

Dictamen nº **602/13**  
Consulta: **Alcalde de Villaviciosa de Odón**  
Asunto: **Contratación Administrativa**  
Aprobación: **04.12.13**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 4 de diciembre de 2013, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Villaviciosa de Odón, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre (LRCC), sobre interpretación del contrato de “Servicio de prevención ajeno en las especialidades de seguridad en el trabajo, higiene industrial, ergonomía, psicosociología aplicada y vigilancia de la salud para trabajadores y determinados centros municipales”.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 29 de octubre de 2013 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, con fecha 17 de octubre anterior, sobre petición firmada por el alcalde de Villaviciosa de Odón relativa al expediente de interpretación del contrato del Servicio de prevención ajeno en las especialidades de seguridad en el trabajo, higiene industrial, ergonomía, psicosociología aplicada y vigilancia de la salud para trabajadores y determinados centros municipales (en adelante, “*el contrato*”), adjudicado a la mercantil A, actual B (en adelante, “*la contratista*”).

El estudio de la ponencia ha correspondido por reparto de asuntos a la Sección VIII, presidida por el Excmo. Sr. D. Andrés de la Oliva Santos, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por unanimidad en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 4 de diciembre de 2013.

El escrito de solicitud de dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente.

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

1. La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, en sesión celebrada el 19 de enero de 2011, acordó adjudicar el contrato, por procedimiento abierto, a la contratista. Con fecha 8 de febrero de 2011, se procedió a la firma del documento contractual por un importe total de 12.577,80 euros anuales, IVA incluido, desglosado en las especialidades técnicas de seguridad en el trabajo, higiene industrial, ergonomía y psicosociología aplicada (4.377,80 euros, IVA incluido) y vigilancia de la salud (exento de IVA), y un período de dos años. A tenor de su cláusula octava, las controversias que surgieran, entre otros, sobre la interpretación del contrato, serían resueltas por el órgano de contratación.

El cuadro anexo al pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato, figuraba como objeto del mismo *“la contratación del Servicio de prevención ajeno en las especialidades de seguridad en el trabajo, higiene industrial, ergonomía, psicosociología aplicada y vigilancia de la salud para trabajadores y determinados centros del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón”*.

Dicho objeto, según el anexo, se contemplaba *“con el fin de establecer el reglamentario concierto de organización de los recursos para el desarrollo de las actividades preventivas de riesgos laborales en la especialidad técnica”*

*superior de higiene industrial y vigilancia de la salud que permitan constituir un servicio de prevención ajeno en este Ayuntamiento, cumpliendo así con lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales (Ley 54/2003), sus sucesivas reformas y normativa que las desarrollan, así como el Acuerdo-Convenio de los trabajadores de este Ayuntamiento”.*

Por su parte, el pliego de prescripciones técnicas, en su artículo 1 también referido al objeto del contrato, reseñaba:

*“El presente pliego de condiciones técnicas tiene por objeto regular y definir el alcance y condiciones de prestación que habrán de regir la contratación para el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón de una Entidad especializada acreditada para actuar como servicio de prevención ajeno.*

*Todo ello con el fin de establecer el reglamentario concierto de organización de los recursos para el desarrollo de las actividades preventivas de riesgos laborales en la especialidad técnica superior de higiene industrial y vigilancia de la salud que permitan constituir un servicio de prevención ajeno en este Ayuntamiento, cumpliendo así con lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales (Ley 54/2003), sus reformas y normativa que las desarrollan, así como el Acuerdo-Convenio de los trabajadores de este Ayuntamiento.*

*Las actuaciones a realizar se podrán modificar durante la realización del servicio según las necesidades de cumplimiento de la normativa citada. Estas actuaciones serán coordinadas desde el*

*Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, con la colaboración y asesoramiento del adjudicatario”.*

En cuanto al ámbito de aplicación del contrato, señalaba, en el artículo 3, que “*se extenderá a todos los centros y trabajadores del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, cuya relación consta en el Anexo I*”. Añadía en un párrafo segundo que “*todos los datos del citado anexo deben considerarse estimativos, puesto que pueden causar baja, o producirse nuevas incorporaciones de centros y/o trabajadores que se considerarán incluidos en el objeto del presente contrato, siempre que el número total no varíe en más o en menos un 10% del total de trabajadores, sin que por ello pueda reclamar compensación económica alguna*”.

El referido Anexo I incluía un listado de quince “*centros de trabajo para los que se concierta la actividad preventiva*”, con mención, en cada caso, de su denominación, número de trabajadores y dirección de la sede correspondiente. Entre ellos, en el ordinal 14 de la relación, el centro de trabajo que identificaba como “*Policía Local*”, con sede en la Calle Zarzal, 18. En particular, en lo referente al número de trabajadores a los que se extendía la actividad preventiva en la Policía Local, se especificaba la cobertura a 8 teleoperadores, 2 auxiliares administrativos, 1 limpiador/a y 69 policías locales, matizando, en cuanto a estos últimos, entre paréntesis: “*exclusivamente vigilancia de la salud*”.

El artículo 4 del pliego de prescripciones técnicas se refería a los “*trabajos a realizar*”, tratando por separado los aspectos relativos al “*análisis previo de la situación*”; “*programación anual de la actuación preventiva*”; “*higiene industrial*”, a su vez comprensiva de los aspectos de “*evaluación y/o revisión de riesgos higiénicos*”, “*determinación de las prioridades y planificación en la adopción de medidas preventivas*”; “*análisis e investigación de actividades profesionales*” e “*información y formación de trabajadores. Programas de formación de riesgos*

*específicos”; “memoria anual”; “ergonomía y psicología aplicada”, en la que se incluían la “determinación de las prioridades y planificación en la adopción de medidas preventivas”, “evaluación y/o revisión de riesgos ergonómicos”; “información y formación a los trabajadores. Programas de formación de riesgos específicos” y “control de riesgos y gestión”.*

Y, en el artículo 5, se incluía el régimen de las “*actividades incluidas en la disciplina de vigilancia de la salud*”. El referido precepto establecía:

*“Se seguirán y cumplimentarán todos los criterios establecidos en los artículos 22 y 31.3 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y la reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales y artículos 37.3, 38 y 39 del Reglamento de los Servicios de Prevención. Así como el artículo 50 del Acuerdo-Convenio Colectivo del personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, relativo a revisiones médicas.*

*Se prestará asesoramiento y apoyo en lo relacionado con:*

- *El análisis de situación de la empresa en relación con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y en especial de la salud de sus trabajadores.*
- *Diseño y aporte de un método de gestión y modelos tipo de documentación relacionados con la vigilancia y el control de la salud.*
- *Planificación, coordinación y/o realización de exámenes de salud específicos, conforme a criterio legal y/o médico, en las instalaciones que determine el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (salvo reconocimientos médicos individuales que se realizarán en las instalaciones que determine el adjudicatario), comprendiendo la realización de una historia clínico laboral, una exploración clínica en función de los riesgos inherentes al trabajo, un análisis clínico*

compuesto de hemograma, orina, bioquímica (doce parámetros) y las siguientes pruebas complementarias: control visión, audiometría y espirometría. Se realizará electrocardiograma a criterio del Servicio Médico y a todas aquellas personas mayores de cuarenta años y valoración prostática (PSA) a criterio del Servicio Médico y a todas aquellas personas mayores de cuarenta y cinco años.

- Análisis de los resultados de los exámenes de salud de los trabajadores y de la evaluación de riesgos con criterios epidemiológicos.
- Investigación y análisis de las posibles relaciones entre la exposición a los riesgos profesionales y los perjuicios para la salud y la proposición de medidas encaminadas a mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo.
- Identificación de posibles relaciones entre la causa de enfermedad o de ausencia del trabajo por motivos de salud, y los riesgos para la salud que puedan presentarse en los lugares de trabajo.
- Valoración de los riesgos que puedan afectar a las trabajadoras en situación de embarazo o parto reciente, a los menores y a los trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos, y las medidas preventivas adecuadas.
- Elaboración de la memoria anual de las actividades realizadas en materia de vigilancia de la salud.

#### **A) ELABORACIÓN DE DOCUMENTACIÓN QUE CONTENDRÁ COMO MÍNIMO.**

- Informe de Planificación de Vigilancia de la Salud.

- *Informe global de los resultados de los exámenes de salud específicos de los trabajadores.*
- *Informe de análisis epidemiológico de los resultados de Vigilancia de la Salud.*
- *Protocolo médico por puesto de trabajo.*
- *Programación y citación de los Exámenes de Salud. Modalidades de Ejecución. Exámenes de Salud Específicos.*
- *Contenido de los Exámenes de Salud. Tipo de Examen de Salud.*
- *Informes médicos para el trabajador e información para los servicios de prevención del Instituto Nacional de Estadística. Criterios de Aptitud.*
- *Memoria de las Actividades Sanitarias del Servicio de Prevención.*

#### *B) MEMORIA ANUAL.*

*Con carácter anual, el adjudicatario emitirá un documento de memoria en el que se describirán las actividades, técnicas y formativas, realizadas en cada uno de los centros que se relacionan en el Anexo I del presente Pliego de Prescripciones Técnicas.*

#### *C) MEJORAS.*

*Podrán ofertarse mejoras en acciones formativas relacionadas con el objeto del contrato, de acuerdo con lo especificado en el apartado G) del Cuadro Anexo que rige también la presente licitación”.*

2. El 7 de febrero de 2013, la Junta de Gobierno Local aprobó la prórroga del contrato por dos años más, con efectos a partir del 8 de febrero de 2013 y sujeción a “*las mismas condiciones que el contrato*

*actual”.* La prórroga fue firmada por los representantes de las partes del contrato, en documento del día 8 de febrero.

3. Con fecha 29 de abril, la jefa de Recursos Humanos se dirigió a la contratista para solicitar la realización del examen psicofísico a los miembros de la Policía Local. Se basaba para ello en la mención del artículo 6 del pliego de prescripciones técnicas a que éstas debían considerarse “*como mínimas y no excluyentes de otras que las entidades solicitantes se vean obligadas a realizar por imperativo legal relativas a la seguridad y salud del personal del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón*”, en relación con el artículo 42 de la Ley 4/1992, autonómica de Coordinación de las Policias Locales, que imponía la superación por parte de los miembros de los Cuerpos de Policía Local del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, de “*una revisión médica anual de carácter psicofísico*”.

A continuación, contratista y Administración se cruzaron diversos correos electrónicos para concretar una reunión sobre el particular, ya que, desde un principio, por parte de la primera se puso de manifiesto la existencia de dudas en torno a la procedencia de lo solicitado desde el área municipal de Recursos Humanos. En concreto, en comunicación de 12 de junio de 2013, la contratista trasladaba la valoración que sobre el particular habían realizado sus abogados, en los términos que a continuación se exponen:

“(i) *La Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales en su artículo 22 de Vigilancia de la salud establece que ‘El empresario garantizará a los trabajadores a su servicio la vigilancia periódica de su estado de salud en función de los riesgos inherentes al trabajo’. Por lo que entendemos que se garantiza una revisión médica para el conocimiento del estado de salud general, y lo que se nos está reclamando se trata de una revisión médica de carácter psicofísico.*

*Esta revisión tiene un carácter muy específico por cuanto requiere un estudio y valoración psicológico sobre el estado mental del paciente, así como una valoración física.*

*(ii) La Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, en su artículo 42 establece la obligación de los Cuerpos de Policía de superar una revisión médica de carácter psicofísico. Dicha revisión médica responde a una valoración relacionada al uso de armas por parte de los Cuerpos de Policía, y no se encuentra enmarcada dicha normativa en el ámbito de la Prevención de Riesgos, sino en el ámbito de la regulación de los Cuerpos de Seguridad.*

*Las revisiones contratadas por parte del Ayto. de Villaviciosa tienen un carácter general de valoración de la salud en el marco de la prevención de riesgos laborales, dirigidas a todo el funcionariado, y no pueden extrapolarse a otro tipo de revisiones específicas reguladas por una normativa que no tiene una relación directa con la Prevención de Riesgos Laborales.*

*Por otra parte, lo que se nos reclama es un reconocimiento médico concreto, no contratado, que no figura en ninguna de las estipulaciones del clausulado del contrato. Y por tanto requeriría de una facturación al margen del contrato y para un servicio específico que requiere de la intervención de profesionales en la materia psicológica”.*

A la vista de las anteriores alegaciones, con fecha 3 de julio, los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento emitieron un informe, en el que, tras la exposición de los antecedentes de hecho y del marco normativo aplicable, se alcanzaban las siguientes conclusiones:

*“Primera.- La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, incluye en su ámbito de aplicación tanto personal sujeto a las relaciones laborales privadas, como al personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas, con las matizadas exclusiones del artículo 3, apartado 2, de la Ley indicada. No obstante, parte de las actividades que realizan los miembros de la Policía Local están contempladas por la normativa general de prevención de riesgos laborales, dado que se trata de trabajadores y, por tanto, tienen derecho a que se garantice su seguridad y salud.*

*Segunda.- Los miembros de la Policía Local, por virtud del artículo 42 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, sobre salud laboral, estarán obligados a superar una revisión médica anual. En este caso, la revisión para estos trabajadores es obligatoria, y de carácter psicofísico. Dicha revisión está incluida dentro de la actividad de vigilancia de la salud objeto del contrato:*

*1º. - El contratista está obligado al cumplimiento de las disposiciones vigentes en la Comunidad de Madrid en materia laboral y de seguridad, salud e higiene en el trabajo.*

*2º.- La vigilancia de la salud de los miembros de la Policía Local está expresamente recogida en el objeto del contrato.*

*3º.- A efectos del contrato, estas condiciones técnicas han de entenderse como mínimas y no excluyentes de otras que las entidades licitantes se vean obligadas a realizar por imperativo legal relativas a la Seguridad y Salud del personal del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (...)".*

4. Mediante Resolución del alcalde en funciones, de 1 de agosto de 2013, se acordó la incoación del procedimiento para la interpretación del contrato “*en relación a la obligación contractual de la adjudicataria de realizar dentro de la actividad de vigilancia de la salud, los exámenes psicofísicos obligatorios para el Cuerpo de la Policía Local, según viene establecido en la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid*”. Asimismo, la Resolución disponía la concesión de un plazo de audiencia a la contratista con remisión del informe de la Asesoría Jurídica municipal de 3 de julio anterior, y dar cuenta de lo actuado a la Concejalía de Recursos Humanos y a la Intervención y a la Tesorería municipales.

Notificada la contratista con fecha 9 de agosto, el día 14 presentó escrito de alegaciones en el que, tras razonar su discrepancia con el informe de los Servicios Jurídicos municipales al considerar que la obligación que se le pretendía imponer no estaba incluida en el objeto del contrato y era ajena al ámbito de aplicación de la normativa de riesgos laborales, exponía las siguientes conclusiones:

“*Primero.- Que la empresa adjudicataria se ratifica en todo lo expuesto en el escrito anteriormente presentado, así como en las manifestaciones en el presente escrito realizadas. En este sentido, entendemos, que la revisión contractual por parte del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, pretende incluir nuevas obligaciones para el adjudicatario no incluidas en el contrato de Prevención de Riesgos con fecha 8 de Febrero de 2011, contraviniendo lo establecido en el Ordenamiento Jurídico español.*

*Segundo.- La Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, en su artículo 22 establece que el empresario garantizará a sus trabajadores una revisión médica para el conocimiento de su estado de salud general; en cambio, la revisión médica de carácter psicofísico*

*para los Cuerpos de Policía establecida en el artículo 42 de la Ley 4/1992, de Coordinación de Policias Locales de la Comunidad de Madrid, hace referencia a una revisión mucho más específica destinada a la valoración del uso de armas por parte de los Cuerpos de Policía, enmarcada, dicha normativa, en la regulación de los Cuerpos de Seguridad, y en ningún caso en la normativa de Prevención de Riesgos Laborales.*

*En referencia a la revisión llevada a cabo por el Ayuntamiento de Villaviciosa, ésta tiene un carácter general de valoración de la salud en el marco de la prevención de riesgos laborales, dirigidas a todo el funcionariado, y no pueden extrapolarse a otro tipo de revisiones específicas reguladas por una normativa que no tiene relación directa con la prevención de riesgos laborales.*

*Tercero.- De otro lado, y atendiendo a lo establecido en el contrato entre ambas partes, el reconocimiento médico de carácter específico que reclama el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón no se encuentra contratado, y no figura en ninguna de las estipulaciones del clausulado del contrato, y por lo tanto, requeriría de una facturación al margen del presente contrato, ya que, el servicio en cuestión es un servicio de carácter específico que requiere la intervención de otro tipo de profesionales incluidos en el ámbito de la Psicología".*

Solicitado informe de la Secretaría General, fue emitido el 3 de septiembre. En él, se establecían los antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos que se consideraban pertinentes, para llegar a la siguiente conclusión:

*"Procede desestimar las alegaciones formuladas por [el representante] de B., con fecha 14 de agosto de 2013, dado que:*

1º.- Los miembros de la Policía Local, por virtud del artículo 42 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policias Locales de la Comunidad de Madrid, sobre salud laboral, están obligados a superar una revisión médica anual. En este caso, la revisión para estos trabajadores es obligatoria, y de carácter psicofísico.

2º. - El objeto del contrato de prestación del servicio de prevención es la vigilancia de la salud de todos los trabajadores, atendiendo a las especiales características de cada puesto de trabajo. Y dentro de los trabajadores municipales, se encuentran los miembros de la Policía Local (Anexo I del Pliego de Prescripciones Técnicas), que por la especial labor que desempeñan, la vigilancia de su salud tiene sus propias características especiales.

3º. - El punto 3º de la Conclusión Segunda al que hace mención la entidad interesada, no es una conclusión a la que llega el informe de los Servicios Jurídicos de fecha 3 de julio de 2013 interpretando el contenido del contrato, sino que cita literalmente el contenido del artículo 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas y por tanto, forma parte del contrato firmado por empresa adjudicataria el 8 de febrero de 2011.

4º.- Dado que existe oposición por parte del contratista, se deberá solicitar informe al Consejo Consultivo de la Comunidad Madrid, previo a la resolución del expediente, de conformidad con el artículo 211 del TRLCSP”.

Recabado a continuación informe de fiscalización, la interventora general, con fecha 12 de septiembre, expuso la falta de carácter preceptivo, en función de las circunstancias del caso y a tenor de la normativa aplicable, de su informe.

Recibido el anterior informe, el 17 de septiembre de 2013, el concejal de Economía y Hacienda elevó propuesta a la Junta de Gobierno Local, en el sentido de:

*“Primero.- Desestimar las alegaciones expuestas por la Mercantil B, en escrito de fecha 14 de agosto de 2013.*

*Segundo.- Interpretar que, en virtud del artículo 6º del pliego de prescripciones técnicas del contrato administrativo del Servicio de prevención ajeno en las especialidades de seguridad en el trabajo, higiene industrial, ergonomía, psicosociología aplicada y vigilancia de la salud para trabajadores y determinados centros municipales, suscrito en fecha 8 de febrero de 2011 con la mercantil A, hoy denominada B, y prorrogado en fecha 8 de febrero de 2013, y en tanto en la misma se establece que a efectos del contrato, las condiciones técnicas establecidas, han de entenderse como mínimas y no excluyentes de otras que las entidades licitantes se vean obligadas a realizar por imperativo legal relativas a la Seguridad y Salud del personal del Ayuntamiento, la contratista resulta obligada a realizar dentro de la actividad de la vigilancia de la salud contratada, el examen psicofísico obligatorio para el Cuerpo de la Policía Local, según viene establecido en la Ley 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid”.*

Mediante Resolución del alcalde de Villaviciosa de Odón, de 3 de octubre de 2013, se decidió avocar las competencias delegadas en la Junta de Gobierno Local para dicho acto, por razones técnicas, al no estar prevista una nueva reunión de dicho órgano colegiado hasta el 9 de octubre y estar sujeto a caducidad el expediente. Asimismo, en la misma Resolución, se acordó solicitar el preceptivo informe del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, suspender el plazo del

procedimiento conforme a lo previsto en el artículo 42.c) de la LRJ-PAC y proceder a su notificación a la contratista.

A la vista de los hechos anteriores, cabe hacer las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1.letra.f).4º de la Ley 6/2007 de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. A su tenor, deberá ser consultado en los expedientes tramitados por las Entidades Locales del ámbito territorial de Comunidad de Madrid concernientes, entre otros aspectos relacionados con la contratación del sector público, a la interpretación de los contratos administrativos, *“en los supuestos establecidos por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas”*.

Por remisión, el artículo 195.3 de Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (actual art. 211.3.b) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la dicha Ley, TRLCSP), se refiere a la necesidad de dictamen del Consejo de Estado u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, en la interpretación de los contratos, *“cuando se formule oposición por parte del contratista”*.

La solicitud de dictamen por el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón se ha dirigido 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 LRCC, en relación con las solicitudes de dictamen de las entidades locales.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 de la LRCC.

**SEGUNDA.-** Como señalábamos en nuestro Dictamen 561/09, la Administración no puede, sin más, adoptar una resolución por la que se imponga determinada interpretación de un contrato, sino después de la tramitación del procedimiento correspondiente.

Con carácter previo conviene determinar cuál es la normativa que rige ese procedimiento. En este punto, viene sosteniendo este Consejo Consultivo la necesidad de distinguir entre la regulación aplicable al fondo del contrato, y la aplicable a su tramitación.

En relación con los trámites del procedimiento, según ha manifestado este Consejo Consultivo en ocasiones anteriores (entre otros, en los dictámenes 403/09 y 29/11) es la vigente al tiempo de su incoación. Así se deduce de la aplicación analógica de la disposición transitoria segunda.3, de la LRJ-PAC: “*A los procedimientos iniciados con posterioridad al término del plazo a que se refiere la disposición adicional tercera les será de aplicación, en todo caso, lo dispuesto en la presente Ley*”.

En el caso que nos ocupa, el inicio del procedimiento se produjo en virtud de Resolución del alcalde en funciones de Villaviciosa de Odón, de 1 de agosto de 2013, por lo que resultará de aplicación en ese aspecto concreto 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.

Conforme a dicha normativa, las exigencias de índole procedural que deben seguirse para tramitar, con las necesarias garantías, el expediente de referencia, son las establecidas primariamente en el artículo 211 del TRLCSP, que, por otra parte, no vienen a diferir de las establecidas en la regulación precedente.

De conformidad con dicho precepto, las garantías fundamentales del procedimiento consisten en la necesidad de dar audiencia al contratista y, en caso de que formule oposición expresa por parte del contratista a la interpretación pretendida por la Administración, adicionalmente, la remisión, con carácter preceptivo, del expediente al Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. En el caso sujeto a dictamen, se ha otorgado audiencia al contratista, que ha formulado alegaciones, oponiéndose al criterio de la Administración, con fecha 14 de agosto, y se ha solicitado informe de la Secretaría General, emitido el 3 de septiembre. Este último informe, de conformidad con la disposición adicional segunda.<sup>8</sup> del TRLCSP, sirve para cumplimentar, en el ámbito de la Administración Local, la exigencia de recabar informe de los servicios jurídicos cuando se formule oposición por parte del contratista.

Se ha recabado también el informe de la Intervención municipal, aunque ésta ha considerado no ser aquél necesario al no deducirse de la interpretación sustentada por el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, gasto adicional a los ya comprometidos en virtud de la suscripción, y después prórroga, del contrato.

Al hilo de lo dispuesto en el art. 97.2 del TRLCSP (anterior art. 85.2 de la LCSP), que contempla la necesidad de recabar su participación en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, conviene aclarar que, en el caso sujeto a dictamen, no se suscita duda alguna sobre su aplicación, ya que la garantía definitiva no se ha prestado mediante terceros, sino directamente por la contratista mediante ingreso depositado ante la Caja de la Corporación (en dicho sentido, el antecedente administrativo III del contrato, al folio 5 del expediente).

En cuanto a la competencia para aprobar la resolución que ponga fin al procedimiento de interpretación del contrato, corresponde al órgano de

contratación. En el caso analizado, el Alcalde-Presidente de Villaviciosa de Odón ha delegado esa competencia en la Junta de Gobierno Local.

**TERCERA.-** Por lo que se refiere al plazo para la resolución del procedimiento y su notificación al interesado, debe partirse de su consideración como procedimiento iniciado de oficio, pues es precisamente el órgano de contratación el que adopta la iniciativa de resolver las dudas que han surgido en la ejecución interpretando de un modo determinado el contrato, habida cuenta del incumplimiento de sus obligaciones por parte de la contratista.

La legislación de contratos del sector público no ha previsto expresamente la caducidad del procedimiento seguido de oficio para la interpretación del contrato. De ahí la discusión que se produjo sobre si, en relación con dicha cuestión, eran de aplicación las reglas de la LRJ-PAC, que conducirían al efecto de la caducidad del procedimiento en caso de superarse el plazo máximo para resolver y notificar la resolución administrativa o, por el contrario, atendido el carácter especial de la legislación sobre contratos del sector público, debía atenderse prioritariamente a la circunstancia de no estar previsto tal efecto en dicha normativa. En particular, esta última posición fue defendida por el Consejo de Estado en sus dictámenes 68/2008 y 23 y 38/2009, así como en su Memoria del año 2008, en que, sobre la base del carácter autónomo del procedimiento de resolución contractual, se concluía que la posible aplicación de la figura de la caducidad vulneraría el espíritu de la ley de contratos, que impone, en defensa del interés general, el principio de celeridad.

Las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 2007 (RC 7736/2004), 13 de marzo de 2008 (RC 1366/2005) y 9 de septiembre de 2009 (RC 327/2008) zanjaron la controversia al inclinarse por la aplicación supletoria de la LRJ-PAC, prevista

actualmente en la ya mencionada disposición final tercera del TRLCSP (anterior disposición final octava de la LCSP): “*Los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y normas complementarias*”.

En la normativa general y básica del procedimiento administrativo, su artículo 44.2, en la redacción dada por la Ley 4/1999, impone la sanción de caducidad a los expedientes que, iniciados de oficio, “*impongan medidas sancionadoras o, en general de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen*”.

El plazo para que se produzca este radical efecto, según tuvo oportunidad de matizar este Consejo Consultivo en su Circular de 7 de octubre de 2010, es, ante la falta de disposición específica, de tres meses en aplicación, también supletoria, del artículo 42.2.a) de la LRJ-PAC. En cuanto a la forma de computarlo, resulta inexorable la aplicación del artículo 42.3.a) de la LRJ-PAC, del que se deriva la condición de *dies a quo* para el cómputo del plazo de la fecha de dictado del acuerdo de iniciación, y no la de su notificación.

De las anteriores consideraciones se deriva, en definitiva, que el procedimiento de referencia no está caducado a la fecha de emisión del presente dictamen. Iniciado éste por Resolución de la Alcaldía-Presidencia de 1 de agosto de 2013, en virtud de nueva Resolución del mismo órgano de 3 de octubre, se ha acordado remitir el procedimiento para su dictamen preceptivo a este Consejo Consultivo, y suspender el procedimiento a los referidos efectos conforme a lo dispuesto en el artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC. Parece suficientemente acreditada la notificación a la empresa contratista.

**CUARTA.-** 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 este Consejo Consultivo. El análisis de su régimen sustantivo, que se regirá por la LCSP conforme a una aplicación analógica de la disposición transitoria primera de dicho texto legal, hace conveniente una previa y breve delimitación del concepto y régimen jurídico de la potestad de interpretar el contrato administrativo. Conforme a la normativa indicada, 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 194 de la LCSP (actual art. 210 del TRLCSP). Sin embargo, como señaló este Consejo Consultivo 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 expusimos 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 demuestre que no es 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.

**QUINTA.-** A partir de las anteriores premisas, procede dilucidar si la interpretación del contrato que realiza la Administración, en este caso, el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, respeta las referidas reglas de interpretación de los términos del contrato o si, por el contrario, y como sostiene la contratista en sus alegaciones incorporadas al procedimiento, se está intentando imponer a ella el cumplimiento de una obligación que, no sólo no se deduce del tenor literal de los documentos contractuales, sino tampoco de la amplia definición del objeto del contrato.

Muchas serían las consideraciones de carácter general que podrían exponerse en este dictamen, al versar sobre interpretación de un contrato administrativo en materia relativa a unas nociones en sí mismas tan amplias como *trabajo, salud, prevención, riesgo* e incluso, específicamente, *riesgo laboral*. Mas, si bien se mira, la Administración consultante y la contratista han fijado muy precisamente la cuestión en que se muestran disconformes y que requiere nuestro dictamen. Se trata, como hemos dicho, de determinar si la pretensión del Ayuntamiento de que la contratista lleve a cabo un examen médico de carácter psicofísico anual a los miembros de la Policía Municipal es una obligación comprendida en contrato de “Servicio de prevención ajeno en las especialidades de seguridad en el trabajo, higiene industrial, ergonomía, psicosociología aplicada y vigilancia de la salud para trabajadores y determinados centros municipales”, firmado el día 8 de febrero de 2011 por el Ayuntamiento consultante y la empresa que ha quedado consignada en los antecedentes, con prórroga bianual aprobada por el Ayuntamiento el día 7 de febrero de 2013.

Partimos de la exposición ya efectuada *supra* de los argumentos favorables a una y otra parte del referido contrato y, por tanto, no

repetiremos ahora esos argumentos, que no presentan una palmaria endeblez que facilite el dictamen. Sin embargo, entendemos que, considerados los términos del pliego de condiciones, incluidos los del artículo 6 que invoca el Ayuntamiento consultante, resulta más conforme a los criterios hermenéuticos aplicables la tesis de la empresa contratista, según la cual el convenio suscrito y prorrogado no incluye la “revisión médica anual de carácter psicofísico”, objeto de discrepancia.

No ofrece duda alguna que el convenio o contrato se propone que exista en el ámbito del personal del Ayuntamiento consultante un servicio de prevención de riesgos laborales a cargo de entidad especializada distinta del Ayuntamiento mismo y de cualquier entidad dependiente de éste. Así se declara sin ambages en el art. 1 del pliego de prescripciones técnicas, no sólo por el primer párrafo de ese artículo del pliego, sino más aún, por el desarrollo contenido en el párrafo siguiente, que nos permitimos reproducir de nuevo:

*“Todo ello con el fin de establecer el reglamentario concierto de organización de los recursos para el desarrollo de las actividades preventivas de riesgos laborales en la especialidad técnica superior de higiene industrial y vigilancia de la salud que permitan constituir un servicio de prevención ajeno en este Ayuntamiento, cumpliendo así con lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales (Ley 54/2003), sus reformas y normativa que las desarrollan, así como el Acuerdo-Convenio de los trabajadores de este Ayuntamiento”.*

Es claro, a nuestro juicio, que la empresa especializada, al suscribir el contrato, se obligó a cuanto se especificara posteriormente en el pliego de prescripciones técnicas, pero siempre en el marco propio de la prevención de riesgos laborales. Y esta prevención ha venido a ser un conjunto de

actividades decisivamente delimitado por normas positivas legales y reglamentarias que utilizan expresamente la noción de prevención de riesgos laborales. Así ha de interpretarse también el texto del artículo 6 del pliego, que el Ayuntamiento consultante cita en apoyo de su tesis y que, en interpretación sistemática e integradora, no parece razonable entender como una cláusula abierta a actividades ajenas a la prevención de riesgos laborales tal como entienden esta prevención la Ley 54/2003 y las disposiciones reglamentarias de desarrollo de esa ley.

El Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, al considerar que las actividades a que se obliga la contratista se amplían en virtud de habérselas considerado “mínimas y no excluyentes de otras que... se vean obligadas a realizar por imperativo legal”, no tiene en cuenta, en primer lugar, que el imperativo legal se hace recaer sobre “las entidades solicitantes”, expresión no muy feliz pues permite dudar de a qué entidades se está haciendo referencia. Pero, en segundo lugar y principalmente, es claro que el art. 42 de la Ley 4/1992, autonómica de Coordinación de las Policías Locales, al imponer la revisión médica anual de carácter psicofísico, en modo alguno se dirige a entidades como la contratista. Si se examina su preámbulo y su texto, resulta que la Ley autonómica invocada por el Ayuntamiento no se propone ocuparse, siquiera sea accesoriamente, de la prevención de riesgos laborales, expresión que no utiliza. La Ley 4/1992 en su conjunto no tiene otros destinatarios que las Administraciones locales, la Administración autonómica y, en determinados preceptos, los mismos miembros de las policías municipales. De modo que, conforme al mismo texto del pliego que el Ayuntamiento aduce, una revisión médica anual de carácter psicofísico no sería ningún “imperativo legal” que la contratista se hubiese visto o se viera obligada a asumir.

El tan repetido precepto de la Ley 4/1992 dice:

*“Los miembros de los Cuerpos de Policía Local dispondrán de medios e instalaciones adecuados para el desarrollo de sus funciones y estarán obligados a superar una revisión médica anual de carácter psicofísico.*

*Se constituirá una Comisión paritaria de Salud Laboral en cada Ayuntamiento cuyas funciones serán:*

- 1. Participar en la inspección y control sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad e higiene tanto por parte de los Ayuntamientos como por parte de los funcionarios de Policía Local.*
- 2. Informar preceptivamente sobre aquellos puestos de la plantilla que puedan ser remunerados con complementos por razón del puesto de trabajo, atendiendo a la penosidad o peligrosidad de la función”.*

Se trata, sí, de la “salud laboral” de los policías municipales, pero, en primer lugar, “salud laboral” no equivale a “prevención de riesgos laborales”. Parece claro que la finalidad de la revisión médica anual es comprobar la salud necesaria para el desempeño de las tareas policiales, lo que no pertenece al ámbito de la prevención de riesgos para la salud.

Algunos hechos confirman el acierto de esta interpretación. Es de notar, en primer término, que, comenzado el servicio de prevención de riesgos en febrero de 2011, hasta el 29 de abril de 2013 no se requiere a la contratista para la revisión médica *ex art. 42* de la Ley 4/1992, autonómica de Coordinación de las Policias Locales. Esta Ley estaba vigente desde hacía casi 19 años al comienzo del contrato y, según pretende el Ayuntamiento consultante, obliga a la contratista a efectuar revisiones médicas anualmente. Del expediente se ha de deducir que no se pretendió de la contratista la realización de esa revisión en los dos primeros años del contrato, sino sólo cuando la tan repetida Ley autonómica había

rebasado dos décadas de vigencia, sin que carezca de importancia que se trate, además, de una Ley directamente concerniente al ámbito municipal.

En segundo lugar, no es desdeñable el hecho de que el pliego de prescripciones técnicas, redactado con la prolíjidad habitual, no haga mención de la discutida revisión médica anual si tan claro era, para el Ayuntamiento consultante, que, al concertar un servicio ajeno de prevención de riesgos laborales, dentro de este servicio, por su propia naturaleza y por imperativo del artículo 42 de la Ley 4/1992, estaba comprendida la revisión médica anual dentro de las obligaciones de la contratista. Tratándose de revisiones médicas anuales ordenadas en ley autonómica de ya larga vigencia y de su relación con la ley estatal de prevención de riesgos laborales, que tampoco constituía en 2011 una novedad legislativa, aunque el pliego de prescripciones técnicas no debía necesariamente mencionar la discutida revisión anual, parece lógico que, conforme al denominado principio de normalidad (*id quod plerumque accedit*), hubiese ese pliego contenido una referencia a esa revisión médica anual.

Son estos comportamientos dignos de consideración, a efectos hermenéuticos, pues así lo dispone el art. 1282 del Código Civil.

Finalmente, consideramos aplicable al asunto que nos ocupa lo dispuesto en el artículo 1288 de dicho Código: “la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiere ocasionado la oscuridad”. La cláusula que invoca el Ayuntamiento consultante (las prescripciones técnicas se deben entender “*como mínimas y no excluyentes de otras que las entidades solicitantes se vean obligadas a realizar por imperativo legal relativas a la seguridad y salud del personal del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón*”)) es, a nuestro juicio, una cláusula oscura, tanto por su tenor literal como por su dificultad de intelección en relación con el objeto del contrato y con sus restantes

cláusulas y prescripciones. Y no ofrece duda, por la naturaleza y génesis del contrato, que es la Administración municipal consultante la que ha ocasionado la oscuridad.

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

No puede estimarse correcta la interpretación que, por medio de sus órganos competentes, pretende hacer el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, y estimar incluida dentro del objeto del contrato, la revisión médica anual de carácter psicofísico a que se refiere la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, en su artículo 42.

A la vista de este dictamen, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 4 de diciembre de 2013