



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 9 8 / 2 0 0 7

(Sección 1ª)

La Laguna, a 11 de octubre de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *interpretación de la cláusula 13 del Pliego de Prescripciones Técnicas que rigieron el concurso de prestación del servicio de limpieza de dependencias municipales del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (EXP. 348/2007 CA)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Mediante escrito de 30 de agosto de 2007, con entrada en este Consejo el 5 de septiembre, el "Concejal de Gobierno del Área de Hacienda y Economía" del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria interesa de este Consejo (acompañando el escrito de certificación de Resolución del Alcalde de solicitud de Dictamen y del expediente administrativo del que forma parte el informe-propuesta del Servicio de Patrimonio, que hace las veces de Propuesta de Resolución) la emisión de preceptivo Dictamen por el procedimiento ordinario relativo a la interpretación de la cláusula 13 del Pliego de Prescripciones Técnicas en relación con la cláusula 4.1.7., de las que rigieron el contrato para la realización del servicio de limpieza de las dependencias del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Solicitud que se formula al amparo de lo dispuesto en el art. 59.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TR-LCAP), y de los arts. 11.1.D.d), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

2. Ha de señalarse que del expediente remitido se desprende que ha habido otras incidencias, ajenas a la duda interpretativa sobre la que se nos consulta, aunque una de ellas sí incide de forma tangencial en el presente asunto.

---

\* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

La primera, concierne a la licitación, habiéndose interpuesto por uno de los licitadores recurso contencioso administrativo al entender que la licitación no cumple el requisito de precio cierto, siendo el presupuesto de licitación insuficiente para cubrir costes, habiéndose puesto esta circunstancia en conocimiento de todos los licitadores.

La segunda, atañe a la ejecución del contrato adjudicado, habiéndose impuesto al contratista una sanción económica por no haber limpiado sendas instalaciones de conformidad con las previsiones del pliego.

(...)<sup>1</sup>

## II

1. El art. 59.1 TR-LCAP dispone que el "órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos (y) resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento", debiéndose dar en cualquier caso "audiencia al contratista", lo que se ha verificado. Asimismo, el art. 59.3.a) TR-LCAP dispone que este Consejo deberá intervenir de forma preceptiva con ocasión de la "interpretación" de los contratos administrativos, cuando se "formule oposición por parte del contratista", que es lo que ha ocurrido.

2. La cláusula 4 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que obra en las actuaciones (que lleva estampillado en todos sus folios la leyenda "HOJA NULA") dispone que el "presupuesto de licitación del servicio asciende a 1.660.932 euros/anuales", siendo el objeto del contrato (cláusula 1) "la realización del servicio de limpieza de Dependencias Municipales (...)", sin que en este Pliego se haga referencia al desdoblamiento funcional o presupuestario entre prestaciones mínimas (descritas en la cláusula 3 del Pliego de Prescripciones Técnicas) y prestaciones complementarias. Si bien, la cláusula 7 determina que "el lugar de entrega del servicio objeto del contrato será el indicado en el Pliego de Condiciones Técnicas Particulares".

El Pliego de Prescripciones Técnicas describe que este contrato "se plantea en un solo lote", siendo su objeto "la realización de trabajos de limpieza diaria y extraordinaria de las Dependencias de Oficinas del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria", que se relacionan en la cláusula tres.

---

<sup>1</sup> Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

Las horas programadas de lo que se denomina “plan de limpieza mínimo a realizar en las dependencias municipales” y que se detalla en el Anexo I son “2.939” y responden al señalado precio del plan mínimo; es decir, sin servicios extraordinarios. Además, se dice, “este Pliego en su presupuesto incluye una ampliación de un 15% de las horas programadas por posibles ampliaciones”.

La cláusula 14 PCAP, por su parte, describe el modo de efectuar el “Pago de los trabajos”: La empresa adjudicataria presentará a mes vencido factura mensual en la que se detallará el coste de los trabajos realizados por dependencia y planta.

### III

1. En la tesis de la Administración, el presupuesto del contrato “incluye” un 15% “de las horas programadas por posibles ampliaciones”. Por lo que existe un “presupuesto” del que forma parte ese 15% y un “precio real” que es el que resta tras descontar ese 15%, si no se ha efectuado ampliación alguna. Y si hubiera alguna, se abonaría con cargo a ese porcentaje. Como no hubo ninguna en las mensualidades en las que se planteó esa duda, la Administración corrige el importe mensual y descuenta un 15% de la facturación.

Para la contrata, sin embargo, el precio del contrato adjudicado es uno (1.655.376, 20 €), por lo que procede un abono mensual resultante de dividir esa cantidad por 12, sin deducir cantidad alguna, haya o no haya habido servicios extraordinarios.

2. La Administración parte de un “presupuesto máximo”, que da a entender que con cargo al 15% debatido se abonarían hipotéticas ampliaciones realizadas. La cláusula 4 PCAP dice que “el presupuesto de licitación del servicio” asciende a 1660.932 euros/anuales”, y que existe crédito presupuestario para ello, (cláusula 5).

3. El Pliego de Prescripciones Técnicas, que es donde la Administración se apoya para efectuar la interpretación que finalmente realiza de la cláusula controvertida, en su cláusula 1 (Objeto del contrato) dice que el mismo es la realización de los trabajos de “limpieza diaria y extraordinaria” de las dependencias del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Y que el “presupuesto máximo” es de 1.660.932,00 €, lo que da a entender que en ese precio se incluyen tanto los servicios ordinarios como los extraordinarios.

La cláusula 4.1.7 del Pliego de Prescripciones Técnicas (Plan de Limpieza Mínimo a realizar) determina que “las horas programadas en el plan mínimo de limpieza

mínima de las dependencias del Anexo I (que son las existentes en el momento de la licitación; es decir, sin servicios extraordinarios) asciende a 2.939 horas, que es la prestación ordinaria a que responde el precio del contrato adjudicado. La cuestión es que la cláusula 4.1.7 tras punto y seguido dice: "Además, este pliego en su presupuesto incluye una ampliación de un 15% de las horas programadas por posibles ampliaciones". Mientras que la cláusula 6, al definir al ámbito de aplicación del contrato, relaciona las dependencias de las oficinas municipales objeto del mismo.

La cláusula 13 (Presupuesto) indica cuál es el "presupuesto máximo" de la prestación de servicios (sin indicar si éstos son ordinarios o extraordinarios), por lo que en coherencia con la cláusula 4.1.7 debiera entenderse que son los servicios ordinarios; es decir, los señalados en el Anexo I del Pliego. La interpretación literal de la cláusula 4.1.7 no es que en las 2.939 horas a que se eleva la "limpieza mínima" se incluye un 15% de ampliación de servicios extraordinarios, sino que lo que quiere decir, "plan mínimo", es que "además" de la prestación mínima (2.939 horas) en el presupuesto total se "incluye una ampliación de un 15% de las horas programadas". Es decir, que se cuenta con financiación para cubrir un aumento del 15% para satisfacer económicamente la posibilidad de necesitar servicios extraordinarios.

## IV

Al precio corresponden unas horas mínimas de limpieza básica y "además", el pliego "incluye una ampliación presupuestaria de un 15%". No se dice que en *el precio se incluyen los servicios extraordinarios que se realicen*, sino que se dice que "además, el pliego en su "presupuesto" incluye una ampliación de un 15%".

En la contradicción planteada parece haber dos alternativas: o la Administración abona servicios extraordinarios no realizados; o a la contrata se le descuenta (virtualmente) un 15% del precio del contrato, puesto que lo que se pretende es abonar los trabajos realmente realizados.

Del clausulado se desprende que estamos en la primera eventualidad. El precio es el precio. Si es cierto -que lo es, pues si no deberíamos cuestionarnos la legalidad de la licitación- debe abonarse por la realización de la limpieza mínima y si hubiere servicios extraordinarios, los debe realizar la contrata hasta el límite del 15%, pues entraría dentro del objeto del contrato, planteándose, en su caso, una modificación del mismo, con cumplimiento de los requisitos legales, si el coste de los trabajos extraordinarios excediera del 15% previsto en el presupuesto de licitación.

Por su parte, el contratista, apoyado en el principio de riesgo y ventura, alega que con la interpretación de la Administración entraría en pérdidas.

## V

“Por riesgo y ventura en la contratación, ha de entenderse que el contratista conoce cómo en el desarrollo del contrato está expuesto a un riesgo, a un evento posible y dañoso, y corre el albur que todo ello implica, con conocimiento de su posibilidad y la esperanza de que no suceda, lo cual revela que entraña la idea clara de referirse a acaecimientos ajenos a la esfera de actuación de las partes contratantes y ello elimina lo que provenga de su propio actuar”. (STS de 31 de marzo de 1987).

La prerrogativa de interpretar los contratos administrativos obliga a la Administración a indagar lo pactado. En este sentido:

El art. 202.2 TR-LCAP, para los contratos de servicios, previene que el sistema de determinación del precio de estos contratos podrá consistir en precios referidos a componentes de la prestación, unidades de obra, unidades de tiempo o en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición, o en una combinación de varias de estas modalidades.

El art. 197.a) del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, establece el sistema de determinación del precio por tanto alzado. “En estos casos, “al fijarse el precio de la prestación de forma global, sin utilizarse precios unitarios o descompuestos, las entregas parciales se valorarán en función del porcentaje que representen sobre el precio total”. Naturalmente, las entregas parciales deben corresponderse, en cada caso, con lo determinado en los Pliegos para la adjudicación del contrato.

El art. 14 TR-LCAP determina, respecto al precio de los contratos, que éste se abonará al contratista “en función de la prestación realmente efectuada y de acuerdo con lo convenido”.

Lo cierto es que precio cierto *no es precio fijo*. Lo relevante es la certeza de la concurrencia del precio, no sus contingencias.

Finalmente, el art. 99 TR-LCAP, pago del precio, determina que “el contratista tendrá derecho al abono de la prestación realizada en los términos establecidos en esta Ley y en el contrato y con arreglo al precio convenido”.

## C O N C L U S I Ó N

El precio a abonar mensualmente al contratista, cumplidas las prestaciones del plan mínimo de limpieza y sin ninguna contingencia extraordinaria que amplíe las horas programadas en el Pliego de Condiciones Técnicas, se estima que debe ser el resultado de dividir por 12 meses el presupuesto de licitación, comprensivo del plan mínimo más las posibles ampliaciones, dividido por 1.15 a fin de determinar (por descuento del 15%) el precio de las prestaciones realmente ejecutadas.