquest article, per introduir en la part dispositiva de la Resolució noves disposicions, concretament en els apartats dos, tres, quatre i cinc, el contingut de les quals excedeix la mera rectificació d'errors.

De la seva redacció es desprèn clarament que els apartats dos i tres de la Resolució tenen una vocació o finalitat interpretativa del contracte, en concret, del seu termini d'execució, i que els apartats quatre i cinc es refereixen a qüestions alienes a la rectificació d'errors, com és l'ordre de reprendre l'execució de les obres —ordre que evidencia el coneixement i l'acceptació, per part de l'Administració, que les obres estaven paralitzades, en la mesura que no consta



que l'Administració s'hagi adreçat al contractista per instar la continuació de les obres.

Tot i que la Resolució de rectificació d'errors no és la forma adequada per fer-ho, s'ha de dir que, certament, res obsta a què si l'Administració considera que s'han de reprendre les obres —la direcció facultativa va manifestar el 13 de maig 2013 que no hi havia cap raó tècnica per mantenir l'obra paralitzada—, ho comuniqui així al contractista, i l'Administració pot, mentrestant, substanciar el procediment que pertoca per interpretar el contracte.

En definitiva, atès que l'Administració ha fet servir un procediment de rectificació d'errors materials, de fet o aritmètics per establir o determinar qüestions que excedeixen la qüestió relativa a la rectificació de la durada de la pròrroga del termini d'execució continguda en la Resolució objecte de la rectificació, i que haurien d'haver estat objecte d'un procediment diferent, s'ha de considerar que la part de la Resolució que s'impugna que excedeix la mera correcció d'errors és nul·la de ple dret.

4. La facultat d'interpretar 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.

Quan l'Administració actua revestida d'aquestes potestats, es modifica l'aplicació del principi d'igualtat de les parts en el contracte en nom de l'interès públic, i el contractista s'ha de sotmetre, en l'execució del contracte, a la direcció de l'Administració. El fonament d'aquesta potestat és evitar que les possibles discrepàncies entre l'Administració contractant i l'empresari esdevinguin un perjudici per a l'interès públic. Aquest perjudici es podria donar si, una vegada que s'haguessin advertit les discrepàncies, s'hagués de suspendre l'execució de l'obra o la prestació del servei fins que el jutge competent dirimís la controvèrsia.

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, aplicable a aquest contracte, estableix que l'òrgan de contractació tenia 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 els efectes d'aquesta, les quals s'havien



d'exercir dins els límits i amb sujecció 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 formulàs oposició, era 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, exigia que en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat s'emetés un informe previ del servei jurídic que correspongués.

Com hem vist, el dictamen del Consell d'Estat o de l'òrgan equivalent de les comunitats autònomes tenia caràcter preceptiu i, per tant, emetre'l era 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 d'obres relatives al Complex Balear de Recerca, Desenvolupament Tecnològic i Innovació, 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, 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.

5. Com hem vist fins ara, l'objecte del recurs gira al voltant de la data a partir de la qual s'ha d'iniciar el còmput de la pròrroga del termini d'execució del contracte i de les conseqüències de reprendre les obres sense que s'hagi resolt el procediment de resolució d'incidències per decidir sobre la necessitat o no de modificar el projecte d'obres.

De l'expedient i dels escrits i informes que hi obren, tant els que ha presentat el recurrent com els que ha emès l'Administració, es desprèn clarament que hi ha una divergència entre la interpretació que del termini d'execució del contracte fa l'Administració i la que fa el contractista, atès que ambdues parts tenen opinions diferenciades sobre el termini exacte d'execució del contracte i, en particular, el dia en què acaba, fet que posa de manifest que ens trobam davant d'un problema d'interpretació del contracte.

D'una banda, l'Administració considera que una part de la pròrroga del termini d'execució del contracte es va consumir des que va ser concedida (el 14 de març de 2012 –tot i que va ser notificada el 4 d'abril) fins que es va suspendre l'execució de les obres a causa de l'impagament de les certificacions d'obra (l'1 d'abril de 2012), i que el còmput s'ha de reiniciar a partir del 10 de gener de



2013, és a dir, el dia següent a aquell en què l'Administració va pagar al contractista les certificacions que havien motivat la suspensió de l'execució del contracte.

D'altra banda, el recurrent sosté que el còmput de la pròrroga del termini d'execució s'haurà d'iniciar a partir de la data en què es resolgui el procediment de resolució d'incidències sobre la necessitat o no de dur a terme una modificació del projecte d'obres.

Així doncs, l'Administració i el contractista interpreten de forma diferenciada el còmput del termini d'execució del contracte.

Com ja hem dit, aquestes qüestions excedeixen la mera rectificació d'errors de la durada de la pròrroga del termini d'execució continguda en la Resolució objecte de la rectificació, i haurien d'haver estat objecte, pel que fa als pronunciaments relatius al termini d'execució del contracte, d'un procediment diferent —el d'interpretació del contracte—, que 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, i, pel que fa a la resta de pronunciaments, d'actuacions independents amb entitat pròpia al marge de la Resolució que s'impugna.

En definitiva, pel que fa a l'exercici de la prerrogativa d'interpretació del contracte, 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, per tant, atès que la Resolució objecte del recurs suposa, en part, l'exercici de la prerrogativa d'interpretar el contracte, amb oposició del contractista, sense que s'hagi tramitat l'expedient que a aquest efecte correspon, s'ha de considerar que, d'acord amb la lletra e de l'article 62.1 de la Llei 30/1992, concorre un vici que determina la invalidesa d'aquesta Resolució perquè s'ha 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.

6. 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.

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 14 de març de 2012 per la qual es rectifiquen els errors de la concessió de la pròrroga del termini d'execució del contracte d'obres relatives al Complex Balear de Recerca, Desenvolupament Tecnològic i Innovació que s'ha d'ubicar en el Parc Bit no s'ajusta a dret en la seva totalitat perquè conté pronunciaments —concretament els apartats 2, 3, 4 i 5— que excedeixen la mera rectificació d'errors de la durada de la pròrroga del termini d'execució continguda en la Resolució objecte de la rectificació.

A més, pel que fa als pronunciaments dels apartats 2 i 3, haurien d'haver estat objecte d'un procediment diferent —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 parcialment afectada per una causa d'invalidesa.

Atès que aquesta Junta Consultiva es pronuncia sobre la qüestió de fons plantejada, no és procedent analitzar la sol·licitud de suspensió del procediment.

Per tot això, dict el següent

Acord

1. Estimar parcialment el recurs especial en matèria de contractació interposat per SACYR CONSTRUCCIÓN, SA, contra la Resolució de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats per la qual es rectifiquen els errors de la concessió de la pròrroga d'execució del contracte d'obres relatives al Complex Balear de Recerca,



Desenvolupament Tecnològic i Innovació que s'ha d'ubicar en el Parc Bit, atès que es tracta d'un acte afectat parcialment per una causa d'invalidesa i, en conseqüència, anul·lar els apartats 2, 3, 4 i 5 perquè s'han dictat sense seguir el procediment legalment establert.

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 a la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats.

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.