

Dictamen nº: **117/17**  
Consulta: **Alcalde de Alpedrete**  
Asunto: **Contratación Administrativa**  
Aprobación: **16.03.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 16 de marzo de 2017, emitido ante la consulta formulada por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alpedrete, a través de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f) d de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la interpretación del contrato de gestión del servicio de alumbrado público y mantenimiento eléctrico de edificios e instalaciones municipales (en adelante, el contrato), suscrito con la empresa CLECE, S.A.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 2 de marzo de 2017 tuvo entrada en este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo firmada el 28 de febrero de 2017 por el director general de Administración Local mediante firma delegada del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, referida al expediente de interpretación del contrato procedente del Ayuntamiento de Alpedrete.

Junto a la solicitud del consejero se remitió el expediente de interpretación del contrato y el oficio del Ayuntamiento en el que solicitaba el informe de esta Comisión.

A dicho expediente se le asignó el número 96/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M.<sup>a</sup> Dolores Sánchez Delgado, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día 16 de marzo de 2017.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

Mediante acuerdo plenario de 9 de julio de 2013 se adjudicó a la empresa CLECE, S.A. (en adelante, la empresa o el contratista) el contrato de gestión del servicio de alumbrado público y mantenimiento eléctrico de edificios e instalaciones municipales, en su modalidad de concesión, por 1.591.730,23 € (IVA excluido), por un plazo de quince años.

En la cláusula primera del contrato administrativo suscrito el 12 de julio de 2013, el contratista se comprometía a la ejecución del contrato *“(...) con arreglo al pliego de cláusulas administrativas particulares y técnicas, que figuran en el expediente, documentos contractuales que acepta incondicionalmente y sin reserva alguna y de lo que deja constancia firmando en este acto su conformidad en él”*. El mismo compromiso se reiteraba en la cláusula quinta, en la que el representante de la empresa prestaba su conformidad al pliego de cláusulas administrativas particulares y técnicas, *“que es documento contractual”*.

Según la cláusula primera del pliego de cláusulas administrativas particulares (en lo sucesivo, PCAP), la explotación del servicio de realizaría mediante la modalidad de concesión por la que el empresario gestionaría el servicio a su propio riesgo y ventura.

El pliego de condiciones técnicas (en adelante, PCT) señalaba en su punto 1 el objeto del contrato:

*“El objeto de este Pliego es regular y definir el alcance y condiciones mínimas de las prestaciones que habrán de regir para la contratación de los servicios de gestión del servicio público del alumbrado con renovación y optimización del alumbrado público y el mantenimiento eléctrico de las instalaciones municipales, pertenecientes al Ayuntamiento de Alpedrete (en adelante, el Ayuntamiento).”*

*Los Servicios a contratar tienen como finalidad realizar las siguientes prestaciones obligatorias:*

*Obras de mejora y renovación para la optimización de las Instalaciones del Alumbrado Exterior (Prestación P1).*

*Mantenimiento Eléctrico de Instalaciones Municipales (Prestación P2)”.*

Asimismo el punto 2 establecía el ámbito de aplicación del contrato y, en su apartado 1, determinaba que los trabajos a realizar por el contratista abarcarían todas las instalaciones de iluminación conectadas a la Red de Alumbrado Exterior ubicadas dentro del término municipal, así como todos y cada uno de sus componentes. También se encuadraban en el área de actuación todas las instalaciones municipales y sus equipos eléctricos y, en general, cualquier instalación dentro de los edificios municipales.

Respecto a la facturación, el punto 2.5 (sobre facturación) señalaba que la mano de obra de los trabajos de mantenimiento correctivo estaba

incluida en el canon del contrato pero los materiales de repuesto necesarios para el mantenimiento correctivo se facturarían aparte y se valorarían según el cuadro de precios acordado con el Ayuntamiento.

El punto 2.7 señalaba la obligación del contratista de suscribir una *“póliza de responsabilidad civil acerca de terceros, comprendido el Ayuntamiento de Alpedrete, hasta un límite de un millón doscientos mil euros (1.200.000,00 €) por siniestro”*.

Otras obligaciones en relación con la prestación del servicio de mantenimiento eléctrico de las instalaciones y dependencias municipales se establecían en el punto 3.6, entre las que se encontraban la reparación de averías y la conservación en funcionamiento y buen estado del material y los componentes de la instalación de alumbrado público, haciendo las reparaciones o reposiciones necesarias, con la mayor brevedad y sin necesidad de requerimiento previo, cualquiera que fuese la causa que lo motivase. La reposición de los distintos elementos se efectuaría con materiales de las mismas características y calidades de los primitivos, que serían comprobados por los técnicos del Ayuntamiento y podrían ser rechazados si los materiales no cumplían esas condiciones.

El punto 3.11 regula la extensión de la asistencia de avisos de averías o incidencias:

*“La asistencia técnica comprende la mano de obra, transporte, herramientas y equipos de medida necesarios; así como, material fungible y consumible para la corrección de la anomalía en el menor tiempo posible, sin coste adicional para el Ayuntamiento. Si la avería no puede ser corregida por ser necesario material de repuesto de coste considerable, primero se realizarán, sin coste alguno, todas las tareas necesarias para eliminar cualquier riesgo a las personas o bienes municipales, y en segundo lugar se actuará conforme al programa de mantenimiento correctivo y en aquellos casos que el*

*Ayuntamiento consideré como muy urgentes, el presupuesto de materiales de reparación deberá ser presentado en menos de 24 horas”.*

Por su parte el punto 3.15 se ocupa de las exclusiones:

*“Quedan excluidos del contrato todos los equipos y piezas que sean precisos sustituir por avería o mantenimiento correctivo, facturándose aparte”.*

A los materiales se dedica el punto 3.18:

*“A los efectos del presente pliego los materiales se clasifican como:*

*a) Materiales fungibles*

*b) Materiales consumibles*

*e) Material de repuesto*

*Será por cuenta del Contratista la gestión de piezas no reutilizables y de todo tipo de residuos producidos por la actividad.*

*3.18.1.- Materiales fungibles*

*Se entenderá por materiales fungibles todos aquellos que se caracterizan por poseer una duración de vida corta, bien de forma normal o aleatoria.*

*El suministro de los materiales fungibles correrá a cargo del Contratista sin coste alguno para el ayuntamiento.*

*Entre los materiales fungibles se consideran de forma no exhaustiva, los siguientes:*

- *Pernos y tornillos ordinarios, clavos, etc.*
- *Fusibles, pilotos.*
- *Cinta aislante, clemas de unión, terminales.*
- *Trapos de limpieza de piezas y equipos*
- *Otros materiales fungibles.*

### *3.18.2.- Materiales consumibles*

*Se entenderá por productos consumibles a aquellos que se utilizan en los procesos de funcionamiento o mantenimiento de las instalaciones y se consumen de forma continua.*

*El suministro de productos consumibles correrá a cargo del Contratista a excepción de los consumibles de operación tales como combustibles, energía eléctrica, etc., que serán por cuenta del Ayuntamiento.*

### *3.18.3.- Material de repuesto.*

*Se entenderá como repuesto todo material y (o) equipo no contemplado en los apartados anteriores y que sea necesario suministrar como mantenimiento correctivo”.*

En relación con la prestación de mantenimiento y gestión del alumbrado público, el punto 5.1 dispone que “Serán por cuenta y cargo del Contratista todos los gastos necesarios, excepto suministro de materiales y equipos según definiciones anteriores, que la instalación de alumbrado público pudiera requerir con ocasión de su uso, mantenimiento, conservación y reparaciones, tanto ordinarias como extraordinarias”.

La cláusula 5.1.12 se refería a los seguros de la instalación de alumbrado público y tiene el siguiente tenor:

*“El Contratista asume todos los riesgos por daños y pérdidas totales o parciales de los elementos y/o equipos que conforman la instalación de alumbrado público, incluido por robo si es posible y por incendio, cualquiera que sea la causa a que responda, al tener encomendado el mantenimiento y conservación de la misma.*

*Con tal motivo el Contratista se obliga a concertar, previo conocimiento y aprobación del Ayuntamiento, y por cuantía suficiente en las sumas aseguradas, la póliza o pólizas de seguros que cubran de manera suficiente al menos:*

- Seguro todo riesgo de la instalación de alumbrado público.*
- Daños a terceros y responsabilidad civil por la explotación.*
- Incendio, explosión, rayo y adicionales incluidos los riesgos extensivos de daños por huelgas y acciones tumultuosas con inclusión de la prima del consorcio de compensación de seguros para riesgos catastróficos.*
- Robo y expoliación si es posible.*

*(..) El beneficiario de la póliza o pólizas que se suscriban para garantizar tales riesgos será el Ayuntamiento. El pago de la indemnización o indemnizaciones en caso de siniestro, deberá ser por tanto satisfecho directamente al Ayuntamiento por la entidad aseguradora.*

*(...) En caso de siniestro, el importe de la indemnización recibida de la entidad aseguradora será destinado por el Ayuntamiento a la reconstrucción o reparación de la instalación de alumbrado público,*

*transfiriendo los importes recibidos, directamente al Contratista a estos solos efectos.*

*El Contratista completará por su cuenta y cargo la sustitución de los elementos y/o equipos siniestrados, los trabajos necesarios y los importes que no estén incluidos en la indemnización del seguro o que correspondan a franquicias, y que sean necesarios para la total reposición y nueva puesta en operación de la instalación de alumbrado público en caso de siniestro.*

*Podrá abonar el Ayuntamiento las mejoras que puedan ocasionarse con motivo de las sustituciones de elementos deteriorados por estas causas (cambio a material normalizado si no lo fuera el que se sustituye; cambio de luminarias abiertas a cerradas, etc.) y las modificaciones que se realicen para evitar o minorar causas de robos o vandalismo (cambios a luminarias a más altura, protecciones diversas adicionales, desplazamientos a lugares más idóneos, etc.), todo ello a iniciativa del Ayuntamiento”.*

En cuanto al mantenimiento de las instalaciones eléctricas de todas las dependencias municipales, el punto 5.2.1 señala que incluye la mano de obra para la reparación de averías y pequeño material (fusibles hasta 10 amperios, rotulación de cuadros, tornillos, tuercas, bridas, tacos, varillas roscadas, etc. y demás elementos de fijación y sujeción para tuberías de cables, clemas, bornas y demás pequeño material eléctrico, pegamentos, colas, cintas aislantes y demás pequeño material necesario para la correcta sustitución o reparación de piezas), así como el suministro de material de todos los puntos de iluminación, lámparas, bombillas, etc., de todas las dependencias, según cuadro de precios que se incluirá en la oferta.

En relación con los seguros a suscribir, en el punto 3.1.12 de la oferta presentada por la empresa que finalmente resultó adjudicataria se

comprometía a tomar un seguro *“que cubrirá los daños de los equipos cuando sean dañados o sufran pérdidas por causas ajenas al normal funcionamiento de la instalación durante la vigencia del contrato.*

*Este seguro tendrá una cobertura por daños a terceros y responsabilidad civil durante la explotación, así como los daños por incendios, explosión, rayo y adicionales, incluidos los riesgos extensivos de daños por huelgas y acciones tumultuosas, con inclusión de la prima del consorcio de compensación de seguros de riesgos catastróficos”.*

**TERCERO.-** Durante la ejecución del contrato surgieron discrepancias entre las partes sobre la interpretación de la cobertura de los seguros que debía suscribir la contratista en relación con tres expedientes: el núm. 5301/2015 relativo a la reparación de varias farolas en mal estado, el núm. 2/2013 sobre deficiencias de la póliza de responsabilidad civil y la avería producida por un vehículo en el alumbrado público en la calle Parra nº 9, y el núm.184/2013 sobre las diferencias interpretativas en el ámbito de cobertura de los seguros de responsabilidad civil y de todo riesgo suscritos. Mientras que el Ayuntamiento consideraba que el contratista debía realizar las reparaciones de la calle Parra, el contratista estimaba que el seguro era para grandes catástrofes y que para pequeñas, ellos repararían pero el Ayuntamiento abonaría los materiales ya que el seguro no tenía que cubrirlos. Estos tres expedientes se acumularon por el Decreto 684/15.

El expediente de interpretación del contrato fue remitido a esta Comisión y, mediante el Dictamen 483/16, de 27 de octubre, se concluyó que el expediente había caducado, lo cual no impedía la incoación de un nuevo expediente de interpretación contractual.

Tras iniciarse un nuevo expediente de contratación, se conservaron todas las actuaciones seguidas en el anterior expediente de interpretación y se incorporaron no solo el contrato, el PCT y la oferta del

contratista sino también los informes jurídicos, de la Secretaría, de la Intervención, las alegaciones del contratista y la propuesta de resolución.

Remitido el expediente a esta Comisión, mediante el Dictamen 36/17, de 26 de enero, esta Comisión se ordenó retrotraer las actuaciones puesto que estas, sin tramitar un nuevo expediente de interpretación en virtud del principio de conservación de actos administrativos, habían consistido en la incorporación en bloque de todo lo actuado en el anterior procedimiento. Nuestro Dictamen determinó el alcance que debía darse al principio de conservación de actos y señaló la necesidad de emitir nuevos informes de la Secretaría, de la Intervención, darse trámite de audiencia al interesado y dictar nueva propuesta de resolución.

En cumplimiento de lo señalado en nuestro Dictamen, el Decreto 88/2017 de 6 de febrero, ordenó la emisión de nuevos informes por la Intervención y la Secretaría municipales, dio un nuevo trámite de audiencia para que el contratista efectuase alegaciones y para que se dictase una nueva propuesta de resolución.

El 7 de febrero se emitió por la Intervención el informe 38/17 en el que señalaba que era obligación del contratista disponer de un seguro de responsabilidad civil y de daños que cubriesen las contingencias detalladas en los pliegos y que no correspondía al Ayuntamiento de Alpedrete hacerse cargo de los daños ocasionados en los bienes incluidos en la instalación de alumbrado.

El 8 de febrero de 2017 la Secretaría municipal emitió dos dictámenes. En uno de ellos recordaba los trámites procedimentales del expediente de interpretación y en el otro, tras transcribir parte de las cláusulas del PCT, señalaba que la póliza de daños a todo riesgo suscrita por la contratista se refería a las instalaciones de la propia contratista y no a las instalaciones de alumbrado público municipales. Manifestaba

también que los términos del PCT eran claros e imponían a la contratista la obligación de suscribir un seguro por daños que incluyese el robo, incendios, explosiones, rayos, daños por huelgas y acciones tumultuosas, y concluía determinando el sentido de la interpretación que había de darse al contrato.

Conferido trámite de alegaciones al contratista, el 14 de febrero de 2017 se ratificó en lo ya manifestado en el anterior expediente de interpretación declarado caducado.

El 17 de febrero de 2011, mediante el Decreto 136/2017 se dictó una propuesta de resolución en la que, siguiendo el informe de la Secretaría municipal, se precisó la posición interpretativa del Consistorio en relación con la cláusula 5.1.12 del PCT, que imponía al contratista, a su cargo y sin coste adicional para el Ayuntamiento, las siguientes obligaciones:

- Obligación de incluir en la póliza por el seguro de responsabilidad civil al Ayuntamiento en calidad de beneficiario.

- Con respecto a la póliza por el seguro de daños:

- \* Obligación de incluir al Ayuntamiento en calidad de beneficiario.

- \* Contratación a cargo de la adjudicataria de una póliza/ pólizas que diese cobertura de “todo riesgo” en el total de las instalaciones que conforman el alumbrado público del municipio de Alpedrete, siendo estas al menos aquellas que vienen relacionadas en los Anexos 1 a 6 del PCT.

- \* Contratación a cargo de la adjudicataria de las coberturas de incendio, rayo, explosión y adicionales, incluidos los riesgos extensivos de daños por huelgas y acciones tumultuosas con inclusión de prima del consorcio de seguros para riesgos catastróficos.

\* Contratación por la adjudicataria de las coberturas de robo y expoliación.

Asimismo se ordenaba la notificación del decreto al contratista y la suspensión del plazo para resolver. La notificación al contratista tiene registro de salida del mismo de 17 de febrero.

**CUARTO.-** Dada la conservación de todo el expediente de interpretación caducado, se hace preciso referirnos al mismo.

De los expedientes núm. 5301/2015 relativo a la reparación de varias farolas en mal estado, el núm. 2/2013 sobre deficiencias de la póliza de responsabilidad civil y la avería producida por un vehículo en el alumbrado público en la calle Parra nº 9, y el núm.184/2013, resultaba que la concejala delegada de Hacienda, Recursos Humanos y Contrataciones, mediante escrito fechado el 30 de septiembre de 2015, solicitó al contratista que subsanase las deficiencias de la póliza de responsabilidad civil aportada por no quedar acreditado en el expediente el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los pliegos del contrato. Un informe de 6 de octubre de 2015 de los servicios técnicos municipales señalaba que, de conformidad con la cláusula 5.1.12 del PCT del contrato, la avería producida por un vehículo en el alumbrado público en la calle Parra nº 9 debía ser reparada y luego reclamada por la empresa al seguro del contrato. El 19 de octubre se recibió en el Ayuntamiento un escrito del contratista que adjuntaba una certificación relativa a la póliza de responsabilidad civil y la póliza a todo riesgo, suscritas con Generali, y mencionaba que fueron presentadas en su día ya que los pliegos así lo requerían al exigirse *“el previo conocimiento y aprobación del Ayuntamiento”*, y que, al no haber sido rechazadas, entendía que eran correctas.

Se efectuó un segundo requerimiento el 20 de octubre de 2015 para que se subsanasen las deficiencias detectadas en las pólizas referidas al contrato:

- En la póliza del seguro de responsabilidad civil no aparecía el Ayuntamiento como beneficiario.

- En la póliza del seguro a todo riesgo no figuraba el Ayuntamiento como beneficiario; no estaban contratadas las coberturas de incendio, rayo, explosión y adicionales, incluidos los riesgos extensivos de daños por huelgas y acciones tumultuosas; no se había contratado la cobertura de robo y expoliación; y no se cubrían por el seguro las instalaciones municipales.

El 19 de noviembre el contratista contestó que las dos pólizas cumplían con lo exigido por los pliegos del contrato; que a pesar de que en el seguro de responsabilidad civil constaba que el asegurado era el Ayuntamiento, en la siguiente renovación de la póliza se le incluiría como beneficiario. En cuanto al seguro de todo riesgo señalaba que el contratado era un seguro superior al multirisgo y que estaban incluidos los riesgos catastróficos y los incendios, pero que no se contrató el robo ni la expoliación por ser muy costoso y que el pliego no lo señalaba como preceptivo sino solo “*si era posible*”. En cuanto a los daños producidos por huelgas y acciones tumultuosas no se contrataron porque ninguna compañía aseguradora los quería cubrir.

El 30 de octubre de 2015 la Intervención y la Secretaría emitieron un informe conjunto en el que, en cuanto al fondo del asunto, entendían que quedaba resuelto por el punto 5.1.12 del PCT y que, producido un siniestro, independientemente de su gravedad, el contratista debía informar por escrito al Ayuntamiento; el importe de la indemnización recibida de la entidad aseguradora sería destinado por el Ayuntamiento a la reconstrucción o reparación de la instalación de alumbrado público,

transfiriendo los importes recibidos, directamente al contratista a estos solos efectos y el contratista debería completar por su cuenta y cargo la sustitución de los elementos y/o equipos siniestrados, los trabajos necesarios y los importes no incluidos en la indemnización del seguro o que correspondiesen a franquicias.

El 3 de noviembre se dio audiencia al interesado y se le dio traslado del citado informe conjunto.

El 17 de noviembre el contratista contestó que la controversia surgía porque el órgano de contratación interpretaba que el aseguramiento a todo riesgo imponía la obligación de la contratista de asumir la responsabilidad y el coste económico de absolutamente todas aquellas incidencias que tuviesen lugar en el término municipal de Alpedrete y que, directa o indirectamente estuviesen relacionadas con la red de alumbrado público objeto de mantenimiento, lo que excedería del objeto inicial del contrato. Alegaba el punto 3.15 del PCT que, entre las exclusiones del contrato señalaba que *“quedan excluidos del contrato todos los equipos y piezas que sean precisos sustituir por avería o mantenimiento correctivo, facturándose aparte”*. Y en cuanto al concreto supuesto de la avería de la calle Parra, producida por un vehículo, teniendo en cuenta dicha cláusula, estaría excluida del contrato.

Con fechas de 9 de octubre y 19 de noviembre de 2015 se emitieron sendos informes jurídicos de un despacho de abogados de Zaragoza que se incorporaron a ambos expedientes de interpretación del contrato. En el primero de los informes se manifestaba que el daño ocasionado al alumbrado público por un camión en la calle Parra no se correspondía con una avería propia de la instalación eléctrica por lo que la empresa contratista debía asumir por su cuenta y riesgo la sustitución de los elementos y/o equipos siniestrados, los trabajos necesarios y los importes no incluidos en la indemnización del seguro o que correspondiesen a franquicias. En el segundo informe se señalaba que se

debía incoar un expediente de interpretación contradictorio en el que se determinase el alcance y obligaciones del contratista en relación con la inclusión del Ayuntamiento como beneficiario en la póliza por el seguro de responsabilidad civil y en el seguro de daños, en el que además, debía darse cobertura de "*todo riesgo*" a las instalaciones del alumbrado público (al menos las relacionadas en los Anexos 1 a 6 del PCT), e incluir las coberturas de incendio, rayo, explosión y adicionales comprendidos los riesgos extensivos de daños por huelgas y acciones tumultuosas con inclusión de prima del consorcio de seguros para riesgos catastróficos, así como las coberturas de robo y expoliación.

El 9 de diciembre de 2015 la Secretaría emitió un informe en el que reproducía las conclusiones de los informes jurídicos anteriores después de señalar que se había iniciado un expediente contradictorio para resolver las incidencias surgidas en la ejecución del contrato y concluía en el mismo sentido que los informes.

Tras completar el expediente con la documentación requerida por el Consejo de Estado –al que se remitió el expediente en primer lugar–, el 7 de abril de 2016 se dictó propuesta de resolución sobre la interpretación contractual municipal.

En el preceptivo trámite de audiencia al contratista, no se opuso a la acumulación de los expedientes y se reiteró en lo ya manifestado en sus anteriores escritos de alegaciones.

Remitido el expediente finalmente a la Comisión Jurídica Asesora, el Dictamen 483/16, de 27 de octubre, concluyó que el expediente había caducado.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en:

*“f) expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre (...) d.- Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público”.*

La consulta se solicita por el alcalde presidente del Ayuntamiento de Alpedrete a través del director general de Administración Local por delegación de firma del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** Como ya informamos en nuestro Dictamen núm. 483/16, dada la fecha de adjudicación del contrato, le resulta de aplicación la normativa contenida en el Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), tanto en cuanto al fondo del asunto como en cuanto al procedimiento, concretamente el artículo 210 dedicado a la prerrogativa de interpretar el contrato y recogida también por la cláusula 11 del PCAP, con la tramitación contenida en el artículo 211 del TRLCSP.

No nos vamos a extender en la exposición de los trámites necesarios en este tipo de procedimientos puesto que a ello ya nos hemos referido en nuestros Dictámenes 483/16 y 36/17 en relación con este contrato. Baste decir que se han emitido los informes de legalidad (de la Intervención y de la Secretaría municipal, exigidos por el artículo 114.3 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), se ha dado trámite de audiencia al contratista, que ha formulado alegaciones, y, dada su oposición, se ha solicitado informe a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, con suspensión del plazo para dictar la resolución que dé fin al procedimiento de interpretación del contrato. La propuesta de resolución se ha dictado por el Alcalde del Ayuntamiento, como órgano de contratación, que aprobó los PCAP y PCT y adjudicó el contrato y, por tanto, el competente para la interpretación del mismo, como se desprende de la disposición adicional segunda del TRLCSP.

En cuanto al plazo en el que debe resolverse el expediente contradictorio de interpretación del contrato, puesto que la legislación de contratos no establece un plazo específico, hay que acudir a la normativa reguladora del procedimiento administrativo. En nuestro caso, dado que el presente expediente se inició tras la entrada de vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), resulta de aplicación el plazo general de tres meses previsto en el artículo 21.3 de la LPAC, a contar desde el acuerdo de inicio del expediente, plazo que puede suspenderse para la solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución –como es el informe de la Comisión Jurídica Asesora- por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del informe, tal y como establece el artículo 42.1.d) de la LPAC, que exige la comunicación a los interesados, no solamente de la solicitud de informes, sino también de la recepción de los mismos.

En el caso que nos ocupa el inicio del expediente de interpretación del contrato se produjo mediante el Decreto 640/2016 de 10 de noviembre, y el plazo fue suspendido mediante el Decreto 692/2016 de 30 de noviembre. Emitido el Dictamen 36/17 de 23 de enero que ordenaba la retroacción de las actuaciones, nuevamente empezó a transcurrir el plazo de tramitación del expediente, que se ha vuelto a suspender por el Decreto 136/17, de 17 de febrero. La notificación de la suspensión al contratista tiene registro de salida de esa misma fecha.

Por tanto, según resulta de lo expuesto, no han transcurrido más de tres meses para dictar la resolución con el sentido que debe darse a las cláusulas controvertidas del contrato.

**TERCERA.-** Analizados los aspectos formales de la interpretación del contrato, se ha de examinar ahora la procedencia de la exégesis a que se refiere la propuesta de resolución remitida a esta Comisión.

La potestad de interpretar los contratos por razones de interés público se integra dentro de las prerrogativas de la Administración Pública, según se deduce de la enumeración que realiza el artículo 210 del TRLCSP. Sin embargo, como ya señaló el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 594/12, esa prerrogativa no se debe ejercer de una manera incondicionada o absoluta, sino *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley”*.

También expuso en aquel dictamen, al igual que en ocasiones precedentes (por ejemplo, en el Dictamen 130/09), que la facultad de interpretar los contratos administrativos que ostenta la Administración contratante gozaba, conforme a la jurisprudencia tradicional, de una presunción de acierto en tanto no se demostrase que no era errónea. Sin embargo, la evolución jurisprudencial, en un sentido más razonable y equitativo, ha llevado a sostener que la Administración, al llevar a cabo

dicha interpretación contractual, ha de someterse a los criterios hermenéuticos contenidos en los artículos 1281 y siguientes del Código Civil. En dicho sentido, el Tribunal Supremo, en ya en su temprana sentencia de 15 de febrero de 1999 (Ar. 915), señaló que *“no hay en el ejercicio de dicha prerrogativa discrecionalidad alguna, sino sujeción a las reglas de la hermenéutica jurídica”*.

De lo anterior se deduce la necesidad de estar, a la hora de interpretar el contrato, a los criterios exegéticos que, bajo la rúbrica *“De la interpretación de los contratos”*, establecen los artículos 1.281 a 1.289 del Código Civil.

**CUARTA.** A partir de las anteriores premisas, procede dilucidar si la interpretación del contrato que realiza la Administración, en este caso, el Ayuntamiento de Alpedrete, respeta las referidas reglas de interpretación de los términos del contrato o si, por el contrario, y como sostiene la empresa contratista en sus alegaciones incorporadas al procedimiento, los seguros suscritos respetan lo exigido en los pliegos y no se le puede exigir que asuma la responsabilidad y el coste económico de absolutamente todas aquellas incidencias que tengan lugar en el término municipal de Alpedrete y que, directa o indirectamente estén relacionadas con la red de alumbrado público objeto de mantenimiento, lo que excedería del objeto inicial del contrato, tal y como alega.

En relación con las reglas interpretativas contenidas en el Código Civil, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes relativos a la interpretación de contratos (1/08, de 8 de octubre y 130/09, de 4 de marzo), señaló que: *«(..) el Código Civil dedica la primera de las normas consagrada a la interpretación de los contratos a la primacía de la interpretación literal o gramatical; así, reza el artículo 1281 que: “Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus*

*cláusulas. Si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá esta sobre aquéllas”.*

Por tanto, la labor interpretativa debe atender fundamentalmente a la voluntad manifestada por las partes en el contrato administrativo que las vincula y en el contenido de los pliegos que se asumen como contenido contractual, en los que se concretan los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones asumidos por las partes (artículo 115.2 del TRLCSP).

En caso de que los términos del contrato no sean claros, entrarán en juego otros criterios interpretativos. Así, se puso de manifiesto por esta Comisión en nuestro Dictamen 109/16 de 19 de mayo la importancia de la interpretación sistemática consagrada en el artículo 1285 del Código Civil, haciéndonos eco de lo ya sentado por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 1/08, de 1 de octubre, que declaró: *«Entre ellos, por su importancia, merece especial atención el criterio sistemático a que hace referencia el artículo 1285 del CC, conforme al cual: “Las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”. Este precepto proclama el principio de interpretación sistemática, el cual tiene un indiscutible valor, ya que la intención, que es el espíritu del contrato, es indivisible, no pudiendo encontrarse en una cláusula aislada de las demás, sino en el todo orgánico que el contrato constituye (vid. Por todas la STS de 28 de julio de 1990)».*

Por tal motivo, se destaca la relevancia de los pliegos como norma básica para resolver todo lo relativo al cumplimiento, inteligencia y efectos de los contratos administrativos ya que constituyen la “ley del contrato”, como ha entendido el Tribunal Supremo en reiteradísima jurisprudencia, y son expresión del principio de libertad de pactos reconocido en el artículo 25 TRLCSP (traslación del principio de autonomía de la voluntad del artículo 1.255 del Código Civil)

En este sentido también hay que traer a colación el artículo 208 del TRLCSP que dispone:

*“Los efectos de los contratos administrativos se regirán por las normas a que hace referencia el artículo 19.2 y por los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, generales y particulares”.*

Respecto del seguro de responsabilidad civil, según la cláusula 2.7 del PCT era obligación del contratista tener suscrita una póliza de responsabilidad civil acerca de terceros comprendido el Ayuntamiento de Alpedrete hasta un límite de 1.200.00 € por siniestro, y según la cláusula 5.1.12, entre los seguros que el contratista se obligaba a suscribir figuraba el de responsabilidad civil. El beneficiario de este seguro, al igual que en el de los demás que se suscribieran debía ser el Ayuntamiento.

El contratista no aportó la póliza suscrita (póliza núm. CR-G-028.000.598-1) al expediente, pese a habérselo requerido el Ayuntamiento, sino tan solo un certificado de la compañía aseguradora en la que aparecía como tomador del seguro una empresa distinta de la que la contratista es una filial y respecto de la que la compañía de seguros certificaba que garantizaba a la contratista frente a terceros en el ejercicio de su actividad hasta 1.200.000 € por siniestro y señalaba como asegurados adicionales “la propiedad-Ayuntamiento de Alpedrete” y la dirección facultativa, limitándose a las actividades realizadas por el asegurado. Y *“queda expresamente cubierta la responsabilidad civil que pudiera ser imputable al asegurado y derivada del ejercicio de su actividad en «Gestión del servicio público para la optimización del alumbrado público y el mantenimiento eléctrico de las instalaciones municipales de Alpedrete»”.*

Según el artículo 1 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro (en adelante, Ley 50/1980), el contrato de seguro es aquel por el que el asegurador se obliga, mediante el cobro de una prima y para el caso de que se produzca el evento cuyo riesgo es objeto de cobertura, a indemnizar el daño producido al asegurado, que puede o no coincidir con el tomador del seguro y con el beneficiario, según el artículo 7 de dicha ley.

Por ello, si la póliza del seguro de responsabilidad civil se ajustase a lo señalado en el certificado aportado al expediente, podría entenderse que se ajusta a lo exigido por los pliegos del contrato y que la interpretación del Ayuntamiento en este punto peca de rigorista ya que en la póliza aparece como asegurado adicional el Ayuntamiento de Alpedrete y que se incluye en la cobertura del seguro la responsabilidad civil que pudiera ser imputable al asegurado y derivada del ejercicio de su actividad en la “Gestión del servicio público para la optimización del alumbrado público y el mantenimiento eléctrico de las instalaciones municipales de Alpedrete”. Ahora bien, el tenor literal de la cláusula 5.1.12 del PCT expresamente especificaba que *“el beneficiario de la póliza o pólizas que se suscriban para garantizar tales riesgos será el Ayuntamiento”*. Ello unido a que, según hemos adelantado, el asegurado y el beneficiario pueden no coincidir en la misma persona (*ex* artículo 7 de la Ley 50/1980 antes citado), conduce a consignar en la póliza al Ayuntamiento como beneficiario, a lo que el propio contratista ya accedió al manifestar en sus alegaciones que en la próxima renovación de la póliza se determinaría como beneficiario el Ayuntamiento de Alpedrete, por lo que, pese a la discrepancia inicial, parece que la contratista resolverá la controversia en el sentido exigido por el Ayuntamiento.

Mayor discusión plantea el seguro de daños a todo riesgo y en este aspecto hemos de convenir con la Administración municipal que el seguro suscrito no se ajusta a lo exigido por los pliegos.

Atendiendo a las cláusulas del PCT, el contratista se comprometía a prestar la asistencia técnica que comprendiese la reposición del material fungible y consumible sin coste adicional para el Ayuntamiento (cláusula 3.11). Este material fungible y consumible a cargo del contratista se definía en la cláusula 3.18, en donde se reiteraba que correría a cargo del mismo sin coste alguno para el Ayuntamiento. También se incluía el pequeño material para la reparación de averías de la instalación eléctrica de todas las dependencias municipales incluidas en los Anexos del pliego (cláusula 5.2.1 del PCT). Según lo señalado en la cláusula 2.5 del PCT y reiterado en la cláusula 5.1 del PCT, el contrato no incluía a cargo del contratista el material de repuesto, que se definía en la cláusula 3.18.3 como todo material y (o) equipo no comprendido en las categorías de materiales fungibles y consumibles.

Los materiales y equipos de repuesto que fuera necesario sustituir por avería o mantenimiento correctivo derivado del funcionamiento de la instalación eléctrica no corrían a cargo del contratista, según la cláusula 3.15 del PCT. Para supuestos distintos de las averías y el mantenimiento correctivo por el funcionamiento de la instalación eléctrica (por ejemplo, averías causadas por daños producidos por terceros) los pliegos obligaban a suscribir un contrato de seguro a todo riesgo para la instalación de alumbrado público y las dependencias municipales relacionadas en el Anexos I a VI del PCT con la extensión descrita en la cláusula 5.1.12, que incluía el robo y el incendio, explosión, rayo, huelgas y acciones tumultuosas.

Además, en la oferta realizada por la contratista (punto 3.1.12) se comprometía a tomar un seguro *“que cubrirá los daños de los equipos cuando sean dañados o sufran pérdidas por causas ajenas al normal funcionamiento de la instalación durante la vigencia del contrato.*

*Este seguro tendrá una cobertura por daños a terceros y responsabilidad civil durante la explotación, así como los daños por*

*incendios, explosión, rayo y adicionales, incluidos los riesgos extensivos de daños por huelgas y acciones tumultuosas, con inclusión de la prima del consorcio de compensación de seguros de riesgos catastróficos”.*

La oferta relacionaba las dependencias municipales que, según lo exigido por el PCT, debían incluirse en el seguro.

Por el contrario, en el seguro a todo riesgo contratado por la contratista (Póliza CT-028.000.591) aparece como tomador y asegurado la misma empresa contratista, y cualquier otra sociedad filial o participada por ella. En la actividad asegurada se consigna: construcciones metálicas de calderería (en mayúscula en la póliza) e instalaciones de alumbrado público. Como bienes asegurados aparecen los bienes e intereses que constituyan el patrimonio propio del asegurado, incluyendo sus intereses en las reformas y mejoras de edificios propios de terceros; los bienes muebles de terceros, que se encuentren en depósito o custodia del asegurado o de las personas de las que deba responder. Los riesgos cubiertos son los daños y pérdidas materiales ocasionados a los daños objeto del seguro por todo riesgo no excluido específicamente. Como riesgos excluidos se engloban los ocasionados por terrorismo, cyber-terrorismo, daños en datos electrónicos y daños medioambientales. Como cláusula adicional, en mayúscula, *“expresamente se hace constar que los actos vandálicos quedan excluidos para este tipo de actividad”*. Y aparecen como no contratados los gastos a consecuencia de un siniestro, daños eléctricos, avería de maquinaria, avería de equipos electrónicos y ordena (sic), el robo ni la expoliación.

Tanto una interpretación literal como una interpretación sistemática del contrato suscrito por las partes conducen a aceptar la interpretación manifestada por la Administración en su propuesta de resolución en relación con el seguro de daños a todo riesgo, puesto que del contrato suscrito por el contratista se desprende que no se han asegurado

directamente los riesgos de la instalación eléctrica del Ayuntamiento y sus dependencias sino las de la empresa contratista y se han excluido los riesgos específicamente exigidos por los pliegos.

Por tanto, según los pliegos, en el seguro de daños a todo riesgo ha de incluirse al Ayuntamiento en calidad de beneficiario, según lo razonado en relación con el seguro de responsabilidad civil.

Asimismo, el contratista debe suscribir una póliza o pólizas que dé cobertura de “todo riesgo” en el total de las instalaciones que conforman el alumbrado público del municipio de Alpedrete y sus dependencias, siendo estas al menos aquellas que vienen relacionadas en los Anexos 1 a 6 del PCT.

En cuanto a las coberturas de incendio, rayo, explosión y adicionales, incluidos los riesgos extensivos de daños por huelgas y acciones tumultuosas con inclusión de prima del consorcio de seguros para riesgos catastróficos, su inclusión entra dentro del ámbito del principio de libertad de pactos de las partes de un contrato, que se reconoce en el artículo 25 del TRLCSP “*siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración*”, lo que no ocurre en este caso. Hay que mencionar, por ejemplo, que el artículo 44 de la Ley 50/1980 señala que el asegurador no cubre los daños por hechos derivados de conflictos armados, haya precedido o no declaración oficial de guerra, ni los derivados de riesgos extraordinarios, salvo pacto en contrario. Es decir, incluso en estos supuestos la ley permite el pacto que asegure esos riesgos. En este caso la cobertura de los riesgos de incendio, rayo, explosión y adicionales, incluidos los riesgos extensivos de daños por huelgas y acciones tumultuosas mencionados se pactó expresamente: se exigía literalmente por los pliegos, lo ofertó el contratista en su proposición y a ello se comprometió mediante la firma del contrato por lo que no procede

aceptar sus alegaciones de que ninguna compañía aseguradora los cubre por ser muy costosas.

En relación con las coberturas de robo y expoliación, cierto es que en el PCT se indica, respecto del riesgo de robo, que el contratista asumiría los daños “si es posible” (cláusula 5.1.12), sin embargo, la posibilidad no viene determinada por razones crematísticas. La posibilidad de su aseguramiento se contempla en la propia Ley 50/1980 puesto que es uno de los riesgos que son objeto del seguro de daños según se dispone en sus artículos 50 a 53, y su cobertura se exigía por los pliegos, se ofertó por contratista y a ello se comprometió.

Admitir la interpretación que mantiene el contratista sería dejar el cumplimiento del contrato al arbitrio de uno de los contratantes, lo que no es posible a tenor de lo dispuesto en el artículo 1256 del Código civil.

El principio de la autonomía de la voluntad manifestado en la libertad de pactos que pueden concertar las partes viene respaldado durante la ejecución de los contratos por la obligación de cumplir lo pactado. En el ámbito de la contratación administrativa el artículo 209 del TRLCSP es el que establece la vinculación al contenido contractual al disponer que *“los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación a favor de las Administraciones Públicas”*, de forma que lo convenido por las partes se convierte en ley entre ellas, como así consideró el Consejo de Estado en su Dictamen de 29 de enero de 2004 (núm. expte. 3779/2003) en un caso en el que la Administración exigió, en los pliegos referidos a unas obras en un litoral, la suscripción de un contrato de seguro contra temporales y el contratista alegó que ninguna aseguradora los cubría.

En mérito a lo que antecede esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Resulta conforme a Derecho la interpretación de las cláusulas contractuales efectuada por el Ayuntamiento de Alpedrete en la propuesta de resolución.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 16 de marzo de 2017

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 117/17

Sr. Alcalde de Alpedrete

Pza. de la Villa, 1 – 28430 Alpedrete