

Acuerdo n^o: **6/14**
Consulta: **Alcalde de Villarejo de Salvanés**
Asunto: **Contratación Administrativa**
Aprobación: **26.02.14**

ACUERDO de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de febrero de 2014, tomado ante la consulta formulada por el alcalde del Ayuntamiento de Villarejo de Salvanés, por conducto del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, sobre interpretación de las condiciones económicas del contrato suscrito por el citado Ayuntamiento con A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de enero de 2014 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del consejero de Presidencia y Justicia y portavoz del Gobierno, mediante escrito de 15 de enero de 2014, en relación con el expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 48/14, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. Don Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de Acuerdo, la cual fue deliberada y aprobada por la Comisión

Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 26 de febrero de 2014, por unanimidad de los presentes, con el voto particular concurrente que se recoge a continuación del acuerdo.

SEGUNDO.- La documentación que obra en el expediente remitido es la siguiente:

1. Publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 14 de agosto de 2006 del anuncio del procedimiento de adjudicación mediante concurso del contrato de *“servicio de Escuela Municipal de Música”*.

De dicho anuncio resulta que mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Villarejo de Salvanés de 8 de agosto de 2006 se aprobó el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas por los que se había de regir el contrato.

En el anuncio se establecía el presupuesto base de licitación en 73.395,75 euros, IVA incluido.

2. Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PACP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) para la contratación de la gestión de los servicios de la Escuela Municipal de Música.

Según dichos documentos, el objeto del contrato es *“la concesión administrativa para la gestión del servicio de Escuela Municipal de Música de Villarejo de Salvanés”*.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares establece un plazo de vigencia del contrato desde la firma hasta el 30 de junio de 2007, con la posibilidad de prórroga hasta un máximo de 4 años (cláusula 2ª del PCAP).

En la cláusula cuarta se establece el precio de la concesión y financiación del contrato en los siguientes términos:

“El precio de la concesión incluirá tanto lo obtenido por cuotas del alumnado, como por subvención de la Comunidad de Madrid y la

subvención del Ayuntamiento de Villarejo de Salvanes. La compensación económica o subvención municipal que recibirá el concesionario por la prestación del servicio, se fijará mensualmente en función de los alumnos matriculados, de acuerdo con los siguientes datos (fijados como tope máximo).

Las tarifas que hubiesen de percibirse de cada alumno, en concepto de cuota mensual son:

- Ingreso del alumno de Música y Movimiento: 61,75 €/mensuales.*
- Ingreso del alumno de Formación Musical: 81,13 €/mensuales*
- Ingreso del alumno de Formación Musical con asignaturas complementarias: 100,51 €/mensuales.*
- Ingreso del alumno por estudio de 2º instrumento: 28,00 €/mensuales.*
- Ingreso del alumno por estudio sólo de un instrumento: 46,75 €/mensuales.*

Del cobro de dichas cuotas será directamente responsable el concesionario del servicio. Igualmente los usuarios del servicio y antes del comienzo de la prestación deberá abonar en concepto de matrícula inicial, la tarifa máxima de 25 €.

Dicha cantidad se percibirá en dos conceptos:

- a. Aportación del alumno: La aportación mensual que efectúa el alumno será la que estipule el Ayuntamiento al inicio de cada curso, y de cuyo cobro será responsable la empresa adjudicataria, en forma y cuantía que se establezca en la ordenanza fiscal municipal.*

b. La aportación del Ayuntamiento: diferencia entre lo aportado por el alumno y el coste total por alumno anteriormente indicados. La diferencia será facturada de forma mensual al Ayuntamiento, informándole de la cantidad de alumnos de alta en la escuela a día 15 de cada mes.

La estimación de costes globales por la gestión de los servicios depende del número de alumnos matriculados en la Escuela de Música y orientativamente el presupuesto total anual engloba los siguientes apartados:

- 1) Actividades docentes y/o relacionadas con ellas (88% del presupuesto) (...)*
- 2) Actividades no docentes y gastos relacionados con ellas (10% del presupuesto) (...).*
- 3) Otros gastos (2% del presupuesto) (...).*

En la cláusula quinta se establecen las tarifas que han de percibirse de los alumnos en concepto de cuota mensual para el curso 2006/2007 en los siguientes términos:

- “ - Música y Movimiento: 25,02 €/mensuales.*
- Lenguaje musical + instrumento: 41,41 €/mensuales.*
- Lenguaje musical+instrumento+conjunto instrumental: 41,41 €/mensuales.*
- Instrumento: 25,50 €/mensuales.*
- Lenguaje musical: 22,30 €/mensuales.*
- Matrícula: 25”.*

En cuanto al pago al concesionario, la cláusula sexta estipula lo siguiente:

“Se llevará a cabo, previa presentación de las correspondientes facturas mensuales, las cuales contendrán la cantidad resultante de descontar al precio de coste de los servicios, la cuota aportada por los alumnos, que tras su comprobación por el Técnico competente, se someterá al reconocimiento de la obligación, por el órgano correspondiente, pagándose posteriormente con cargo a la partida del vigente Presupuesto de Gastos, de conformidad con lo establecido en el artículo 99 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RD 2/2000, de 16 de junio”.

El PCAP establece en su cláusula octava un plazo de garantía de un año desde la fecha de finalización del contrato.

3. Oferta económica formulada por A.

En dicha oferta, la sociedad, que acepta plenamente las condiciones y obligaciones de los pliegos, propone llevar a cabo la gestión del servicio público por la cantidad de 73.395,75 euros, según la ratio estimada en función de una media de 75 alumnos para el curso 2006/2007.

4. Contrato formalizado el día 22 de septiembre de 2006 con A.

En la cláusula sexta del contrato se establece la compensación económica a recibir por el contratista que *“será el coste mensual por alumno”* que se establece según las cantidades que fijaba la cláusula cuarta del pliego. En esa cantidad se desglosan dos conceptos, la aportación del alumno, con referencia a las conceptos y cantidades recogidas en la cláusula quinta del pliego, y la cantidad aportada por el Ayuntamiento, que según el contrato, es la diferencia entre lo aportado por el alumno y el coste total anteriormente indicado. Se indica que la mencionada diferencia será facturada mensualmente al Ayuntamiento, informándole de la cantidad de alumnos de alta en la escuela a día 15 de cada mes.

5. Informe de 23 de junio de 2009 emitido por el interventor del Ayuntamiento de Villarejo de Salvanés. En dicho informe se indica que, de la comprobación de las facturas emitidas mensualmente por la empresa, se ha podido constatar lo siguiente:

“1) Se incluye en las facturas el importe de las cuotas que están abonando los usuarios. De esta forma se duplica la cuota de la aportación del alumno. En el Pliego de condiciones que sirvió de base a la contratación del servicio se define claramente los conceptos, cuantías y sujetos que están obligados al abono de cada concepto y cuota. En el apartado 4º, “Precio de la concesión y financiación del contrato” se establecen todas estas cuestiones claramente. El precio total por conceptos se reparte, para hacer frente al pago, entre la cuota del usuario, que cobrará directamente la empresa, y la cuota del Ayuntamiento, que será abonada directamente por este a la empresa.

2) Los importes del IPC no coinciden.

3) Se está impartiendo una clase (lenguaje musical y segundo instrumento) que no figura en el pliego, pero que puede que el Ayuntamiento la asuma si la considera necesaria y si existe consignación presupuestaria suficiente.

A fecha del presente resulta la cantidad pagada indebidamente de SETENTA Y OCHO MIL CIENTO DIECISITE EUROS CON CINCUENTA Y DOS CÉNTIMOS, que la empresa deberá devolver”.

6. Escrito de notificación a A firmado por el secretario del Ayuntamiento de Villarejo de Salvanés el 26 de octubre de 2010 en el que se indica que la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 20 de octubre de 2010, ante la solicitud de devolución del aval prestado por A por importe de 2.935,83 euros en relación con el contrato de gestión de la Escuela de Música, acordó

comunicar que no se podía proceder a la devolución solicitada en tanto no transcurriera el plazo de garantía de un año desde la finalización del contrato.

7. Escrito presentado por J.P.P. en representación de A el 12 de marzo de 2013, que se formula en contestación a una notificación del Ayuntamiento recibida el 25 de febrero de 2013 *“detallando las partidas que componen la liquidación con nº de referencia: aaa por un importe de 78.117,52 € (setenta y ocho mil ciento diecisiete euros con cincuenta y dos céntimos) en concepto de “reintegro de cantidad pagada indebidamente”, informe de intervención 23/06/2009 sobre clases 2006 a 2009”*.

En el citado escrito se formulan las siguientes alegaciones:

“1. Se presentó una oferta económica por escrito (incluido en el sobre nº 2, se adjunta copia) con unos supuestos económicos muy claros, el ratio por alumno era de 978,61 € ateniéndonos a la publicación en el BOCM nº 192 de 14 de agosto de 2006 que indicaba un presupuesto de 73.395,75 € (para un supuesto máximo de 75 alumnos, según pliego). La mesa de contratación no hizo ninguna manifestación en contra de la regularidad o ninguna observación de que fuera incompatible con las expuestas en el pliego. El pliego exponía una serie de cantidades a cobrar por alumnos y especialidades, que en ningún caso permitía a las empresas licitadoras poder valorar la viabilidad o no financiera del servicio, ya que no se disponía de ninguna información de nº de alumnos y especialidades que cursaban. La única forma de poder pujar era el ratio por alumno antes mencionado.

2. Posteriormente, A fue seleccionada para la gestión del servicio y en reunión posterior, se firmaron todos los documentos “de buena fe” con la Sra. Alcaldesa, como es lógico, ya que la información económica esencial, se recogía en el anuncio público y entraba dentro de los márgenes económicos que la empresa hizo. De aquí que no se

detectara la incoherencia económica del pliego con respecto al B.O.C.M.

3. La empresa hizo su primera factura a principio de octubre de 2006, ya con las cantidades que el pliego marcaba. Nos encontramos con dos posibles supuestos, no aclarados ante la lectura del pliego ya que hace referencia "...al coste total por alumno anteriormente indicado..." pero desde nuestro punto de vista no lo define, el primero era aplicar las cantidades que habían de pagar los alumnos a los mismos (ingresadas directamente por A), y la segunda cantidad aplicársela al Ayuntamiento. Esta operación suponía un Ratio por alumnos de 1.064,56 € (+8.83% de diferencia con lo publicado en el B.O.C.M.).

La segunda opción era aplicar la cantidad asignada al alumno a los mismos (ingresadas directamente por A), y restar estas cantidades a lo definido para el Ayuntamiento (no al precio total por alumno, que no aparece definido), lo que suponía un ratio por alumnos de 746,26 € (- 23.71% con respecto a lo publicado en el B.O.C.M., adjunto ambas simulaciones). Claramente esta segunda opción invalidaba totalmente el poder llevar el servicio con el modelo presentado en nuestro Proyecto. Esto motivó el realizar nuestra primera factura con el primer supuesto. Esa factura fue entregada en el Ayuntamiento, y suponemos que fue revisada por el órgano de control interno y validada por el mismo. De haberse recibido notificación de rechazo de la factura, el servicio no se podría haber llevado a cabo con el modelo reflejado en el Proyecto Educativo del centro, debería haberse resuelto el contrato y vuelto a sacar a concurso el servicio. Durante los cursos, 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 se estuvo facturando de esta manera, y el proyecto estaba siendo viable, que no rentable.

4. En junio de 2009, F.G.B., como Alcalde de Villarejo de Salvanes, nos convocó a una reunión, y se nos informó que en base a

una interpretación del pliego según la Administración, se estaba pagando a la empresa más cantidad de la debida, en concreto las cuotas de los alumnos, las cuales eran gestionadas directamente por A, y que se debía regularizar la situación de inmediato, nosotros en esa misma reunión expusimos todo lo antes mencionado, e intentamos hacer ver que en todo momento estábamos en la línea de nuestra oferta presentada en la licitación, y de lo publicado en el B.O.C.M. y que si se hacía la valoración en base a esa interpretación era inviable económicamente el servicio. Nosotros expusimos que cualquier empresa que licitara solo tenía como base esa cantidad para el ratio económico de alumnos y que era imposible calcular la viabilidad económica de otra forma. También expusimos que la empresa estaba dando varias asignaturas de Conjunto, que no estaban reflejadas en el pliego y que no se estaban cobrando ni al alumnado ni al Ayuntamiento (simulación de valoración económica adjunta) que suponía una cantidad de horas lectivas muy importante, que se estaba cobrando 18 € de matrícula por los 25 € que ponían en el pliego y que en resumidas cuentas el pliego marcaba unos precios totalmente incoherentes con el servicio que se prestaba y por el que se licitó.

5. Se mantuvo una segunda reunión, y se nos instó a realizar el servicio aplicando estrictamente la interpretación de la Administración, se nos hizo abonar las facturas de mayo y junio (abono bbb de 30/06/2009, se adjunta) y volver a emitirlas con los nuevos precios (fra. ccc de 01/07/2009 y fra. ddd de 01/07/2009, se adjuntan), en esta misma reunión pusimos de manifiesto que no se podía seguir llevando el servicio con el mismo modelo pedagógico y de gestión, a lo que el alcalde indicó que quizás Villarejo no necesitaba una escuela de tanta calidad. Instamos al alcalde a que mantuviera una reunión con la comunidad educativa para informar de todo esto, y para indicar a los padres que el servicio desde ese momento no podía llevarse a cabo con el mismo formato que se había llevado con el consiguiente deterioro

del mismo y encarecimiento y que se iban a reducir las horas lectivas, no lectivas, de conjunto y audiciones trimestrales para el curso 2009/2010.

6. El 8 de septiembre de 2009 (antes del comienzo del curso 2009/2010) se tuvo una reunión en el hall central de la Escuela de Música, con los padres, madres y alumnos. Asistieron el alcalde, la concejala de Educación, el concejal de Deportes y los tres socios que componíamos A, para informar a los padres de todo lo que había acontecido y de que en el curso 2009/2010 el modelo pedagógico y de gestión se reduciría, las clases de Lenguaje Musical a 45' (antes 1 h), se suprimían las Tutorías, se suprimían las Clases de Conjunto (hasta ese curso impartidas gratuitamente por A), las audiciones trimestrales y los claustros. Se les explicó que el pliego marcaba unos precios que no se ajustaban al B.O.C.M. y se puso de manifiesto públicamente, que el dinero que recibía A se invertía en la educación musical de los alumnos al 100%. Implícitamente se reconocía que el modelo de Gestión era inviable con las cuotas del pliego, y se nos permitía hacer una rebaja de servicios para ajustar el precio. Desde nuestro punto de vista se debería haber rescindido el contrato y haber vuelto a sacar a concurso el servicio. Tras esta reunión y con la rectificación de las facturas de mayo y junio (2009), con los recortes aplicados en tiempos lectivos, no lectivos etc. y tarifas aplicadas según interpretación de la Administración Local, se dio por zanjado el tema (no recibiendo notificación hasta diciembre de 2012).

7. El curso 2009/2010 se llevó a cabo con las reducciones mencionadas, y en septiembre de 2010, F.G.B., sacó a concurso un nuevo contrato para dos años prorrogable uno más, por valor de 100.000,00 €, 27.000,00 € más que el anterior, para un supuesto de 80 a 120 alumnos (ratio medio de 1.000 € por alumno).

8. *Hasta la fecha, A había dado por finalizado todo este episodio de los supuestos pagos indebidos en la reunión mantenida en 2009 (expuesto en punto 6), ya que no tenía ninguna notificación por escrito ni de ninguna forma oficial de que se fuera a pedir la devolución de la misma. La sociedad cambió en 2010 de socios, ya que los anteriores no tenían intención de volver a trabajar en Villarejo, y J.P.P., adquirió el 95% de la sociedad, frente al 25% que tenía cuando todo esto sucedió. De haber recibido esta notificación de los supuestos pagos indebidos en tiempo y forma, la responsabilidad legal de J.P.P. no sería la misma que la actual, lo que supone un grave perjuicio para los actuales socios causado por la Administración.*

9. *Se pidió la devolución del aval correspondiente a este contrato en 2010, y se hizo un informe, por parte de la Secretaria, que giraba en torno a la espera del tiempo legal para la devolución de avales en los contratos con el sector público, 1 año (se adjunta copia), en ningún caso a que hubiera una causa pendiente. Ante una segunda petición de la devolución del aval, ha sido cuando han empezado a surgir de nuevo los supuestos pagos indebidos, hablamos del año 2012”.*

En virtud de lo expuesto, el representante de A solicita que se cancele la deuda, pues en opinión de sus alegaciones “*ha quedado sobradamente demostrado, por hechos posteriores (permisividad de reducir servicios en el curso 2009/2010, importe de licitación cursos 2010/2011, 2011/2012) que el precio era totalmente irreal y no se ajustaba a lo ofertado por la empresa A ni al servicio prestado a la localidad*”. Además, indica que deberá tenerse en cuenta para la cancelación “*la valoración de las asignaturas impartidas y no remuneradas durante los cursos, 2006/2007, 2007/2008 y 2008/2009*” así como “*el abono bbb que cancelaba las facturas de mayo y junio de 2009*”. Por último, solicita la devolución del aval por haber expirado el plazo de garantía.

8. Certificado de 21 de octubre de 2013 firmado por el alcalde de Villarejo de Salvanés, relativo al acta de la sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de 26 de julio de 2013, en la que se aprobó por unanimidad *“la elevación al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, las condiciones económicas del contrato entre el Ayuntamiento de Villarejo de Salvanés y la empresa A para los años 2006-2009”*.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Se remite a este Consejo Consultivo por conducto del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno solicitud de dictamen en relación con *“la interpretación de las condiciones económicas del contrato de gestión de la Escuela Municipal de Música”* suscrito entre el Ayuntamiento de Villarejo de Salvanés y A. El fundamento de la petición de dictamen a este Consejo Consultivo vendría determinado por lo dispuesto en el artículo 13.1.f).4º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, conforme al cual:

“1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) 4. º 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 de las Administraciones públicas”.

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar al Consejo Consultivo a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, en aplicación

de lo dispuesto en el artículo 14.3 de la Ley 6/2007 (*“Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”*).

Ahora bien, conforme a la normativa expuesta si bien resulta cierto que el dictamen de este Consejo Consultivo resulta preceptivo en los procedimientos de interpretación de contratos, resulta claro que en este caso el procedimiento es inexistente.

En efecto, conforme a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, la potestad de interpretación constituye una prerrogativa de la Administración, establecida en garantía del interés público, que ha de ajustarse en su ejercicio a un procedimiento contradictorio.

En este caso no ha habido propiamente un acto de inicio del procedimiento firmado por el órgano competente, que conforme a la doctrina de este Consejo Consultivo, será el órgano de contratación (así nuestros dictámenes 429/12, de 11 de julio y 445/12, de 18 de julio). Resulta especialmente relevante ese acuerdo, en cuanto que en él debe plasmarse la fundamentación jurídica necesaria para basar la postura interpretativa de las cláusulas contractuales por parte de la Administración.

No existen en el expediente tampoco actuaciones instructoras, como podría ser la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, y que en el ámbito de la Administración Local se ciñe a los informes del secretario y de la Intervención de la Corporación, conforme a lo dispuesto en el artículo 114 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 781/1996, de 18 de abril. En lo que atañe al informe de la Intervención Municipal en el procedimiento de interpretación, no puede considerarse como tal el emitido el 23 de junio de 2009 que obra en el

expediente, pues responde a un momento procedimental y a unas circunstancias fácticas y temporales distintas.

Tampoco se puede afirmar que se haya conferido trámite de audiencia al contratista en el contexto de un procedimiento de interpretación contractual, pues partiendo de los términos del escrito de alegaciones de A, ya que desconocemos el contenido del escrito dirigido a la misma por el Ayuntamiento, pues no figura en la documentación examinada, se infiere que no se ha formulado por la Administración una interpretación del contrato sobre la que el contratista deba pronunciarse en el marco de un procedimiento contradictorio, sino que la interpretación ya vendría establecida por el Ayuntamiento, limitándose a exigir a la contratista el pago de la cantidad que resulta de la interpretación efectuada.

Finalmente se observa que no se ha formulado propuesta de resolución. Al respecto cabe indicar que el informe preceptivo del Consejo está sujeto a unas exigencias formales que vienen desarrolladas en el artículo 33 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en cuya virtud *“a la petición de dictamen habrá de acompañarse toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada y un índice numerado de documentos”*. En efecto, nuestro dictamen se ha de pronunciar sobre la propuesta de resolución que formule la corporación local en la que debe constar, con referencia a hechos y fundamentos de derecho, la interpretación de las cláusulas contractuales que la entidad local estima procedente, así como los pronunciamientos oportunos sobre las alegaciones de los interesados. Es doctrina de este Consejo que el órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas aportando, en este caso explícita o implícitamente, una solución alternativa. Se trata de un defecto esencial en orden a la posible emisión por este Consejo del dictamen solicitado porque tratándose de dictámenes preceptivos, nunca se

pronuncia en abstracto, sino que lo hace en relación con los contenidos dispositivos o decisorios concretos que la Administración pretende adoptar.

En consecuencia, no habiéndose tramitado ningún procedimiento de interpretación contractual en que resulte preceptivo nuestro dictamen, procede la devolución del expediente.

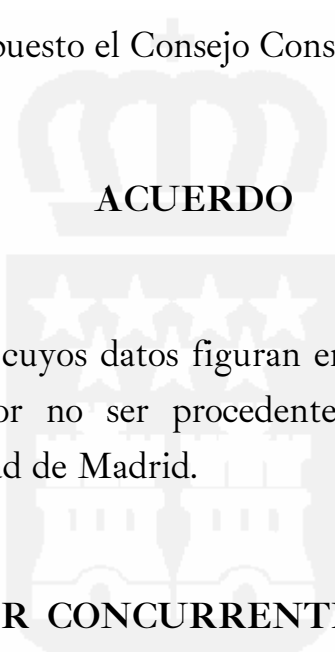
SEGUNDA.- No obstante lo señalado en la consideración anterior, estimamos oportuno añadir las siguientes observaciones:

En primer lugar, de las alegaciones formuladas por A, que no pueden contrastarse con la documentación incorporada al procedimiento o informe elaborado por la Administración municipal ya que nada de esto obra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, parece que a raíz del informe de la Intervención Municipal de 23 de junio de 2009, se tramitó un procedimiento de interpretación de las cláusulas contractuales ahora controvertidas que, según alega la contratista, culminó con un acuerdo entre las partes y una modificación del contrato, por lo que la cuestión que ahora pretende suscitarse ya habría sido resuelta en ese momento.

Por otro lado, desconocemos la naturaleza del escrito remitido por el Ayuntamiento al contratista y que dio lugar al escrito de alegaciones formulado por A el día 12 de marzo de 2013 pues no consta en la documentación examinada por este Consejo Consultivo, pero según resulta de este último escrito podría tratarse de una reclamación de pagos indebidos prevista en el artículo 77 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto a la que no resulta preceptivo el dictamen de este órgano consultivo, al no constar que se haya tramitado el procedimiento previsto en el apartado tercero de dicho artículo (*“La revisión de los actos de los que se deriven reintegros distintos a los correspondientes a los pagos indebidos a que se refiere el apartado 1 anterior* (pago indebido que se realiza por error material, aritmético o de hecho a favor de persona en quien no concurra derecho alguno al cobro frente a la Administración, o en cuantía

que excede de la consignada en el acto o documento que reconoció el derecho del acreedor), *se realizará de acuerdo con los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos o anulables, previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, o de conformidad con los procedimientos específicos de reintegro establecidos en las normas reguladoras de los distintos ingresos, según la causa que determine su invalidez. La efectividad de los ingresos por reintegro se someterá a lo establecido en el capítulo II del título I de esta Ley*”).

Por lo anteriormente expuesto el Consejo Consultivo adopta el siguiente,



ACUERDO

Devolver el expediente, cuyos datos figuran en los antecedentes de hecho del presente Acuerdo, por no ser procedente el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

**VOTO PARTICULAR CONCURRENTE QUE FORMULA AL
PRESENTE ACUERDO LA CONSEJERA, DOÑA ROSARIO
LAINA VALENCIANO.**

«Por medio del presente Voto Particular Concurrente, que emito al amparo del artículo 15. 3 de la Ley 6/2007 de 21 de diciembre Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, expreso mi discrepancia con el razonamiento jurídico que se realiza en la Consideración de Derecho Primera del Acuerdo 6/14 de este Consejo de fecha 26 de febrero de 2014 en expediente 48/14, si bien comparto la conclusión de devolver el

expediente por no ser procedente el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Estimo, junto con la mayoría, que la insuficiente instrucción y la escasa documentación acompañada a la solicitud de dictamen por la administración consultante fundamentan la devolución del expediente acordada, pero entiendo que precisamente esa carencia impide calificar la petición como de interpretación de contrato, discrepando asimismo de las razones puramente formales que se aducen para rechazar la supuesta interpretación solicitada.

Los órganos consultivos ilustran a la Administración consultante con la finalidad de potenciar la legalidad y acierto de su decisión, haciéndose por ello exigible que el motivo de la consulta resulte de modo inequívoco, pues queda al margen de la función consultiva, no solo elaborar propuestas de resolución tal y como se especifica en el acuerdo objeto del presente voto particular, sino, con mayor fundamento, interpretar la voluntad del órgano decisor en los casos en los que la consulta no esté expresada con claridad. En el presente caso, el acuerdo del ayuntamiento de 21 de octubre de 2013 del siguiente tenor: *“la elevación al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, las condiciones económicas del contrato entre el Ayuntamiento de Villarejo de Salvanes y la empresa A para los años 2006-2009”*, a mi juicio impide calificar la petición como de interpretación de contrato, motivo por el cual entiendo que toda la argumentación contenida en la consideración de derecho primera, que analiza la falta de adecuación de la actuación del Ayuntamiento al procedimiento previsto para la interpretación de contratos está fuera de lugar.

Entiendo que dentro de la función ilustrativa que corresponde a este Consejo, sí resulta procedente analizar, tal y como se hace en la consideración de derecho segunda las posibles opciones que le caben a la Administración consultante, transmitiendo la opinión de este Consejo ante la posibilidad de que ésta tramite una nueva consulta.

En este contexto, comparto las reflexiones contenidas en la citada consideración de derecho segunda, a las que a mi juicio, debería añadirse la

que a continuación expongo con la finalidad de que no se genere estérilmente un procedimiento de interpretación contractual, si esa fuese auténticamente la voluntad de la Administración consultante. Así, estimo que se debería haber transmitido la improcedencia de incoar un procedimiento de interpretación contractual, al hallarnos ante un contrato ya extinguido. La facultad de la Administración de interpretar contratos mediante acto administrativo, con presunción de validez y ejecutivo, se justifica en el interés público, que exige, que las eventuales dudas que se susciten en el desarrollo de los mismos, no perturben ni demoren su ejecución, perturbación que concurriría si para resolver las cuestiones que plantea la ejecución se hubiese de esperar a la decisión de los órganos judiciales, como ocurre en los contratos privados. Dicha facultad, junto con la de resolver y modificar contratos constituye una potestad exorbitante, en cuanto supone una excepción al principio de igualdad de las partes contratantes, manifestación del privilegio de autotutela de la Administración aplicado a los contratos y que como tal ha de ser objeto de interpretación restrictiva. De tal forma, su ejercicio solo resulta procedente en los casos en los que el interés general que exige el normal desarrollo del servicio objeto del contrato, se halle comprometido. En el presente caso, tal y como se deduce de la escasa documentación acompañada, el contrato de servicio de Escuela Municipal de Música, se extinguió en el curso 2010, por lo que la causa que fundamentaría el ejercicio de la potestad exorbitante que implica la interpretación contractual, no existiría en el año 2013, haciéndolo improcedente.

La exacción de la cantidad de 78.117,52 €, exigida por el Ayuntamiento en concepto de pago indebido, podrían tramitarse, tal y como se expone en el acuerdo, por la vía del procedimiento regulado en la Ley General Presupuestaria o incluso dentro de la fase de liquidación que se inicia con la extinción contractual, procedimientos ambos, respecto de los que no resulta preceptivo el dictamen de este órgano consultivo».

Madrid, 26 de febrero de 2014