



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de marzo de 2011, ha examinado el *expediente de interpretación del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y qqqqq, S.A.*, 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 26 de enero de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la interpretación del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y qqqqq S.A., referente a la concesión administrativa de gestión del Servicio Público Municipal de abastecimiento domiciliario de agua potable y saneamiento de la ciudad de xxxxx.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de febrero de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 86/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El 26 de mayo de 1997 el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx acuerda la adjudicación del contrato de gestión del servicio municipal de abastecimiento de agua potable y saneamiento de la ciudad de xxxxx a qqqqq U.T.E. (actualmente Sociedad de qqqqq, S.A.) por un plazo que concluye el 30 de junio de 2017.



Segundo.- La Jefa de Sección del Departamento de Contabilidad del Ayuntamiento de xxxxx emite informe el 15 de febrero de 2006 en el que se pone de manifiesto que la Sociedad qqqqq S.A. no ha efectuado ningún ingreso por el concepto de canon de vertido y es el Ayuntamiento el que ha efectuado dicho pago a xxxx1.

Tercero.- Consta en el expediente el acta denominada de normalización de ingresos y pagos pendientes con qqqq1 (qqqqq, S.A.), elaborada por la Intervención General del Ayuntamiento y suscrita por el Concejal Delegado General de Administración y Recursos y el representante de la empresa el 11 de diciembre de 2006, en la que se llega a un acuerdo sobre determinadas cuestiones objeto de discrepancia sobre los ingresos y pagos efectuados por el Ayuntamiento y la concesionaria del servicio de abastecimiento de aguas, todo ello encaminado a normalizar la situación de estos ingresos y pagos a fecha de 31 de diciembre de 2005. Entre las cuestiones sobre las que se ha llegado a un acuerdo se encuentra el canon por vertidos que ha de satisfacerse a xxxx1 durante el período 1 de julio de 1997 a 31 de diciembre de 2005, que asciende a 360.023,42 euros. Dicha cantidad se exige a la empresa concesionaria.

El acta fue aprobada por el Alcalde y dio lugar a los Decretos números 13.701, 13.702 y 13.703, todos ellos de 22 de diciembre de 2006.

Cuarto.- El 3 de septiembre de 2008, previo requerimiento del Servicio de Energía y Agua, el Departamento de Contabilidad emite informe referente a la situación y operaciones contabilizadas por el Ayuntamiento a favor de xxxx1 durante el período 1997-2007, que asciende a un total de 2.972.909,56 euros.

Quinto.- El 1 de octubre de 2008 se requiere informe a la Asesoría Jurídica General del Ayuntamiento sobre la obligación de qqqqq S.A. de pagar gastos derivados de la prestación de servicios de abastecimiento de aguas y saneamiento de xxxxx.

El 7 de enero de 2009 se emite informe en los siguientes términos:

"1º.- En la cláusula 9.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato de referencia adjudicado a la empresa 'qqqqq, S.A.' se establece expresamente que la misma en su calidad de concesionaria



abonará todos los gastos que pudieran devengarse como consecuencia de la concesión’.

»2º.- Entre el referido gasto se encuentra el canon de vertido que se abona a xxxx1 que es un coste previsto expresamente en el contrato de abastecimiento de agua potable y saneamiento de xxxxx, concretamente en el Anteproyecto elaborado por el Ayuntamiento (estructura de gastos de saneamiento de la Memoria Económico Administrativa del mismo figura el concepto ‘Canon CHD’ por importe de treinta y cinco millones de pesetas) y en la justificación de costes de la oferta presentada por la empresa (...) adjudicataria de aquél por importe de siete millones cincuenta mil pesetas en el año 1997.

Asimismo en la referida oferta económica, también en relación al gasto que supone el canon de vertido, se significa lo siguiente:

»Con la entrada en funcionamiento de la nueva E.D.A.R. este valor puede quedar sensiblemente modificado (a la alza o a la baja) en función de la carga contaminante de las aguas vertidas, y que estará en función de las posibilidades de tratamiento de la E.D.A.R. y la calidad de las operaciones de tratamiento del operador de la E.D.A.R.”

»3º.- De acuerdo con lo expuesto y con lo indicado en la petición remitida respecto a las cláusulas contractuales la empresa ‘qqqqq S.A’ debería haber abonado al Ayuntamiento, salvo error u omisión, las cantidades que correspondan a los conceptos a que se refiere el apartado 4 del citado escrito”.

Sexto.- El 9 de enero de 2009 el Director del Servicio de Energía y Agua emite un informe en el que concluye que “procede requerir a qqqqq S.A. el pago de la cantidad de dos millones novecientos setenta y dos mil novecientos nueve euros con cincuenta y seis céntimos (2.972.909,72 euros) correspondientes a los pagos realizados por el Ayuntamiento de xxxxx a xxxx1 que deberían haber sido asumidos por qqqqq S.A. en virtud de la concesión administrativa para la gestión del servicio público municipal de abastecimiento domiciliario de agua potable y saneamiento de xxxxx”.

En esa misma fecha formula propuesta de resolución sobre la obligación de qqqqq S.A. de pagar los gastos derivados de la prestación del servicio de



abastecimiento agua y saneamiento de xxxxx, abonados por el Ayuntamiento a xxxx1 y que ascienden a 2.972.909,56 euros.

La citada propuesta no es aceptada por el Alcalde.

Séptimo.- El 29 de diciembre de 2009 se dicta el Decreto número 12.222 en relación con los gastos derivados de la prestación del servicio de abastecimiento de agua y saneamiento de xxxxx, en el que se concluye requerir a qqqqq el pago del canon de vertidos correspondiente a los ejercicios 2005 al 2008 inclusive, que asciende a un total de 1.493.360, 51 euros (una vez deducidas las cantidades respecto de las que habían llegado a un acuerdo derivado del acta de normalización de pagos e ingresos de 11 de diciembre de 2006) que ha sido satisfecho por el Ayuntamiento a xxxx1.

Octavo.- El 18 de octubre de 2010 la Asesoría Jurídica General del Ayuntamiento, previo requerimiento de la Intervención, emite informe sobre el criterio seguido por la Intervención para determinar el importe del canon de vertido a abonar por la concesionaria del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento.

El criterio seguido por la Intervención General en lo referente al canon de vertidos se concretaba en que únicamente era obligación de qqqqq el abono de la parte del canon de vertidos especificados en la oferta, a diferencia de lo mantenido por el Servicio de Energía y Agua, para el cual la obligación de abono se correspondía con la totalidad del canon que figuraba tanto en el Pliego de Condiciones como en el Estudio Económico Financiero de la Concesión.

En el informe se pone de manifiesto que corresponde a la concesionaria el pago de las cantidades correspondientes al citado canon por aplicación de la cláusula 9.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares, que figura como un coste previsto en el contrato, concretamente en el anteproyecto aprobado por el Pleno Municipal de 31 de julio de 1996 (En la memoria económica, dentro de la estructura de gastos de saneamiento, figura el concepto Canon CDH por importe de treinta y cinco millones de pesetas) y en la justificación de costes de la oferta presentada por la empresa adjudicataria qqqqq.



En la oferta económica también se hace referencia al canon de vertido que xxxxx tiene asignado que -según datos de xxxx1, asciende a la cantidad de 28.189.580 pesetas en el año 1995, pero como existe un acuerdo entre el Ayuntamiento y la Confederación basado en el compromiso del Ayuntamiento de acometer la construcción de una Estación Depuradora de Aguas Residuales (E.D.A.R.) por el que abonará solo el 25% del canon que tiene asignado, se calcula el canon de vertido para el año 1997 en 7.050.000 pesetas, todo ello sin perjuicio de su modificación, al alza o a la baja a la entrada en funcionamiento de la E.D.A.R. en función de la carga contaminante de las aguas vertidas.

El citado informe expone que tanto el anteproyecto de explotación como la oferta de qqqqq S.A. prevén expresamente, como coste de la concesión, el canon de vertido que el Ayuntamiento ha de abonar anualmente a xxxx1 y que en la actualidad se denomina canon de control de vertidos. Cuando se aprobó el anteproyecto de explotación y la memoria económico financiera anexa estaba vigente el Convenio de Colaboración con la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de 11 de abril de 1994, en el que se contempla como coste el canon de vertido abonado a xxxx1 sin reducción ni bonificación alguna. Lo que refleja este Convenio no es una bonificación a favor del Ayuntamiento sobre el canon de vertido anual que durante su vigencia debía ser abonado en su integridad, sino una aportación económica de carácter finalista a favor del Ayuntamiento, que consistía en una cantidad equivalente al 85% de lo efectivamente recaudado por canon de vertidos del año anterior, supeditada a la comprobación de la efectiva ejecución del Ayuntamiento de las obras de saneamiento y depuración incluidas en el programa de depuración del Municipio de xxxxx, que no se circunscribía a las obras de construcción de la E.D.A.R. Por lo tanto el Convenio de 1994 solo afecta al Ayuntamiento, por ser el que sufragó y ejecutó las obras que daban derecho a aquélla. En su oferta económica la concesionaria pretende beneficiarse de la aplicación de una bonificación inexistente sobre el pago del canon de vertido anual.

Concluye que "la concesionaria desde el inicio de la concesión debe abonar las cantidades que haya abonado el Ayuntamiento a xxxx1 en concepto de canon de vertido y que hasta la fecha no hayan sido ingresadas en la Tesorería de acuerdo con los datos al efecto de que disponga la Intervención.



»La referida obligación de pago deriva del contrato cuya interpretación es prerrogativa del órgano de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo (...).

»La exigencia de dicha obligación deberá tramitarse como una incidencia en la ejecución del contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido mediante expediente contradictorio (...).”

Se adjunta el convenio de colaboración entre la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente y el Ayuntamiento de xxxxx para la realización de actuaciones de protección y mejora de la calidad de las aguas en aplicación del canon de vertidos.

Noveno.- Mediante Decreto de la Alcaldía número 10.618 de 5 de noviembre se acuerda iniciar pieza separada de incidencia en la ejecución del contrato relativo a la concesión administrativa de la gestión del servicio municipal de agua potable y saneamiento de xxxxx, por diferencias en la interpretación de lo convenido con respecto al criterio seguido para determinar el importe del canon de vertido a abonar por la concesionaria y otros gastos devengados como consecuencia de la concesión; asimismo se concede a la empresa concesionaria un plazo de audiencia de quince días para presentar las alegaciones que estime oportunas.

Décimo.- El 19 de noviembre la empresa concesionaria presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta su discrepancia con la interpretación del contrato efectuada por la Administración. Concluye que no le correspondía abonar los conceptos reclamados por el Ayuntamiento puesto que se celebró un acuerdo transaccional el 11 de diciembre de 2006, que tiene el carácter de acto consentido y firme que zanjó la controversia relativa al canon de vertidos desde 1997 a 31 de diciembre de 2005, en el que se determinó que, por este concepto la cuantía que debía satisfacer era de 360.023,42 euros.

También alega la prescripción de los conceptos correspondientes a los años 1998 a 2007, que el canon de vertidos que existía cuando se adjudicó el contrato es distinto al canon de control de vertidos vigente en la actualidad y que existe un desequilibrio económico puesto que, cuando realizó su oferta, se encontraba en vigor un convenio entre el Ayuntamiento de xxxxx y xxxx1, en



cuya virtud sólo se abonaba el 25% de canon de vertido, lo que implicaba un importe anual por ese concepto de 7.047.395 pesetas.

Solicita una ampliación del expediente mediante la incorporación de los documentos que precedieron al acuerdo suscrito el 11 de diciembre de 2006.

Decimoprimerο.- Mediante Decreto nº 11.797 de 29 de noviembre se concede nuevo trámite de audiencia a la empresa concesionario, la cual presenta alegaciones el 9 de diciembre en las que reitera las efectuadas anteriormente.

Decimosegundo.- El 20 de diciembre se acuerda suspender el plazo para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del informe al Consejo Consultivo y la recepción de éste, con el límite máximo de tres meses.

Decimotercero.- El 23 de diciembre la Asesoría Jurídica General y la Intervención General del Ayuntamiento emiten informe sobre los trámites seguidos el procedimiento del incidente de interpretación de la concesión del servicio municipal y abastecimiento de agua potable.

Decimocuarto.- El 27 de diciembre de 2010 se formula propuesta de resolución en la que, tras rebatir las alegaciones presentadas por la empresa, concesionaria se requiere a qqqqq, S.A. el abono del resto de las cantidades que el Ayuntamiento ha satisfecho a xxxx1 en concepto de canon de vertido y demás gastos derivados de la concesión, que hasta la fecha no han sido ingresados en la Tesorería, cuya cantidad final asciende a 1.784.255,82 euros.

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.h),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 punto 4º, regla A), apartado e), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

La preceptividad del dictamen deriva también de la normativa reguladora de los contratos de las Administraciones Públicas.

2ª.- La normativa aplicable que rige el contrato viene determinada, fundamentalmente y además de por el pliego de cláusulas administrativas particulares, por la Ley 13/1995, de 13 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en la redacción anterior a la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que la modifica), por el Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por el Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, modificado por el Real Decreto 2528/1986, de 28 de noviembre), vigente en cuanto no se oponga a lo dispuesto en la Ley, y por el resto de disposiciones aplicables, entre las que se encuentran las referentes al régimen local.

En efecto, dichas normas resultan de aplicación porque, aunque el incidente de la interpretación del contrato es de 5 de noviembre de 2010, el contrato se adjudicó el 26 de mayo de 1997. La disposición transitoria primera de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, establece:

“Los expedientes de contratación iniciados y los contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, se regirán por la normativa anterior.

»A estos efectos, se entenderán que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria de adjudicación del contrato”.

Por su parte, la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, dispone: “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 duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”.



3ª.- La competencia para acordar la interpretación del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, conforme dispone el artículo 60 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante LCAP), en el presente caso, al Ayuntamiento de xxxxx.

4ª.- Se ha seguido el procedimiento establecido en el artículo 60 de la citada Ley para el incidente de interpretación del contrato: se ha concedido trámite de audiencia a la concesionaria, se ha emitido el informe jurídico y se ha solicitado el preceptivo informe al órgano consultivo correspondiente.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la interpretación del contrato de concesión administrativa de gestión de Servicio Público Municipal de abastecimiento domiciliario de agua potable y saneamiento de la ciudad de xxxxx, suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y qqqqq S.A., acerca de los criterios utilizados por la Intervención General que, en lo referente al canon de vertidos, concreta que únicamente era obligación de aguas de xxxxx el abono de la parte del canon de vertidos especificados en la oferta, a diferencia de lo mantenido por el Servicio de Energía y Agua, que considera que la obligación de abono se corresponde con la totalidad del canon que figuraba tanto en el pliego de condiciones como en el estudio económico financiero de la concesión.

La facultad de interpretar los contratos, prevista en el artículo 60.1 de la LCAP ha de ejercerse, como indica dicho precepto, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la propia Ley.

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 7.1 de la LCAP.

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 y 19 de junio de 2007, entre otras).

En este orden de ideas, este 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 50.1 de la LCAP).

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 de la LCAP (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 Servando*". También debe recordarse que la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes (artículo 1256 del Código Civil).



El artículo 95 de la LCAP dispone que los efectos de los contratos administrativos se regirán por la presente Ley, sus disposiciones de desarrollo y por los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, generales y particulares.

El artículo 159 de la LCAP establece:

“1. Todo contrato de gestión de servicios públicos irá precedido de la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares y del de prescripciones técnicas, especificando el régimen jurídico básico regulador del servicio a que se refiere el artículo 156 y los Reglamentos especiales reguladores del mismo, así como los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo y, en su caso, las tarifas que hubieren de percibirse de los usuarios, los procedimientos para su revisión y el canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración, cuando así procediera.

»2. En los contratos que comprendan la ejecución de obras la tramitación del expediente irá precedida de la elaboración y aprobación administrativa del anteproyecto de explotación y de las obras precisas, con especificación de las prescripciones técnicas relativas a su realización. En tal supuesto serán de aplicación los preceptos establecidos en esta Ley para la concesión de obras públicas”.

El pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir la concesión administrativa para la gestión del servicio municipal de abastecimiento de agua potable y saneamiento de la ciudad de xxxxx establece en su cláusula 9.1 las obligaciones básicas del concesionario. Concretamente, en su letra g) señala: “El pago de los anuncios y de cuantos otros gastos e impuestos que se ocasionen con motivo de los actos preparatorios y de adjudicación, así como todos aquellos que pudieran devengarse como consecuencia de la concesión, serán por cuenta del concesionario”.

El artículo 105 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, disponía que los vertidos al dominio público hidráulico estarán gravados con una tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica, que se denominará canon de control de vertidos, siendo los sujetos pasivos quienes lleven a cabo el vertido.



La Ley de Aguas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, denomina la citada tasa como canon de control de vertidos pero su objeto es el mismo, puesto que se define como aquél que está destinado al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica, cuyos sujetos pasivos son quienes lleven a cabo el vertido.

El sujeto pasivo de dicho canon es el Ayuntamiento, aunque a través de los pliegos dispone que la concesionaria se hará cargo de gastos e impuestos que se ocasionen con motivo de los actos preparatorios y de adjudicación, así como todos aquellos que pudieran devengarse como consecuencia de la concesión.

Tal y como establece la Ley General Tributaria, “la posición del sujeto pasivo y los demás elementos de la obligación tributaria no podrá ser alterada por actos o convenios de los particulares” y “tales actos o convenios no surtirán efecto ante la Administración, sin perjuicio de sus consecuencias jurídico privadas”. Se trata de una clara manifestación del principio de indisponibilidad de la obligación tributaria, consecuencia obligada de su naturaleza de obligación *ex lege*.

Así pues, sin entrar en las relaciones internas entre el Ayuntamiento y la empresa concesionaria, según los términos del contrato suscrito, el que ha solicitado la autorización del vertido -y la tiene concedida- es el Ayuntamiento de xxxxx. La simple solicitud de la autorización significa un reconocimiento expreso e incuestionable de la autoría del vertido cuya autorización de solicita. Por tanto, sean cuales sean los términos del contrato y los efectos internos entre las partes, respecto de terceros y de la Confederación Hidrográfica, quien ha solicitado y obtenido la autorización para realizar el vertido es la persona que lleva a cabo éste y sobre la que debe girarse el canon que se examina.

Por lo expuesto el pliego de cláusulas administrativas particulares sólo surtirá efecto entre las partes del contrato y no en relación con las liquidaciones que ya se han efectuado de la tasa de vertidos.

Los pliegos de cláusulas contractuales constituyen, en todo contrato, el elemento sustancial de su vínculo, en cuanto que determinan pospactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asuman las partes,



pero éstos, tal y como manifiesta reiterada jurisprudencia, constituyen ley de contrato en el sentido de que se trata de un poder normativo *inter partes*, dentro de un plano subordinado a las normas y principios superiores del ordenamiento jurídico.

Por tanto, como ya se ha expuesto a lo largo del presente dictamen, las obligaciones nacidas de las cláusulas establecidas en los pliegos tienen, de acuerdo con el artículo 1.091 del Código Civil, "fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos", regla de la que es trasunto la establecida en el artículo 4 de la LCAP.

En consecuencia, serán las cláusulas del Pliego las que determinen cuál ha sido la voluntad manifestada por las partes en el contrato.

De conformidad con el pliego, en las relaciones entre el Ayuntamiento y la concesionaria la citada obligación es de cuenta de la empresa concesionaria, que debe hacerse cargo del importe íntegro de la citada tasa y no de lo ofertado, puesto que en la oferta se tuvo en cuenta el Convenio de Colaboración con la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de 11 de abril de 1994, que sólo vincula al Ayuntamiento con la Administración Estatal y que, a diferencia de lo alegado por la empresa contratista, no contiene ninguna bonificación al canon de vertidos, por lo que éste debe satisfacerse en su totalidad. La cláusula tercera del citado Convenio dispone que "A estos efectos xxxx1 destinará el 85% de las cantidades recaudadas anualmente en concepto de canon de vertido reservándose el 15% restante para gastos de gestión y vigilancia del dominio público hidráulico".

También hay que dejar constancia de que el canon de control de vertidos será independiente de los cánones o tasas que puedan establecer las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales para financiar las obras de saneamiento y depuración, por lo que no debe identificarse con los costes de saneamiento que figuran en la memoria económico financiera del anteproyecto de explotación del contrato.

Ahora bien, llegados a este punto hay que tener en cuenta que el 22 de diciembre de 2006 la Alcaldía dictó los Decretos números 13.701, 13.702 y 13.703, en aplicación del acta de normalización de ingresos y pagos pendientes con qqqq1 (qqqq, S.A.), elaborada por la Intervención General del



Ayuntamiento y suscrita por el Concejal Delegado General de Administración y Recursos y el representante de la empresa el 11 de diciembre de 2006, en la que se llega a un acuerdo sobre determinadas cuestiones objeto de discrepancia sobre los ingresos y pagos efectuados por el Ayuntamiento y la concesionaria del servicio de abastecimiento de aguas, todo ello encaminado a normalizar la situación de estos ingresos y pagos a fecha de 31 de diciembre de 2005. Entre las cuestiones sobre las que se ha llegado a un acuerdo se encuentra el canon por vertidos que hay que satisfacer a xxxx1 durante el período 1 de julio de 1997 a 31 de diciembre de 2005, que asciende a 360.023,42 euros. Dicha cantidad se exige a la empresa concesionaria y es satisfecha por ella.

Los citados Decretos constituyen actos consentidos y firmes, puesto que no han sido impugnados en tiempo y forma, y la Administración no puede ir contra sus propios actos ya que, de lo contrario, se atentaría contra el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución.

En relación con el acta de normalización de ingresos y pagos de 11 de diciembre de 2006 se trata de un acuerdo celebrado por la Administración. De conformidad con el artículo 88.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

Y en el ámbito civil el artículo 1.809 del Código Civil dispone que: "La transacción es un contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término al que habían comenzado", y el artículo 1816 que la transacción tiene para las partes la autoridad de cosa juzgada.

Por todo lo expuesto la concesionaria debe satisfacer los conceptos a los que se refiere la cláusula novena del pliego en su totalidad, si bien las



cantidades correspondientes al período 1997 a 2005 -es decir, las que han sido objeto del acta de normalización- no pueden modificarse ni exigirse una cuantía supletoria puesto que, en relación con estos conceptos, se llegó a un acuerdo formalizado en los Decretos del Ayuntamiento de 22 de diciembre de 2006, que no han sido impugnados por lo que se trata de actos consentidos y firmes.

III CONCLUSIONES

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

Procede que por el órgano competente se interprete el contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y qqqqq S.A., referente a la concesión administrativa de gestión de Servicio Público Municipal de abastecimiento domiciliario de agua potable y saneamiento de la ciudad de xxxxx en los términos establecidos en el presente dictamen.

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