



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de agosto de 2018, ha examinado el *procedimiento de interpretación de diversos aspectos del clausulado del expediente de contratación SE 16/17 qqqq, S.L.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 6 de febrero de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de interpretación del contrato de servicios referente a la catalogación de material bibliográfico de la Biblioteca General Histórica y de la Biblioteca de la Facultad de Filología de la Universidad de xxxx, suscrito entre la citada Universidad y qqqq, S.A.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 319/2018, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

**Primero.-** El 13 de diciembre de 2017 la Universidad de xxxx y la empresa qqqq, S.A. formalizaron un contrato de servicios para la "Catalogación de material bibliográfico de la Biblioteca General Histórica y de la Biblioteca de la Facultad de Filología de la Universidad de xxxx", mediante procedimiento

abierto y con varios criterios de adjudicación, por un periodo de duración de cinco meses.

El valor estimado del contrato es de 82.644, 63 euros.

La cláusula primera del pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT) señala, como trabajo a realizar, "catalogar 5000 ejemplares/volúmenes pertenecientes al fondo antiguo (impresos desde 1501 hasta 1900) de la Biblioteca General Histórica y 5000 ejemplares/volúmenes pertenecientes a la Biblioteca de la Facultad de Filología". La oferta del contratista incluye, además, -cláusula séptima del contrato- "aumentar la entrega mensual en 316 ejemplares tanto para la Biblioteca General Histórica como para la Biblioteca de la Facultad de Filología de la Universidad de xxxx".

A su vez, la cláusula VI del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) establece lo siguiente:

"1.-Plazo de ejecución: La fecha de ejecución de los trabajos será la indicada en el documento de formalización del contrato. El plazo de ejecución y los plazos parciales que, en su caso, se establezcan referidos a la fecha de comienzo de los trabajos, será el establecido en el apartado P) del cuadro Anexo.

»De acuerdo con el artículo 303 del TRLCSP, podrá preverse la prórroga del contrato por mutuo acuerdo de las partes antes de su finalización, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años. La no ejecución de las prórrogas por parte de la Universidad de xxxx no dará lugar a indemnizaciones a favor del adjudicatario".

Por su parte, la cláusula segunda del contrato firmado entre las partes dispone:

"Plazo de ejecución: El plazo de ejecución del presente contrato será de cinco meses a contar desde el día siguiente a la formalización del contrato, quedando en esta última fecha extinguido sin necesidad de previo aviso.

»Posibilidad de un prórroga de hasta dos meses en los términos indicados en el pliego de prescripciones técnicas".

Finalmente, la cláusula segunda del PPT establece: "En el caso de que la empresa adjudicataria no finalizara el proyecto en el plazo estipulado, deberá prorrogar su trabajo hasta la finalización del número de ejemplares indicados en su oferta, en el plazo máximo de 2 meses, sin coste alguno para la Universidad".

**Segundo.-** Previa reunión de seguimiento de la ejecución del contrato celebrada el 12 de marzo de 2018, sobre subsanación de deficiencias en dicha ejecución, el 18 de abril el Servicio de Bibliotecas comunica a la empresa las deficiencias que se advierten en los registros bibliográficos ya catalogados y se le notifica el deber de realizar los ajustes necesarios en dichos registros para que se proceda al abono de las facturas.

**Tercero.-** El 30 de abril la empresa contratista presenta alegaciones sobre las deficiencias señaladas, en las que indica que éstas obedecen a un inadecuado dimensionamiento en las producciones de registros de ejemplares imputable al PPT (17 registros diarios).

Alega también una contradicción en los pliegos en cuanto a la posibilidad de prórroga del contrato. En virtud de ello considera que el plazo de duración establecido en el cuadro anexo al PCAP ("Plazo de ejecución: cinco meses, a partir del día siguiente de la firma del contrato. Posibilidad de una prórroga de hasta dos meses en los términos indicados en el pliego de prescripciones técnicas") debería ser interpretado como plazo de ejecución, conceptuando la prórroga con el fin de que el contratista consiga terminar la prestación inacabada y no como condición esencial de la duración del contrato que demande inexcusablemente que el contrato deba ser ejecutado en el término de 7 meses, habida cuenta de que la naturaleza de la prestación hace inviable la ejecución del contrato en el plazo previsto en los pliegos. Solicita por ello una ampliación del plazo inicialmente concedido, una modificación contractual o la celebración de un contrato independiente.

**Cuarto.-** Mediante Resolución de 2 de mayo del Vicerrectorado de Economía, se concede la prórroga de 2 meses estipulada en el PCAP, apartado P), al entender que el artículo 303 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), que se alega, debe aplicarse en sus propios términos.

**Quinto.-** El 11 de mayo qqqq reitera las alegaciones vertidas en su escrito anterior e interesa, dada la divergencia entre las partes, que se inicie procedimiento de interpretación ante el Consejo Consultivo de Castilla y León, a fin de que determine si existe o no contradicción en dicho clausulado.

**Sexto.-** Previo informe del asesor jurídico de la Universidad de 21 de mayo de 2018, que concluye con la claridad de los pliegos y la propuesta de inicio del procedimiento de interpretación del contrato al amparo del artículo 211 del TRLCSP, el 26 de junio de 2018 el Vicerrector de Economía formula propuesta de resolución en la que se declara la legalidad y claridad de los pliegos y se señala así que el periodo de prórroga no puede ir más allá de los dos meses previstos en el apartado P) del anexo al PCAP.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i),3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

La preceptividad del dictamen deriva también de la normativa reguladora de los contratos del sector público.

**2ª.-** La normativa aplicable al presente contrato, celebrado el 13 de diciembre de 2017, viene determinada fundamentalmente, además de por el PCAP y PPT, por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), y por sus normas de desarrollo, en virtud de la disposición transitoria primera, apartado 2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (LCSP), que establece que "los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de

la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”, al tratarse de un expediente de contratación iniciado antes de la entrada en vigor de esta última Ley.

Por el contrario, el procedimiento para el ejercicio de la prerrogativa de interpretar el contrato se rige por la normativa vigente en el momento de iniciar dicho procedimiento, tal y como se infiere de la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (“A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”), norma de aplicación subsidiaria a los procedimientos en materia de contratación, según establece la disposición final tercera del TRLCSP (cuya mención a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ha de entenderse referida actualmente a la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

En este caso, es de aplicación el procedimiento interpretativo previsto en la LCSP, cuyos artículos 190 y 191 -de contenido similar, a estos efectos, a lo señalado en los artículos 210 y 211 TRLCSP-, establecen como trámites preceptivos la audiencia al contratista y, cuando se formule oposición por parte de éste –como ocurre en supuesto analizado- el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva.

**3ª.-** La competencia para resolver el procedimiento de interpretación del contrato corresponde al órgano de contratación, de acuerdo con el artículo 210 del TRLCSP.

**4ª.-** Como ha señalado este Consejo Consultivo en reiteradas ocasiones (*a.e.*, Dictámenes 761/2013 o 271/2017), la facultad de interpretar los contratos ha de ejercerse, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la propia Ley y en la legislación específica que resulte de aplicación.

Desde el punto de vista sustantivo, la prerrogativa de interpretación no puede ser entendida de un modo absoluto que justifique un proceder no adecuado a una relación concertada (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1999). Así, es evidente que la interpretación del contrato no es una vía para su reformulación, ni puede encubrir modificaciones, sólo permitidas en los

supuestos legalmente previstos y para las que se ha establecido una tramitación específica.

Ante la manifestación de un disenso sobre el significado de las cláusulas contractuales, es necesario indagar el sentido que ha de atribuírseles y contemplar, desde una perspectiva global, sistemática o integradora, el régimen jurídico del contrato, en el que, como punto de partida, no pueden presumirse las contradicciones o antinomias.

En esa tarea hermenéutica, a falta de disposiciones expresas en la normativa administrativa, constituyen un elemento primordial los criterios interpretativos establecidos en los artículos 1.281 a 1.289 del Código Civil, aplicables también respecto de los contratos administrativos, tal y como resulta del orden de fuentes del artículo 7 del TRLCAP.

En este sentido, el Tribunal Supremo ha precisado que el contrato administrativo no es una figura radicalmente distinta del contrato privado, ya que responde claramente a un esquema contractual común elaborado por el Derecho Civil, lo que permite invocar -con carácter supletorio- los principios establecidos en el Código Civil. Tal es la doctrina asumida explícita o implícitamente por numerosas sentencias, que aplican dichos criterios en el ámbito de la contratación administrativa (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de abril y 18 de julio de 1988, 16 de mayo y 6 de julio de 1990, 15 de febrero de 1991, 14 de diciembre de 1995, 11 de marzo de 1996, 8 de marzo de 1999, 12 de julio de 2005, 6 de abril de 2006, 19 de junio de 2007 y 1 de marzo de 2017, entre otras).

Asimismo, el Consejo Consultivo ha subrayado que la labor interpretativa debe atender fundamentalmente a la voluntad manifestada por las partes en el contrato administrativo que las vincula y considerar el documento en que se formaliza y el contenido de los pliegos que se asumen como contenido contractual, en los que se concretan los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones asumidos por las partes (artículo 115 y 116 del TRLCSP).

Por tal motivo, la relevancia de los pliegos como norma básica para resolver todo lo relativo al cumplimiento, inteligencia y efectos de los contratos administrativos se destaca por este Consejo Consultivo, en tanto que aquéllos

constituyen la "ley del contrato" y son expresión del principio de libertad de pactos reconocido en el artículo 4 del TRLCAP (traslación del principio de autonomía de la voluntad del artículo 1.255 del Código Civil); pactos que son lícitos siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración, y que han de ser cumplidos conforme al principio "*pacta sunt servanda*". También debe recordarse que la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes (artículo 1.256 del Código Civil).

Por lo expuesto, serán las cláusulas del pliego que rige el contrato, en consonancia con el contenido de la oferta del adjudicatario, las que determinen cuál ha sido la voluntad manifestada en el contrato.

Finalmente, como ha señalado la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sala de Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en su Sentencia 926/2016, de 10 de junio, esta prerrogativa interpretativa de la Administración "está contemplada legalmente no solo para asegurar sin dilaciones la ejecución de la obra, la prestación del servicio o el suministro, sino, también, para conocer la auténtica voluntad de lo convenido, teniendo en cuenta que las cláusulas contractuales están redactadas unilateralmente por la propia Administración y por tanto es ella la que mejor está dotada para conocer su verdadero sentido. Salvo abuso de poder, error o irracionalidad se habrá de estar a la interpretación por ella sostenida por la prevalencia del interés público que en la prestación del servicio está presente; tomando en consideración, en todo caso, que cuando los términos son claros se ha de estar al sentido literal de las cláusulas; que a efectos de interpretación sirven de pauta los hechos coetáneos y posteriores de las partes para saber su voluntad; que en los supuestos de oscuridad en la redacción de las cláusulas a interpretar provocada por la Administración se ha de estar a lo establecido en el art. 1288 del C. Civil; y que el elemento finalista tiene una importancia singular en la interpretación de los contratos, pero en función del fin no se puede hacer una interpretación contraria al sentido de los términos y a la intención de los contratantes, variando el contenido obligacional del contrato.

»En cualquier caso, la prerrogativa de interpretación del contrato debe atemperarse a los principios de prohibición de la arbitrariedad y no puede quedar al arbitrio de uno de los solos obligados el cumplimiento de las obligaciones".

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la interpretación del contrato de servicios referente a la catalogación de material bibliográfico de la Biblioteca General Histórica y de la Biblioteca de la Facultad de Filología de la Universidad de xxxx, suscrito entre citada Universidad y qqqq, S.A.

El artículo 303.1 TRLCSP establece, para los contratos de servicios, que no podrán tener un plazo de vigencia superior a cuatro años con las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias de las Administraciones Públicas, si bien podrá preverse en el mismo contrato su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años, y que las prórrogas no superen, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente.

Por su parte, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), establece en su artículo 67.2 que los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberán incluir con carácter general para todos los contratos el "Plazo de ejecución o de duración del contrato, con determinación, en su caso, de las prórrogas de duración que serán acordadas de forma expresa" (letra e). Y el artículo 71.3 dispone que el documento de formalización debe contener, con carácter general para todos los contratos, los plazos totales o parciales de ejecución del contrato (letra d) y "Cualquier otra cláusula que la Administración estime conveniente establecer en cada caso, de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas particulares" (letra k).

Conforme a reiterada doctrina y jurisprudencia, los pliegos de cláusulas administrativas particulares son la ley del contrato, lo que determina que, como señala el artículo 49.5 del TRLCAP, "Los contratos se ajustarán al contenido de los pliegos particulares, cuyas cláusulas se consideran parte integrante de los respectivos contratos".

Expuestas las consideraciones anteriores, procede dar respuesta a la consulta planteada, para lo cual ha de partirse de lo previsto en el PCAP, en el PPT y en el contrato.



Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, el PCAP establece que "La fecha de ejecución de los trabajos será la indicada en el documento de formalización del contrato. El plazo de ejecución y los plazos parciales que, en su caso, se establezcan referidos a la fecha de comienzo de los trabajos, será el establecido en el apartado P) del cuadro Anexo" (cláusula VI).

El referido anexo señala como "Plazo de ejecución: cinco meses, a partir del día siguiente de la firma del contrato. Posibilidad de una prórroga de hasta dos meses en los términos indicados en el pliego de prescripciones técnicas", prescripciones que establecen, de modo terminante que "En el caso de que la empresa adjudicataria no finalizara el proyecto en el plazo estipulado, deberá prorrogar su trabajo hasta la finalización del número de ejemplares indicados en su oferta, en el plazo máximo de 2 meses, sin coste alguno para la Universidad".

Por último, la cláusula segunda del contrato firmado entre las partes señala:

"Plazo de ejecución: El plazo de ejecución del presente contrato será de cinco meses a contar desde el día siguiente a la formalización del contrato, quedando en esta última fecha extinguido sin necesidad de previo aviso.

»Posibilidad de un prórroga de hasta dos meses en los términos indicados en el pliego de prescripciones técnicas".

La empresa considera que ello determina un plazo de ejecución, pero no como condición esencial de la duración del contrato que demande que la prestación debería ser ejecutada sin excepción en el plazo de siete meses.

Este Consejo Consultivo considera que las alegaciones de la empresa no pueden acogerse.

Conforme a las reglas sobre interpretación de los contratos previstas en los artículos 1.281 y siguientes del Código Civil, ha de atenderse en primer lugar al tenor literal del contrato. De su literalidad puede concluirse que el contrato admite la prórroga de hasta dos meses y para el caso de que la empresa adjudicataria no finalizara el proyecto en el plazo estipulado.

A tenor de la literalidad de las cláusulas no puede ser otra la interpretación pretendida, ya que no es dable entender que se trata de una laguna o contradicción entre estas –o entre estas y el contrato-. Entenderlo de otro modo o aceptar la tesis de la contratista relativa a la modificación del contrato o incluso la celebración de otro nuevo con el mismo objeto supondría un agravio comparativo con el resto de licitadores que, de conocer la posibilidad de modificar, ampliar e incluso celebrar otro contrato con el mismo objeto, previsiblemente hubieran modificado su oferta.

Debe tenerse presente que las normas reguladoras de la duración de los contratos deben interpretarse en sentido restrictivo y, en concreto, una prórroga como la sugerida, ya que “la prórroga de un contrato implica una reserva de mercado al contratista y conlleva que a lo largo del plazo de duración del contrato nadie puede concurrir a posibles licitaciones futuras por tal opción preexistente” (Informe 27/07, de 29 de octubre de 2007, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado).

Debe reiterarse que es determinante en la labor interpretativa considerar la voluntad manifestada por las partes en el contrato administrativo que las vincula, documento que, junto con los pliegos, se asume como contenido contractual. Las cláusulas del pliego que rige el contrato, en consonancia con el contenido de la oferta del adjudicatario, son las que determinan cuál ha sido la voluntad manifestada en el contrato y que la interpretación dada por el contratista sobre la base de un inadecuado sobredimensionamiento de dicho contrato no puede solventarse por la vía propuesta.

Como se ha expuesto, los documentos contractuales fijan con precisión que la duración del contrato será de 5 meses, plazo de ejecución que podría ser prorrogado por 2 meses más, como así se ha hecho; y que, finalizados estos, su objeto –la prestación pactada, esto es, las catalogaciones contempladas y las mejoras propuestas- debería haberse cumplido so pena de sanción. De este modo, el apartado VIII del PCAP penaliza el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el pliego, entre ellas el cumplimiento del plazo total (VI.5 b), calificado además como obligación esencial a la luz del apartado V) del cuadro anexo.

En consecuencia, la interpretación ofrecida por la contratista constituiría una modificación del contrato inadmisibles, que solo podría acordarse en los supuestos y con las limitaciones que se prevén en la normativa contractual, pero no invocándose una presunta irregularidad de los documentos que rigen el contrato que se analiza.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede que el órgano competente interprete el contrato de servicios referente a la catalogación de material bibliográfico de la Biblioteca General Histórica y de la Biblioteca de la Facultad de Filología de la Universidad de xxxx, suscrito entre citada Universidad y qqqq, S.A., en los términos establecidos en el presente dictamen.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.