



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 220/2009

(Sección 2ª)

La Laguna, a 19 de mayo de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución por la que se acuerda la interpretación de las cláusulas 6 y 9 del Pliego de Prescripciones Administrativas y Técnicas relativo a la contratación del servicio de limpieza de vertidos, mantenimiento y conservación de las infraestructuras rurales de Anaga, siendo la empresa adjudicataria U., S.A. (EXP. 2/2009 CA)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, es la interpretación de las cláusulas del "contrato administrativo de servicios de limpieza de vertidos, mantenimiento y conservación de las infraestructuras rurales de Anaga", cláusulas concernientes al precio del contrato y sobre cuya interpretación difieren la Administración y el contratista.

2. La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) se publicó en el Boletín Oficial del Estado nº 261, de 31 de octubre de 2007. Por tanto, en virtud de su disposición final duodécima, entró en vigor el 30 de abril de 2008. Su disposición transitoria primera dispone que los expedientes de contratación iniciados antes de esa fecha se regirán por la normativa anterior y puntualiza: "A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato".

---

\* PONENTE: Sr. Fajardo Spínola.

El primer anuncio de la convocatoria del procedimiento abierto de adjudicación por concurso y tramitación urgente del presente contrato se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) de Santa Cruz de Tenerife nº 216, de 7 de diciembre de 2007, páginas 23.359 y 23.360.

A pesar de que el anuncio se publicó el 7 de diciembre de 2007 y estaba fechado cuatro días antes, el plazo para la presentación de plicas se fijaba hasta el 26 de febrero de 2007 (*sic*). En el expediente no consta que se hayan presentado plicas como consecuencia de esta convocatoria.

Siete días después, en el nº 221 del mismo Boletín Oficial, de 14 de diciembre de 2007, se publicó un anuncio por el que se suspendía temporalmente el concurso "para la cumplimentación de los trámites necesarios en dicho expediente".

Finalmente, en el BOP nº 31, de 13 de febrero de 2008, se publicó un segundo anuncio de convocatoria que fijaba en los trece días naturales siguientes a su publicación el plazo para la presentación de plicas.

Este es el anuncio de la convocatoria por el que se inició el procedimiento de adjudicación; por ende, su publicación el 13 de febrero de 2008, fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público, determina que en virtud de la disposición transitoria primera de ésta en relación con la disposición final duodécima de la misma la legislación aplicable al presente contrato sea el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, TRLCAP (aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio).

3. La preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan del art. 11.1.D.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 59.3.a), de carácter básico, del TRLCAP; y la legitimación del Alcalde para solicitar el Dictamen del art. 12.3 de la misma.

4. Del art. 59 TRLCAP, de carácter básico, resulta que para la resolución de las incidencias en la ejecución de los contratos, entre las cuales se encuentran las diferencias sobre su interpretación, es necesario seguir un procedimiento. El art. 97 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, regula dicho procedimiento. Este precepto carece de naturaleza básica, por lo que en principio regiría únicamente para la Administración central. Mas, como no existe normativa autonómica de desarrollo del art. 59 TRLCAP, de carácter básico, es de aplicación

supletoria en virtud del art. 149.3 de la Constitución, puesto que la ausencia de desarrollo autonómico determina una laguna del Derecho, ya que necesariamente debe estar regulado el procedimiento que exige el art. 59 TRLCAP y no existe regulación autonómica al respecto.

Según el art. 97 RCAP, el procedimiento se puede iniciar por la petición del contratista, la cual obra en los folios 390 a 392 del expediente y en la que argumenta la interpretación que sostiene. Como es una cuestión puramente jurídica la que se plantea y en dicho escrito la contratista ya ha expuesto su posición, no es necesaria la audiencia del contratista. Ésta se exige, según el art. 97 RCAP, cuando el procedimiento para la interpretación del contrato haya sido iniciado por la Administración. En este supuesto es obligado que la interpretación de ésta sea conocida por el contratista y que éste tenga oportunidad de alegar lo que convenga a su interés, ya sea aceptando esa interpretación, ya sea oponiéndose a ella y formulando otra diferente.

El art. 97 RCAP exige que el Servicio competente informe al respecto. Ese informe obra en los folios 397 y 398 y sostiene una interpretación opuesta a la del contratista.

El art. 97 RCAP requiere el informe de la Asesoría Jurídica y de la Intervención. Es obvio que el primer informe debe analizar jurídicamente la diferencia interpretativa, es decir, no puede consistir en un mero trámite formal sin contenido. Esto es lo que sucedió en el presente caso, porque el informe de la Asesoría Jurídica (folio 399) se limitaba a señalar que, según los arts. 59.3.a) TRLCAP y 11.1.D.c) de la citada Ley del Consejo Consultivo de Canarias, es preceptivo el Dictamen de éste.

El informe de Intervención no fue solicitado.

Tampoco se formuló una Propuesta de Resolución.

5. Estas irregularidades procedimentales motivaron que el 29 de enero de 2009 la Sección II del Consejo Consultivo acordara, en aplicación de lo dispuesto en el art. 53.a) del Reglamento del Consejo Consultivo, que se remitiera por la Administración el informe completo del Servicio Jurídico, no bastando la mera remisión a la solicitud de Dictamen del Consejo Consultivo, y la Propuesta de Resolución donde se fije la interpretación que la Administración municipal mantiene acerca de las cuestiones planteadas por el contratista.

6. El 21 de abril de 2009 tuvo entrada en el Registro del Consejo Consultivo oficio del Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife cuyo tenor es el siguiente:

*“Visto el expediente 1142/2006, relativo a la **CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA DE VERTIDOS, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS RURALES DE ANAGA**, se ha de significar:*

*Que en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 11.1.D), apartado e) y en el art. 12.3 de la Ley 5/2002 y de conformidad con lo previsto en el art. 97 de la Ley de Contratos del Sector Público y en virtud de las atribuciones que me confiere el art. 124 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre,*

*Solicito de ese Consejo Consultivo, la emisión de Dictamen, dado su carácter preceptivo, al objeto de que se pronuncie sobre LA DISCREPANCIA SURGIDA ENTRE LA EMPRESA ADJUDICATARIA Y ESTA Corporación en la interpretación de las Cláusulas 6 y 9 del Pliego de Prescripciones Administrativas y Técnicas, remitiéndose para ello copia del referido expediente administrativo acompañada del correspondiente informe-Propuesta de Resolución”.*

7. En el expediente de nuevo remitido que acompañó al oficio mencionado, aparte de la copia de la documentación obrante en el expediente adjunto a la primera solicitud de Dictamen, figuran como documentación nueva informes propuestas del Servicio preparatorios de los dos acuerdos que a continuación se mencionan:

A. Decreto, de 3 de marzo de 2009, de la Concejal-Delegada en materia de Calidad Ambiental y Sanidad, cuya parte dispositiva dice así:

*“PRIMERO.- Considerar que el contenido de las cláusulas 19 y 20 de los Pliegos de Cláusulas Administrativas ni las cláusulas del contrato formalizado no dejan lugar a dudas a la hora de establecer que el presupuesto máximo de licitación era de 120.000 euros por un período de dos años, siendo adjudicado finalmente por 113.400 euros a la entidad mercantil U., S.A. y no de 120.000 por año como alega la empresa adjudicataria*

*SEGUNDO.- Otorgar a la empresa adjudicataria de conformidad con lo previsto en el art. 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos, trámite de audiencia para que en el plazo de 5 DÍAS HÁBILES realice las alegaciones que estime oportunas”.*

B. Acuerdo, de 1 de abril de 2009, de la Junta de Gobierno Local, cuya parte dispositiva resuelve en estos términos:

*“PRIMERO.- Considerar que el contenido de las cláusulas 6 y 9 de los Pliegos de Cláusulas Administrativas y las cláusulas del contrato formalizado no dejan lugar a dudas a la hora de establecer que el presupuesto máximo de licitación era de 120.000 euros por un período de dos años, siendo adjudicado finalmente por 113.400 euros a la entidad mercantil U., S.A. y no de 120.000 por año como alega la empresa adjudicataria.*

*SEGUNDO.- Otorgar trámite de audiencia a la empresa adjudicataria de conformidad con lo previsto en el art. 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos, para que en el plazo de 5 días hábiles realice las alegaciones que estime oportunas.*

*TERCERO.- Instar a la empresa adjudicataria U., S.A., a que proceda a la ejecución del contrato de ejecución de los trabajos de limpieza de vertidos, mantenimiento y conservación de las infraestructuras rurales de Anaga de conformidad con lo previsto en las cláusulas 20 y 21 de los Pliegos Administrativos, y a tenor del contrato formalizado en fecha 25 de septiembre de 2008”.*

8. En el expediente no consta la notificación de ambos acuerdos a la contratista, ni obran las alegaciones de ésta al respecto. Tampoco figura el informe de la Asesoría Jurídica ni el de la Intervención.

9. Se considera que procede emitir sin más dilaciones un Dictamen sobre el fondo por las siguientes razones:

La interpretación de la Administración está ya fijada en esos acuerdos y coincide con la sustentada por los informes del Servicio obrantes en el expediente inicial, de los cuales tuvo conocimiento la contratista y respecto a los cuales realizó alegaciones sosteniendo nítidamente una interpretación contraria. No se le causa indefensión porque no obren nuevas alegaciones sobre la interpretación recogida formalmente en esos acuerdos porque de ella ya tuvo conocimiento con anterioridad y se pronunció sobre ella manteniendo una interpretación contraria. Tampoco se le causa indefensión porque no se han aportado nuevos hechos. Por consiguiente, no existe indefensión material.

El informe de la Asesoría Jurídica no es esencial ni en orden a que la Administración fije su posición interpretativa, porque ésta ya la ha establecido formalmente; ni en orden a que el Consejo Consultivo pueda dictaminar.

Por último, el art. 22.2 de la Ley del Consejo Consultivo no permite que éste pueda recabar por segunda vez que se complete el expediente, pues dispone que si no se recibe la documentación solicitada "(...) el Consejo procederá a remitir Dictamen, sin perjuicio de las observaciones que haga constar acerca de la falta de documentación".

## II

1. La posición de la contratista sobre la interpretación de las cláusulas atañentes al precio del contrato, según su escrito de 17 de octubre de 2008 (folios 390 y 391), es la siguiente:

*"Existe una discrepancia fundamental entre el precio de adjudicación de contrato y el precio ofertado por U., S.A. Dicha discrepancia viene motivada por el error en la terminología usada en los distintos documentos que amparan la adjudicación. Así, en los Pliegos de Prescripciones Técnicas se habla siempre de un «precio fijo» anual siendo este la base para la elaboración de la oferta presentada por U., que de acuerdo con este criterio de «precio fijo anual» ha elaborado su oferta de forma que el precio final de licitación siempre se ha considerado anual.*

*Por otro lado, el contrato firmado establece que el precio del contrato se fija en la cantidad de 113.400,00 €. Obsérvese que no se habla de PRECIO TOTAL. Por lo que siguiente de espíritu del Pliego de Condiciones, ha de entenderse que el precio de 113.400,00 € es anual.*

*No obstante lo anterior, se pretende ahora por esa Administración adjudicataria, que el precio es total por todo el contrato y no anual como decía el pliego. De ser así, interpretación que no es compartida por mi representada, la ejecución del contrato resultaría del todo inviable, pues solo con la partida de personal necesario y obligatorio según Pliego de dedicación a jornada completa, teniendo en cuenta el salario según convenio para 5 peones de la construcción, estaríamos en un coste directo anual de 19.978 € por trabajador lo que suponen cerca de 99.890 € al año. Cantidad muy superior a la estipulada por su interpretación.*

*Es por todo lo expuesto que mi representada considera del todo urgente y necesario esclarecer el error detectado sobre el precio consignado en el mencionado contrato, pues de lo anterior nos encontraríamos ante un contrato de imposible*

*cumplimiento por mi representada, que de persistir en esta situación conllevaría a un enriquecimiento injusto e injustificado de la Administración”.*

2. La interpretación que sostiene la Propuesta de Resolución, por el contrario es la siguiente:

*“En la cláusula 6 se fija como presupuesto de licitación la cantidad de 120.000 euros, pudiendo los licitadores cubrir el presupuesto base de licitación o bien mejorar a favor de la Corporación, no pudiendo superar el precio de licitación. En este sentido, la empresa presentó una oferta por un importe de 113.400 euros. Por su parte, la cláusula 9 del mismo Pliego establece el plazo de ejecución del contrato en DOS AÑOS, a partir del siguiente al de la firma del contrato. De lo establecido en el Pliego Administrativo se constata que el precio del contrato abarca el período de los dos años de ejecución del mismo. Asimismo, en el contrato administrativo formalizado el día 25 de septiembre de 2008 entre esta Corporación y la empresa U., S.A., se señala en la cláusula segunda que «El precio del presente contrato se fija en la cantidad de ciento trece mil cuatrocientos (113.400) euros (el precio de su oferta), impuestos y demás gastos incluidos (...)». Por su parte, la cláusula tercera establece que «El presente contrato tendrá plazo de ejecución de DOS AÑOS, a partir del día siguiente al de la firma del presente contrato», no indicándose en ningún momento que el precio sea anual (Antecedente de Hecho Séptimo)”.*

En el siguiente Antecedente se expresa:

*“Asimismo, indicar que la cláusula 9 del Pliego de Prescripciones Técnicas, objeto de la discrepancia, establece que el contratista percibirá una cantidad mensual que será resultado de dividir el precio fijo anual de adjudicación entre los doce meses del año. Esto es, la presente cláusula establece la forma de calcular la cantidad fija mensual que habrá de percibir el contratista, pero en ningún caso se puede deducir de su contenido que el plazo de ejecución de los servicios sea anual y no bienal, tal y como sí está establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas y en el contrato administrativo”.*

En los Antecedentes Noveno y Décimo se señala:

*“Respecto de la alegación realizada en última instancia por el adjudicatario, se ha de señalar que en ningún caso se especifica en el Pliego de Prescripciones Técnicas las cuantías por año sino que lo que se hace es elaborar una valoración de los trabajos por precio fijo. Por otro lado, que da constancia en los Pliegos*

*Administrativos que EL PRESUPUESTO MÁXIMO DE LICITACIÓN ASCENDÍA A LA CANTIDAD DE 120.000 EUROS, IMPUESTOS Y DEMÁS GASTOS INCLUIDOS, SIENDO EL PLAZO DE EJECUCIÓN DE DOS AÑOS.*

*El contrato formalizado en fecha 25 de septiembre de 2008 fijaba en las cláusulas tercera y cuarta tanto el importe de adjudicación como el plazo de ejecución donde expresamente se establece que la duración será de dos años y por un importe de ciento trece mil cuatrocientos euros, no haciendo mención alguna a los términos «precio fijo anual».*

Consecuentemente, en la parte dispositiva se concluye:

*“Considerar que el contenido de cláusulas 19 y 20 de los Pliegos de Cláusulas Administrativas ni las cláusulas del contrato formalizado no dejan lugar a dudas a la hora de establecer que el presupuesto máximo de licitación era de 120.000 euros por un período de dos años, siendo adjudicado finalmente por 113.400 euros a la entidad mercantil U., S.A. y no de 120.000 por año como alega la empresa adjudicataria”.*

### III<sup>1</sup>

### IV

1. Para analizar la duda interpretativa que se plantea hay que partir de las siguientes premisas:

El contrato en cuestión es un contrato mixto pues contiene prestaciones correspondientes a un contrato de servicios -porque contempla trabajos de mantenimiento, conservación y limpieza de las vías de la zona tales como limpieza de derrumbes, escombros, ramas y maleza que las invadan [art. 196.3.c) TRLCAP]- y, además, prestaciones propias del contrato de obras ya que la cláusula 1 del Pliego de Prescripciones Técnicas contempla expresamente la realización de obras de conservación de infraestructuras; y la cláusula 2 incluye acondicionamiento de los caminos y senderos con pavimento preferentemente de tierra, reparación de pavimentos especiales de piedra, reparación de muros, de barranqueras, pontones y colectores de aguas. Además en la cláusula 5 se prevén obras de mejora en las vías públicas. Por esta razón, el Pliego de Prescripciones Técnicas exige que entre los medios personales figure un técnico de grado medio con formación en mantenimiento de vías públicas, un jefe de obra, un responsable de seguridad y salud laboral para la ejecución de las obras, oficiales de primera especialistas en cantería y albañilería.

---

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



Las obras contempladas en el Pliego de Prescripciones Técnicas constituyen el tipo de obras que se incluyen en el art. 120.c) TRLCAP como objeto del contrato de obras y que se caracterizan como obras de reparación simple y de conservación y mantenimiento en el art. 123 TRLCAP.

Esta naturaleza mixta del contrato explica que las cláusulas 26 y 33 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares contemplen que al contratista se le expedirán certificaciones mensuales de la obra realizada que tendrán la consideración de abonos a cuenta pero sin derecho a percibir mayor cantidad del precio que la consignada anualmente y que las certificaciones que excedan de dicha consignación anual se abonarán una vez iniciada la anualidad siguiente; por ello, se prevé también una certificación final al término del contrato que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato.

También la naturaleza mixta del contrato permite que el Pliego de Prescripciones Técnicas pueda incluir determinaciones relativas al abono del precio, ya que aunque el art. 68.3 RCAP en relación con el art. 67.4.d) del mismo impide que en los Pliego de Prescripciones Técnicas de los contratos de servicios se incluyan determinaciones relativas al precio, esta regla general la excepciona respecto al contrato de obras el art. 68.2 RCAP que permite que el Pliego de Prescripciones Técnicas incluya reglas para la determinación del precio de las distintas unidades de obra para el abono de las partidas alzadas. Por lo que no ha de extrañar que el Pliego de Prescripciones Técnicas del presente contrato contenga reglas para la determinación del precio.

2. En todo caso, si no se compartiere esta conclusión y se sostuviere la contraria, que el Pliego de Prescripciones Técnicas del presente contrato no puede contener reglas para esa determinación, ello no impedirá que esas cláusulas del Pliego de Prescripciones Técnicas se consideren también para dilucidar la duda interpretativa, porque tanto el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares como el Pliego de Prescripciones Técnicas son la ley del contrato y por ende la Administración deberá cumplirlo a tenor de los mismos (art. 4 TRLCAP) mientras no se haya declarado previamente la invalidez de alguna de sus cláusulas a través de los procedimientos previstos en los arts. 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, a los que remiten los arts. 61 a 66 TRLCAP.

3. El Pliego de Condiciones Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas configuran el contenido último del contrato precisando las

obligaciones y las características técnicas de las prestaciones. Son aprobados con anterioridad a la celebración del contrato por el órgano de contratación, el cual define así unilateralmente los derechos y obligaciones de las partes (art. 49.1 TRLCAP). Por esto, el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares no puede ser objeto de modificación o negociación, sin que el contratista pueda hacer más que adherirse a ellos, salvo las propuestas de cambio o de modalidades de las prestaciones que los propios pliegos prevean [art. 71.3.f) RCAP]. El contrato se perfecciona con la adjudicación (art. 53 TRLCAP), de modo que su régimen ya está contenido en dichos Pliegos. Por ello, el documento de formalización del contrato y las cláusulas que incorporen se deben ajustar al contenido de los Pliegos particulares cuyas cláusulas se consideran parte integrante del contrato (art. 49.5 TRLCAP).

Esta subordinación de las cláusulas del contrato a las de los Pliegos particulares lleva a que, en caso de contradicción de las primeras con las segundas, son estas últimas las que prevalecen y a las que hay que atenerse en orden al cumplimiento del contrato. Véanse al respecto las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 9 de julio de 1988 (RJ 1988\5880) y de 20 de abril de 1992 (RJ 1992\3927) y las numerosas Sentencias que en ellas se citan.

4. El Pliego de Condiciones Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas, en cuanto contienen el régimen contractual, no pueden ser interpretados aisladamente uno del otro, ni extrayendo de su contexto las diferentes cláusulas, sino apoyándose las unas en las otras. En cuanto ambos concurren a definir el contenido obligacional deben ser interpretados conjunta y sistemáticamente (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de marzo de 1983, RJ 1983\1352, y de 5 de junio de 2001, RJ 2991\7427).

5. El Texto Refundido no contiene reglas acerca de la interpretación de los contratos administrativos, por ello, en virtud del art. 7.1 del mismo que remite al Derecho privado para colmar sus lagunas, son de aplicación las reglas sobre interpretación de los contratos de los arts. 1.281 y siguientes del Código Civil (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de octubre de 1999, RJ 1999\9027; de 13 de noviembre de 2001, RJ 2001\9748; de 5 de junio de 2001, RJ 2001\7428; de 3 de febrero de 2003, RJ 2003\2039; y de 6 de abril de 2006, RJ 2006\4906, entre otras muchas).

## V

1. Como se señaló anteriormente, las Cláusulas 7 a 9 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares fijan en 120.000 euros el precio máximo de licitación, un plazo de ejecución de dos años y la revisión de precios a partir del segundo año de vigencia del contrato.

Pero según las cláusulas 26 y 33 del Pliego de Condiciones Administrativa Particulares, el precio del contrato no está determinado rígidamente, sino que al contratista se le expedirán certificaciones mensuales por las obras realizadas que tendrán la consideración de abonos a cuenta. Si la cuantía de estas certificaciones excede la anualidad del precio consignada, entonces el exceso se le abonará al inicio de la anualidad siguiente y al término del contrato se libraré una certificación final a cuenta de la liquidación del contrato.

Esta regulación se explica porque se trata de un contrato mixto que comprende tanto la prestación de unos servicios de mantenimiento de infraestructuras como la de obras de reparación y conservación de esas infraestructuras, cuya necesidad de ejecución irá surgiendo a lo largo de la vida del contrato, ya como consecuencia del deterioro que sufrieren por acontecimientos naturales, por el uso, ya como consecuencia de la ampliación de esa red de infraestructuras. Téngase presente que el objeto del contrato es el mantenimiento y reparación de infraestructuras como carreteras, caminos, calles, senderos, colectores, barranqueras, muros de contención en los montes de Anaga, zona abrupta y boscosa.

Este modo de determinar el precio por la vía de fijar una parte por los servicios de mantenimiento y por las obras cuyo valor no exceda de la anualidad consignada del precio y de fijar otra parte variable por el valor de las obras que excedan de esa anualidad, impiden que el precio del contrato se considere como un límite rígido e infranqueable, al que se han de atener estrictamente las partes sin que el contratista pueda pretender recibir más, sea cual fuere el importe de las obras que ejecutare o los servicios que prestare.

Esta conclusión la confirma la cláusula 9 Pliego de Prescripciones Técnicas que prevé el derecho de la Administración a ampliar o reducir los trabajos de mantenimiento y las unidades de obra con el consiguiente incremento o aminoración del precio fijo anual.

Por otro lado, la cláusula 2 del Pliego de Prescripciones Técnicas establece un precio fijo anual por los trabajos de mantenimiento, conservación y reparación. Tanto esta cláusula como el primer párrafo de la cláusula 9 del Pliego de Prescripciones Técnicas dejan claro que el precio fijo de las prestaciones del contratista es anual.

Estas determinaciones están en contradicción con las cláusulas del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares que fijan (aunque no rígidamente, como se vio) en 120.000 euros el presupuesto máximo de licitación y el plazo de ejecución en dos años. Esta contradicción causa una oscuridad en el contrato en cuanto a su precio.

Como ha sido la Administración la que ha redactado unilateralmente las cláusulas contradictorias que generan esa oscuridad, su interpretación no debe favorecerla según el art. 1.288 del Código Civil.

2. El art. 1.281 del Código Civil establece como criterio interpretativo fundamental la intención de los contratantes. El siguiente artículo dice: "Para juzgar la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente a los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato".

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo es constante en afirmar que el art. 1.282 se refiere también a los actos anteriores (SSTS de 9 de febrero de 1981, RJ 1981\533; de 24 de mayo de 1989, RJ 1989\3884; de 4 de octubre de 1993, RJ 1993\7453; de 8 de marzo de 1995, RJ 1995\2154; de 28 de noviembre de 1997, RJ 1997\8273; de 5 de junio de 2001, RJ 2001\748; y de 16 de junio de 2005, RJ 2005\4280).

Como se señaló más atrás, el expediente de contratación se inició el 26 de julio de 2006, por medio de un informe del Servicio que, ante la próxima finalización del anterior contrato, indica que es necesario aprobar otro pliego similar, con un plazo de ejecución de un año, prorrogable otro año más y con un presupuesto de licitación de 120.000 euros.

El Pliego de Condiciones Administrativas Particulares que se redactó en septiembre de 2006, fijaba, como se transcribió páginas atrás, el presupuesto máximo de licitación en 120.000 euros, la duración del contrato en un año, prorrogable por otro, y establecía el abono de los trabajos mediante certificaciones iguales mensuales equivalentes cada una de ellas a la doceava parte del precio anual de adjudicación.

El Pliego de Prescripciones Técnicas, que se redactó en junio de 2006, establecía los medios personales y materiales que debía prestar el contratista; definía sus prestaciones y reproducía la cláusula del Pliego de Condiciones Administrativa Particulares relativa al abono de los trabajos mediante certificaciones mensuales por un importe igual a la doceava parte del precio anual de adjudicación.

Si se comparan las cláusulas del Pliego de Prescripciones Técnicas redactado en junio de 2006 concernientes a los medios personales y materiales y a la definición de las prestaciones con las cláusulas que regulan los mismos aspectos del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato adjudicado el 14 de julio de 2008, se aprecia que son idénticas. Esto significa que en junio de 2006 la Administración valoraba el coste de los medios personales y materiales y las prestaciones del contratista en 120.000 euros anuales. Dos años después, en julio de 2008, ese coste anual para los mismos medios personales y materiales y prestaciones, como mínimo debería ser el mismo; y no, como pretende la interpretación de la Administración, reducirlo a la mitad por año.

De los antecedentes de la elaboración del contrato resulta que el precio por año de los medios y prestaciones del contratista lo valoraba la propia Administración en 120.000 euros.

El art. 14.1 *in fine* TRLCAP exige que los órganos de contratación cuiden de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado. Ahora, el art. 75.1 LCSP precisa del “Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general del mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y de la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”.

Del art. 14.1 *in fine* TRLCAP se extrae un criterio interpretativo de especial importancia en aquellos supuestos en que la oscuridad del contrato suscite dudas sobre la cuantía del precio: la interpretación habrá de decidirse por aquella que sea la más adecuada al mercado. Los antecedentes de la elaboración del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares revelan que la Administración estimó que el precio más adecuado al mercado en 2006 era la de 120.000 euros anuales.

A ello se ha de sumar que “la virtualidad general del principio de la buena fe se específica en el campo del Derecho de Obligaciones: los contratos obligan no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado sino también a todas las consecuencias

que según su naturaleza sean conformes a la buena fe -art. 1.258 del Código Civil-. Y esta doctrina general es plenamente aplicable al Derecho Administrativo en cuyo ámbito ha surgido la concepción del contratista como un colaborador de la Administración.

La buena fe, que es una fuente de obligaciones, como deriva de lo ya expuesto, implica en lo que ahora importa que cada parte ha de llevar a cabo las prestaciones a su cargo de suerte que facilite la realización del fin del contrato pero también tratando de no hacer más gravosa la posición de la otra parte" (STS, Sala de la Contencioso, de 19 de diciembre de 1989, RJ 1989\9213).

Y que "la idea que en todo contrato late desde su nacimiento: la de conjugar los intereses contrapuestos de las partes mediante una fórmula de equilibrio; se trata, como ha puesto de relieve la doctrina y la Jurisprudencia -refiriéndose naturalmente a los contratos onerosos- de mantener la equivalencia de las prestaciones, como realización de la justicia conmutativa, lo que en ellos se erige nada menos que en su causa o razón de ser (art. 1.274 del Código Civil).

Que, por otra parte, en supuestos como el que nos ocupa, si importante resulta la identificación de la voluntad de los contratantes, no menos importante es la tarea de hacerse cargo de la situación económica existente a lo largo de la vida del contrato, especialmente aquélla en la que el mismo se gestó, contrastándola con la que existe cuando surge la incidencia conflictiva, por tratarse de realidades -en este caso económicas- que pueden ilustrar, mejor que nada, cómo se mueven los intereses en juego, por lo mismo que en el art. 3 del Título Preliminar del Código Civil, se apela, entre otros factores, para la interpretación de las normas, a "la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas".

Por lo que "tener en cuenta estas consideraciones económicas, como las ha tenido en cuenta la Jurisprudencia en más de una ocasión (entre ellas, las de la Sentencia de 5 enero 1962), o como las que han conducido a la aplicación del principio del enriquecimiento sin causa -Sentencias de 30 marzo 1960 (RJ 1960\1256), 20 marzo 1964 (RJ 1964\1685), 24 enero 1975 (RJ 1975\95)-, y hasta la técnica de la cláusula «*rebus sic stantibus*» -Sentencias de 13 junio 1944, 16 enero y 20 junio 1958 (RJ 1958\151 y RJ 1958\2588), 19 abril, 11 mayo y 13 octubre 1967 (RJ 1967\2093 y RJ 1967\3796)-, conducen a una interpretación más fiel del contrato, como instrumento de composición de los intereses de las partes en él comprometidas, y como cumplimiento del principio de justicia distributiva" (STS, Sala de lo Contencioso, de 1 de marzo de 1983, RJ 1983\1352).

El contratista ha argumentado convincentemente que sólo los costes salariales y sociales anuales de los medios personales que ha de aportar exceden en mucho al precio que por año la Administración considera que ha de abonar, con lo que se aniquila completamente el equilibrio contractual y deviene insoportable económicamente para el contratista la realización de sus prestaciones.

Por estas razones, de acuerdo con el art. 14.1 TRLCAP y el art. 1.282 del Código Civil, se debe interpretar que el precio del contrato es de carácter anual.

## C O N C L U S I Ó N

El precio del contrato es de 113.400 euros anuales.