

Dictamen nº: **109/16**  
Consulta: **Alcalde de Mejorada del Campo**  
Asunto: **Contratación Administrativa**  
Aprobación: **19.05.16**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 19 de mayo de 2016, sobre la consulta formulada por el alcalde presidente del Ayuntamiento de Mejorada del Campo 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 mixto denominado “*Gestión del servicio de organización de las escuelas deportivas para adultos, pistas de tenis y pádel, y pista exterior de fútbol sala de la Concejalía de Deportes del Ayuntamiento de Mejorada del Campo (Madrid)*”, (en adelante, el contrato).

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 11 de abril de 2016 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen firmada el 6 de abril de 2016 por la Directora 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 Mejorada del Campo.

A dicho expediente se le asignó el número 103/16, 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).

Para la emisión del informe, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19.2 del ROFCJA, el 4 de mayo se requirió la remisión de nueva documentación (el contrato suscrito y los pliegos, así como otros documentos que se mencionaban en el expediente enviado), que fue enviada el siguiente día 6.

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 acuerdo, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 19 de mayo de 2016.

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

- Por acuerdo plenario de 15 de julio de 2013, se aprobaron los pliegos de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y de prescripciones técnicas (en lo sucesivo, PPT) que regirían el procedimiento abierto para adjudicar el que se califica en los pliegos como contrato mixto de gestión de servicios y obras, cuyo objeto era la organización de las escuelas deportivas para adultos, pistas de pádel, y pista exterior de fútbol sala, y la creación de nuevos espacios deportivos, reforma de los existentes y suministro de equipamientos deportivos, conforme al anteproyecto de obra que se adjuntaba al pliego.

Mediante acuerdo plenario de 17 de octubre de 2013 se adjudicó el contrato a la empresa ELITESPORT, GESTIÓN Y SERVICIOS, S.A. (en adelante, la empresa o el contratista) por 739.125,60 € (IVA excluido), por un plazo de doce años desde la formalización del mismo y sin posibilidad de prórrogas.

En el contrato administrativo suscrito el 26 de noviembre de 2013, el contratista se comprometía a la ejecución del contrato “*...con estricta sujeción al pliego de cláusulas administrativas particulares, al pliego de prescripciones técnicas aprobados por el mismo órgano (...), a su oferta y mejoras presentadas con fecha 12 de septiembre de 2013, documentos contractuales que figuran en el expediente, que acepta incondicionalmente y sin reserva alguna y que se unen al presente contrato formando todos ellos un solo cuerpo*

Entre las mejoras que ofertó la empresa se incluía la instalación de vinilos gigantes decorativos con un valor estimado de 12.000 €. La mejora se propuso en los siguientes términos:

**“MANUAL DE IDENTIDAD CORPORATIVA:**

*Elaboración de identidad corporativa para el Centro Deportivo FITNESS Y PÁDEL MEJORADA.*

*Diseño de Logotipo.*

*Diseño de Línea de papelería.*

*Instalación de Señalética en el Centro Deportivo.*

*Instalación de Vinilos Gigantes Decorativos*

*Decoración de Edificios con colores y estilos de identidad corporativa del Centro de deporte”.*

- Por Decreto de la alcaldía nº 1052/2015, de fecha de 29 de octubre, se incoó expediente a la empresa para que retirase la cartelería colocada en las fachadas del complejo deportivo municipal “La Dehesa” atendido lo dispuesto en la Ordenanza nº 23 que establece la tasa por la utilización de instalaciones deportivas, publicidad y otros servicios análogos ya que contenía publicidad ajena al contenido del contrato adjudicado -que debió ser autorizada por el órgano de contratación- y no constaba acreditada la contratación de publicidad en las instalaciones del complejo deportivo “La Dehesa”.

La empresa, en las alegaciones presentadas el 18 de noviembre de 2015, manifestó que la cartelería no era publicidad de la empresa sino que constituía la imagen corporativa del propio centro de deportes y que fue la propia corporación local quien eligió el diseño y aportó su opinión para que, finalmente quedara tal y como está, y que era una mejora estética aceptada y elegida expresamente por el propio Ayuntamiento. Sin embargo, en la alegación quinta hace referencia a que la autorización para la instalación de la cartelería *“va implícita”* en la aceptación de la mejora propuesta.

El director de deportes del Ayuntamiento emitió un informe el 16 de octubre de 2015 en el que ponía de manifiesto que se había requerido a la empresa para que retirara las lonas publicitarias del centro deportivo municipal “Las Dehesas” o liquidara la tarifa correspondiente a lo establecido en la ordenanza nº 23 reguladora de las tasas por la utilización de instalaciones deportivas, publicidad y otros servicios análogos.

La jefa de negociado de la concejalía de deportes de Mejorada del Campo emitió un informe el 24 de noviembre de 2015 en el que manifestaba que la ordenanza nº 23 reguladora de las tasas por la utilización de instalaciones deportivas, publicidad y otros servicios análogos establece tarifas para la publicidad estática en bienes

deportivos municipales y que la instalación de lonas publicitarias pueden generar esas tasas establecidas en la ordenanza siempre que no se considere que se encuentran dentro de las obligaciones del contrato administrativo mencionado. Las tasas que correspondería abonar si no se considerase la instalación de carteles dentro de las obligaciones del contrato se calcularon por el jefe del Departamento de Rentas el 20 de noviembre de 2015: 1.250 €/temporada por el pabellón A y 9.375 €/temporada por el pabellón B.

El Pleno del Ayuntamiento, el 28 de enero de 2016 acordó la incoación de expediente de interpretación del contrato, con la finalidad de determinar si la mejora propuesta por la empresa en relación con la cartelería se había cumplido satisfactoriamente.

El acuerdo se notificó a la empresa contratista y a la entidad avalista.

En cumplimiento del trámite de audiencia, el contratista, con fecha 3 de marzo de 2016 alegó que la cartelería era una imagen corporativa del centro de deportes, sin beneficio para la empresa; que era una de las mejoras ofertadas en el contrato; que tanto la cartelería como su ubicación, los colores y logotipo fue admitido por el Director Técnico, Gerente de deportes y Concejal Delegado de Deportes que actuaba como representante de la Alcaldía (sic); que la cartelería no era publicidad de la empresa; que dado que no era propiedad de la empresa sino del Ayuntamiento, este era libre de darle el destino que desease siempre que se tuviese por cumplida la mejora. Aportaba también fotografías de la cartelería pero ningún documento por el que el municipio aprobase la cartelería y los vinilos.

La Vicesecretaría General del municipio emitió dictamen el 9 de marzo de 2016 y consideró que correspondía al órgano de contratación,

interpretar el contrato y validar y autorizar los carteles y vinilos en que debía concretarse la mejora del contratista.

El 17 de marzo de 2016 el alcalde presidente formuló propuesta de resolución para su posterior aprobación por el Pleno del Ayuntamiento en la que se proponía declarar que la obligación contractual del contratista, en relación con la mejoras ofertadas en materia de imagen corporativa y concretadas en la instalación de cartelería y vinilos, no había sido cumplida por la empresa porque los elementos instalados no habían sido autorizados por el órgano de contratación, que en ningún momento fue consultado a estos efectos y los consideraba inadecuados, debiendo proceder el contratista a su retirada y a formular una nueva propuesta de materialización de la mejora para su autorización por el órgano de contratación.

El 18 de marzo de 2016 la interventora municipal procedió a emitir un informe de fiscalización en el que daba cuenta de los documentos fiscalizados.

El 31 de marzo se procedió a solicitar un dictamen sobre el expediente de interpretación del contrato a la Comisión Jurídica Asesora, con suspensión del plazo para resolver lo que se notificó al contratista junto con la propuesta de resolución.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

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

*“3. En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) 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 Mejorada del Campo a través de la directora 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.

**SEGUNDA.-** Dada la fecha de adjudicación del contrato, le resulta de aplicación la normativa contenida en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP).

A la prerrogativa de interpretar el contrato se dedica el artículo 210:

*“Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”.*

Por su parte, el PCAP que rige el contrato establece en su cláusula 30 la prerrogativa del órgano de contratación de interpretación del contrato, debiendo seguirse los trámites previstos en el artículo 211 del

TRLCSP, según el cual, deberá darse audiencia al contratista resultando preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista.

En el caso que nos ocupa, el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora resulta preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 211.3 del TRLCSP, al haberse formulado oposición del contratista, manifestada en el escrito de 3 de marzo de 2016. Esta exigencia, como veíamos anteriormente, se concreta en el artículo 5.3.f.d de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, para los expedientes de interpretación contractual que tramite la Administración municipal.

Por su parte, en el ámbito de la Administración local, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en lo sucesivo, TRRL), establece como necesarios -con carácter previo al acuerdo del órgano de contratación en el procedimiento de interpretación del contrato- los informes de la Secretaría y de la Intervención de la Corporación (artículo 114.3), habiéndose evacuado los mismos en este caso, tal y como resulta de los antecedentes de hecho del presente dictamen.

Finalmente, es preciso advertir que la competencia para aprobar la propuesta de acuerdo interpretativo sometido a consulta, corresponde al Pleno del Ayuntamiento, como órgano de contratación, que aprobó los PCAP y PPTE y adjudicó el contrato y, por tanto, el único competente para la interpretación del mismo. Así se desprende de la cláusula 6 del PCAP, que remite al punto segundo de la disposición adicional segunda del TRLCSP.

En cuanto al plazo para tramitar el expediente de interpretación de los contratos, puesto que la legislación de contratos no establece un plazo específico, resulta de aplicación el plazo general de tres meses

previsto en el artículo 42.3 de la LRJ-PAC, a contar desde el acuerdo de inicio, si bien, el trascurso del plazo para resolver podrá suspenderse cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del informe -art. 42.5.c) de la LRJ-PAC-, en cuyo caso el artículo 42.3.c) 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, consta en el expediente que el inicio de expediente se acordó el 28 de enero de 2016 y que el 31 de marzo se procedió a solicitar un dictamen sobre el expediente de interpretación del contrato a la Comisión Jurídica Asesora, con suspensión del plazo para resolver, que se notificó al contratista junto con la propuesta de resolución, con lo que el procedimiento no habría caducado.

**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 (verbigracia, 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 era errónea, pero 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 Sentencia de 15 de febrero de 1999 (Ar. 915), ha señalado 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 Mejorada del Campo, 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, se le está intentando imponer el cumplimiento de una obligación que, a su entender ya ha sido cumplida y aceptada por el órgano de contratación.

Según la Administración, el contratista no ha cumplido debidamente la mejora ofertada de elaboración de identidad corporativa para el centro deportivo “Las Dehesas” porque los carteles instalados no han sido autorizados por el órgano de contratación y en ningún momento fue consultado a estos efectos y los considera inadecuados. Por ello le instó a que los retirase y volviese a formular nueva propuesta de materialización de dichas mejoras para su autorización por el órgano de contratación.

Como no podía ser de otra manera, es preciso partir del contenido de los pliegos que constituyen, según jurisprudencia reiteradísima, la ley del contrato, en aplicación de la norma contenida en el artículo 208 del TRLCSP:

*“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”.*

Así lo ha entendido el Tribunal Supremo ya desde su sentencia de 25 de mayo de 1999. El propio Alto Tribunal considera improcedente que ni siquiera en el documento en que se formalice la adjudicación definitiva, se introduzcan modificaciones respecto de lo consignado en el pliego, so pena de vulnerar el principio de la buena fe contractual (STS de 20 de marzo de 1992, y las que cita).

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 ésta sobre aquéllas”».

Pues bien atendiendo a la literalidad de las cláusulas del PCAP y del PPT, la cláusula 40 es la que establece las obligaciones del contratista, la primera de las cuales es la de “*cumplir todas las obligaciones derivadas de la propia naturaleza del contrato y que directa e indirectamente se deriven de lo establecido en este pliego, en el pliego*

*de prescripciones técnicas, así como las de su oferta que se considerará a todos los efectos como parte integrante del mismo”.*

La empresa se comprometió, como mejora, a elaborar una imagen corporativa del centro deportivo, en el que instalaría carteles con el logo, señalética y vinilos gigantes como se ha especificado en los antecedentes de hecho, sin que se incluyese el diseño de los mismos. Una vez adjudicado el contrato, la mejora ofertada le era exigible al contratista por disponerlo así el PCAP. Respecto de la forma en que debía cumplirse, el punto 4 del PPT establece expresamente que “*las mejoras, ampliaciones, suministros y toda clase de obras realizadas en la instalación, deberán siempre estar previamente autorizadas por el Ayuntamiento de Mejorada del Campo*”.

El tenor literal de dicho punto es claro por lo que *in claris non interpretatio*: las mejoras han de ser autorizadas por el Ayuntamiento.

En este caso, el municipio afirma que no ha autorizado las mejoras y el contratista manifiesta lo contrario. Sin embargo, no aporta prueba alguna de esa aprobación, e incluso en las alegaciones que presentó en el Ayuntamiento el 18 de noviembre de 2015 alegó que la autorización para la instalación de la cartelería “*va implícita*” en la aceptación de la mejora propuesta, con lo que está reconociendo que no se ha autorizado. Sin embargo, no puede considerarse que por el hecho de aceptarse su oferta y las mejoras ofertadas deba entenderse que se han autorizado sin tener un control del contenido de las mismas.

Cierto es que en la cartelería cuyas fotos se aportaron por el contratista no se hace mención a la empresa por lo que no supone publicidad de la misma pero tampoco se menciona en el logo, por ejemplo, que se trate de un centro deportivo municipal. En la oferta que presentó la empresa no aparecía el diseño concreto de lo que sería la imagen corporativa del centro deportivo, por lo que ese diseño debía ser posteriormente autorizado por el Ayuntamiento.

Pero es que además, abunda en la necesidad de aprobación y autorización de dichas mejoras la interpretación sistemática de los pliegos.

Sobre la regla de interpretación sistemática consagrada en el artículo 1285 del Código Civil, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 1/08, de 1 de octubre 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[RJ 1990\6185])».*

Por eso, por si no fuera claro -que lo es- el citado punto 4 del PPT puede completarse con otras previsiones contenidas en los pliegos, y que ayudan a indagar acerca de cuál es la forma en que debe ejecutarse el servicio.

Así, se dispone en la cláusula 40 del PCAP que el contratista deberá *“cumplir las instrucciones que para la interpretación de la relación contractual diera a la entidad contratista el Ayuntamiento de Mejorada del Campo”*; la cláusula 41 dispone que el contratista puede organizar el servicio objeto de la concesión, de conformidad a lo establecido en los PCAP y PPT y la oferta presentada, *“bajo la supervisión de la dirección técnica municipal”*; la cláusula 27 del PCAP dispone la designación de un responsable por parte del Ayuntamiento para supervisar la prestación del servicio objeto del contrato, comprobar el cumplimiento del servicio realizado y su adecuación a lo dispuesto en los PCAP y PPT;

y la cláusula 30 reconoce al órgano de contratación el poder de dirección y control en la ejecución del contrato.

Por su parte el PPT en su punto 3.1 dispone que el proyecto que presente la empresa debe ser informado por los técnicos municipales; y que el contratista debe apoyar la gestión integral de las instalaciones deportivas “*siguiendo siempre las indicaciones de los técnicos municipales*” (3.3); la elaboración de un sistema documental debe seguir los criterios técnicos de la gestión deportiva y la estructura que señale el Ayuntamiento (3.4); las equipaciones del personal deberán ser necesariamente aprobadas por el Ayuntamiento (10); el proyecto anual debe ser aprobado por el Ayuntamiento, que puede exigir cambios en el mismo para su adecuación (12).

Luego, interpretando de forma armónica y global las previsiones del clausulado de los pliegos, más allá del claro tenor literal del punto 4 del PPT, se llega a la conclusión de que la Administración local controla, dirige y supervisa la ejecución del contrato y debe autorizar la forma en que la empresa cumple el contrato.

En mérito a todo lo anterior, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente,

## **CONCLUSIÓN**

Es ajustada a derecho la interpretación que del contrato realiza el Ayuntamiento de Mejorada del Campo al considerar que no se ha cumplido debidamente la mejora ofertada por no haber sido autorizada.

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 19 de mayo de 2016

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 109/16

Sr. Alcalde de Mejorada del Campo

Pza. de España, 1 – 28840 Mejorada del Campo