



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 29 de mayo de 2013, ha examinado el *expediente de interpretación del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y qqqqq, 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 18 de abril de 2013, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de interpretación de contrato suscrito entre *el Ayuntamiento de xxxxx y qqqqq, S.L. para la organización de los festejos taurinos a desarrollar en las fiestas patronales 2012 y el suministro de varias reses.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de abril de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 310/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** El 19 de julio de 2012 el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de xxxxx y D. yyyy, en nombre y representación de qqqqq, S.L. firman el contrato para la organización de los festejos taurinos a desarrollar en las fiestas



patronales 2012 y el suministro de varias reses, por el precio de 64.700,00 euros IVA incluido, con sujeción a la mejora presentada.

La cláusula octava del contrato dispone que "El presente contrato se regirá por lo dispuesto en el mismo y en lo no estipulado por el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de 19 de abril de 2012, que rigió la licitación, y por la legislación vigente aplicable de normas de derecho privado".

**Segundo.-** El 23 de junio de 2012, con anterioridad a la firma del contrato, qqqqq, S.L. recibe un *e-mail* desde el Ayuntamiento de xxxxx en el que, con respecto a los médicos y ambulancias, expone: "(...) te pasaré un documento con mis festejos y con los tuyos para que pidas presupuesto, yo pediré los habituales y al que salga más barato se lo damos, cada uno paga lo suyo y punto, bueno si me toca a mí podemos hacer como los veterinarios, pagar yo y después descontamos. (...)".

**Tercero.-** Mediante Decreto de la Alcaldía de 10 de enero de 2013 se interpreta el contrato en relación con los gastos del servicio médico-quirúrgico que recoge su cláusula cuarta.

En el citado Decreto se indica: "Visto lo señalado en la cláusula 4<sup>a</sup>, apartado 3 y apartado 8 del contrato, sobre cumplir y costear cualquier requisito que sea necesario para el normal desarrollo de los festejos por él (adjudicatario) organizados y que sean de obligado cumplimiento según la normativa vigente y sobre gastos del servicio médico-quirúrgico que abonará el Ayuntamiento de xxxxx, en lo relativo a los festejos de organización municipal, no a los festejos de organización por la Empresa adjudicataria, que son a cuenta de la misma (se adjunta factura del servicio de ambulancia en los festejos mayores organizados por el Adjudicatario, abonados por este Ayuntamiento).

»Visto que los pagos realizados por el Ayuntamiento que son de cuenta del Adjudicatario, no impide que deban ser facturados por adjudicatario, salvo que la factura del gasto concreto sea emitida directamente a nombre del Ayuntamiento, en cuyo caso no sería necesario que se facturase por el adjudicatario y por ello, el importe de las facturas del servicio de taquilleros y servicio médico-quirúrgico de festejos mayores, emitidas a nombre del



Ayuntamiento, no es necesario que se facture por qqqqq, S.L., si bien por lo ya señalado se descuenta el importe a abonar por el Ayuntamiento”.

Como consecuencia de lo anterior, del importe total del contrato (64.700,00 euros) se descuentan 5.778,00 euros, de los cuales 1.000,00 euros corresponden al servicio de taquilleros y 4.778,00 euros al servicio médico-quirúrgico en festejos mayores de la plaza de toros, que han sido abonados por el Ayuntamiento y que, con base en lo anteriormente expuesto corresponden al adjudicatario.

El citado Decreto se notifica al adjudicatario y se le concede un plazo de diez días para formular alegaciones.

El 1 de febrero la empresa qqqqq, S.L. presenta alegaciones.

**Cuarto.-** Por Decreto de la Alcaldía de 21 de febrero se aceptan dos de las alegaciones realizadas por el adjudicatario, si bien se desestiman las efectuadas respecto al coste del servicio médico-quirúrgico, ya que el órgano de contratación sí que puede interpretar y resolver dudas en los contratos de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido y se ratifica la interpretación sobre el descuento del contrato del importe de 4.778,000 euros relativo al servicio médico quirúrgico en festejos mayores de plaza de toros abonada por el Ayuntamiento, que corresponden al adjudicatario de acuerdo con la argumentación expuesta en el Decreto de la Alcaldía de 10 de enero de 2013, lo que se notifica a la empresa adjudicataria.

**Quinto.-** Mediante Decreto de la Alcaldía de 25 de febrero se ratifica la interpretación del órgano de contratación sobre el descuento del importe total del contrato la cifra de 4.778,00 euros relativa a servicio médico quirúrgico en festejos mayores de plaza de toros abonada por el Ayuntamiento y correspondiente al adjudicatario de acuerdo con la argumentación expuesta en el Decreto de Alcaldía de 10 de enero de 2013.

El 1 de abril de 2013 el adjudicatario presenta alegaciones en las que se opone a la interpretación que el Ayuntamiento realiza de la cláusula cuarta del contrato relativa a quién debe satisfacer los gastos médico quirúrgicos.



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

**Sexto.-** Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de 2 de mayo de 2013 se solicita al Ayuntamiento la remisión del pliego de cláusulas administrativas particulares de 19 de abril de 2012 que rigen el procedimiento de licitación, por lo que se suspende el plazo para emitir dictamen hasta que se reciba la citada documentación.

**Séptimo.-** El 16 de mayo de 2013 tiene entrada en el registro de este Consejo la documentación solicitada por lo que se reanuda el plazo para la emisión de 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), 1º 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.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, 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 de las Administraciones Públicas.

**2ª.-** La normativa aplicable que rige el contrato viene determinada, fundamentalmente, además de por el pliego de cláusulas administrativas particulares, por la Ley de Contratos del Sector Público, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre, y por el resto de disposiciones aplicables, entre las que se encuentran las referentes al régimen local.



**3ª.-** La competencia para acordar la interpretación del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, conforme dispone el artículo 210 del TRLCSP, en el presente caso, al Ayuntamiento de xxxxx.

**4ª.-** Se ha seguido el procedimiento establecido en el artículo 211 del TRLCSP para el incidente de interpretación del contrato: se ha concedido trámite de audiencia a la adjudicataria, 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 suscrito entre el Ayuntamiento de xxxxx y qqqqq, S.L. para la organización de los festejos taurinos a desarrollar en las fiestas patronales 2012 y el suministro de varias reses, en lo referente a quién corresponde el pago de los gastos del servicio médico-quirúrgico de los festejos de la plaza de toros organizados por la empresa adjudicataria.

El contrato objeto de dictamen se trata de un contrato de servicios, tal y como dispone el artículo 10 del TRLCSP: "Son contratos de servicios aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. A efectos de aplicación de esta Ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías enumeradas en el Anexo II". Por su contenido se configura, sin embargo, como un contrato administrativo de naturaleza especial, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.1 b): "Tendrán carácter administrativo los contratos siguientes, siempre que se celebren por una Administración Pública.

»a) Los contratos de obra, concesión de obra pública, gestión de servicios públicos, suministro, y servicios, así como los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado. No obstante, los contratos de servicios comprendidos en la categoría 6 del Anexo II y los que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos comprendidos en la categoría 26 del mismo Anexo no tendrán carácter administrativo.

»b) Los contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar



vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una Ley”.

La facultad de interpretar los contratos, prevista en el artículo 210 del TRLCSP 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 19.2 del TRLCSP.

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 115.2 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 25 del TRLCSP (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 1256 del Código Civil).

En el presente caso, la cláusula cuarta del contrato "otras obligaciones del adjudicatario" incluye entre ellas "Contratar el servicio médico-quirúrgico de la plaza de toros y demás instalaciones teniendo en cuenta el cumplimiento de lo establecido en la normativa vigente reguladora de las instalaciones sanitarias y servicios médico-quirúrgicos que deben existir en los festejos taurinos. El servicio se prestará tanto en los festejos que organice la empresa adjudicataria como en los festejos de organización municipal. El Ayuntamiento de xxxxx, abonará los gastos relativos a la prestación de dicho servicio".

El Ayuntamiento interpreta dicha cláusula en el sentido de que los gastos de los servicios médico-quirúrgicos que deben existir en los festejos taurinos serán abonados por el Ayuntamiento en lo relativo a los festejos de organización municipal, no así en relación con los organizados por la empresa adjudicataria que serán de cuenta de ésta. Asimismo señala que, si en relación con los citados gastos se emite la factura directamente a nombre del



Ayuntamiento, éste la descontará del importe que debe abonar a la adjudicataria.

La empresa adjudicataria se opone a esta interpretación al alegar que del contenido del contrato y, en concreto, de la citada cláusula cuarta, se pone de manifiesto de manera indubitada que los gastos relativos a la prestación de los servicios médico-quirúrgicos corresponden en exclusiva al Ayuntamiento de xxxxx, nunca a la empresa adjudicataria, la cual tampoco contrató ningún servicio con la empresa de servicios médico-quirúrgicos, cuya contratación fue realizada directamente por el Ayuntamiento.

Al respecto hay que tener en cuenta lo dispuesto en el pliego de cláusulas administrativas particulares de 12 de abril de 2012 que rige el procedimiento de licitación, cuya cláusula 12, referida a los derechos y obligaciones de la adjudicataria, señala entre otros: "Contratar el servicio médico-quirúrgico de la plaza de toros y demás instalaciones teniendo en cuenta el cumplimiento de lo establecido en la normativa vigente reguladora de las instalaciones sanitarias y servicios médico-quirúrgicos que deben existir en los festejos taurinos. El servicio se prestará tanto en los festejos que organice la empresa adjudicataria como en los festejos de organización municipal. El Ayuntamiento de xxxxx, abonará los gastos relativos a la prestación de dicho servicio".

Los pliegos de cláusulas contractuales constituyen, en todo contrato, el elemento sustancial de su vínculo, en cuanto que determinan los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asuman las partes; pero éstos, tal y como manifiesta reiterada jurisprudencia, constituyen la 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.

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





En relación con los servicios médicos quirúrgicos de la plaza de toros y demás instalaciones se dispone en la cláusula 12 del aquél, reproducida en la cláusula 4 del contrato, que es la adjudicataria la que tiene que contratar el citado servicio y se añade que éste se prestará tanto en los festejos que organice la empresa adjudicataria como en los festejos de organización municipal. En cuanto al abono de los gastos relativos a la prestación de dicho servicio se dispone expresamente que “El Ayuntamiento de xxxxx, abonará los gastos relativos a la prestación de dicho servicio”. La citada cláusula no distingue, en cuanto al abono de los gastos de dicho servicio, si los festejos son organizados por la empresa adjudicataria o por el Ayuntamiento, por lo que una interpretación literal de ésta lleva a concluir que los gastos del servicio médico-quirúrgico serán abonados por el Ayuntamiento en todo caso, independientemente de quién sea el encargado de organizar los festejos taurinos.

A la misma conclusión se llega si se aplica el artículo 1285 del Código Civil, que establece: “Las cláusulas del contrato se deberán interpretar las unas por las otras atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”.

Así, en las cláusulas 12 del pliego y 4 del contrato hay supuestos en los que se distingue específicamente cuándo se trata de un festejo organizado por el Ayuntamiento y cuándo por la empresa adjudicataria y se especifica quién debe soportar los gastos en estos supuestos: “En los festejos cuya organización corresponda al adjudicatario, contratar cumpliendo todas las disposiciones legales vigentes, y pagar a los profesionales, novilleros, toreros y rejoneadores y demás personal que intervenga en los festejos, corriendo con todos los gastos relativos por este concepto, Seguridad Social incluida.

»Contratar y pagar a los veterinarios que intervengan en los festejos taurinos organizados por el empresario. Si el Ayuntamiento paga dichos honorarios serán deducidos del importe final del contrato”.

Por lo tanto, en el supuesto objeto de dictamen, a diferencia de lo alegado por el Ayuntamiento, no se establece ninguna distinción en cuanto al abono de los gastos relativos a la prestación del servicio médico-quirúrgico, en



función de si los festejos se han organizado por la empresa adjudicataria o por el Ayuntamiento correspondiendo a éste su abono.

El artículo 1.288 del Código Civil dispone que “La interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberán favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”.

Por último hay que señalar que la empresa adjudicataria no contrató dicho servicio y que el Ayuntamiento no le hizo partícipe de la citada contratación, en cuanto a los costes, medios o empresa que iba a prestar el servicio. Del mismo modo no puede considerarse un acto consentido y firme la comunicación efectuada por *e-mail*, puesto que carece de efectos jurídicos.

Para la correcta interpretación del contrato hay que estar a lo dispuesto en los pliegos que constituyen la ley del contrato entre las partes, por lo que, si el Ayuntamiento consideraba que los gastos del servicio médico quirúrgico tenían que ser satisfechos por la empresa adjudicataria debió haberlo reflejado en el pliego y en el contrato, tal y como hizo en relación con otras obligaciones del adjudicatario, al distinguir de forma expresa entre festejos organizados por el Ayuntamiento y por la empresa adjudicataria, a efectos de determinar a cuenta de quién eran los gastos.

Por ello, de conformidad con lo establecido en el pliego, en las relaciones entre el Ayuntamiento y la adjudicataria la obligación de pago de los gastos del servicio médico-quirúrgico de los festejos de la plaza de toros de xxxxx, organizados por la empresa adjudicataria del contrato es de cuenta del Ayuntamiento de xxxxx.

### **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.L. para la organización de los



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

festejos taurinos a desarrollar en las fiestas patronales 2012 y el suministro de varias reses, en los términos establecidos en el presente dictamen.

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