



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 12 de abril de 2012, ha examinado el *expediente de interpretación de contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y D. xxxx3* 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 29 de febrero de 2012 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 xxxx1 y D. xxxx3, referente al arrendamiento del aprovechamiento cinegético del coto de caza xx1*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de marzo de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 162/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Amilivia González.

**Primero.-** El 31 de marzo de 2009 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) acuerda el inicio del procedimiento de adjudicación del aprovechamiento cinegético (caza mayor y menor) del Coto de Caza xx1 y de los pliegos de condiciones administrativas particulares en el que se opta por acudir a la adjudicación a la mejor oferta económica, procedimiento abierto y trámite de urgencia.



El punto 6 de la cláusula 4ª establece lo siguiente: "El Ayuntamiento, se reserva 10 puestos en cada montería de jabalí autorizada y la caza menor, ambas se gestionaran mediante tarjetas o permisos otorgados por éste, entre los vecinos cuyo empadronamiento se haya resuelto con al menos dos años de antelación de cada temporada de caza, debiendo abonar 20 € por la tarjeta por temporada de caza".

La cláusula 6ª prevé un plazo de duración del contrato hasta septiembre de 2013.

**Segundo.-** El 17 de abril de 2009 se publica en el Boletín Oficial de Provincia (BOP) de xxxx2 el anuncio de adjudicación del aprovechamiento cinegético del coto de caza xx1.

En dicho anuncio se recoge lo siguiente:

"2. Objeto del contrato: Arrendamiento de aprovechamiento cinegético caza mayor y menor xx1. (...).

»Plan cinegético: Vigencia hasta el 31 de marzo de 2012.

»Temporada de caza      Corzo      Ciervo      Jabalí \*

»2009/2010      7 machos, 4 hembras      1 macho      Sin cupo

»2010/2011      7 machos, 4 hembras      1 macho      Sin cupo

»2011/2012      8 machos, 5 hembras      1 macho      Sin cupo

»(\*) Se podrá autorizar para cada temporada por parte del Servido Territorial de Medio Ambiente de xxxx2 un máximo de cuatro monterías de más de 30 puestos o sus modalidades equivalentes, previa solicitud por escrito. (...)

»3. Tipo de licitación: Sesenta y tres mil trescientos (63.300) euros.



»4. Fianzas: Definitiva, 5% del precio de adjudicación, excluido el IVA.

»5. Plazo de duración: Por cuatro temporadas (2009-2010, 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013).

»6. Proposiciones: Las proposiciones se presentarán en el plazo de quince días, contados desde el día siguiente a que se terminen los ocho de exposición de las cláusulas administrativas. Si no hubiera reclamaciones contra el pliego, quedará aprobado definitivamente, si bien en el caso de haberlas serán resueltas por el órgano de contratación.

»Sólo se podrá presentar una proposición por persona.

»La proposición para tomar parte en la subasta por procedimiento abierto para la adjudicación de la caza mayor y menor del coto xx1, convocada por el Ayuntamiento de xxx1. Dentro de este sobre se introducirán dos sobres: A y B, cerrados, con la misma inscripción referida anteriormente”.

**Tercero.-** Obran en el expediente los pliegos particulares de condiciones técnico-facultativas para el aprovechamiento cinegético de cada uno de los montes que conforman el coto, en donde se señala que el aprovechamiento cinegético es de “caza menor/mayor”.

**Cuarto.-** El 28 de abril de 2009 el Presidente del Club Deportivo de xxx1 interesa información y aclaración sobre la discordancia entre el anuncio publicado en el BOP y el pliego de condiciones. Señala que en el anuncio público en el BOP consta que es objeto del contrato el arrendamiento del aprovechamiento de caza mayor y menor, mientras que en el apartado 4º, punto 6 del pliego de condiciones consta que “el Ayuntamiento se reserva 10 puestos de montería de jabalí autorizada y la caza menor”. Manifiesta que al resultar incompatible solicita aclaración sobre si es cierta la reserva que se indica en el pliego de condiciones y su alcance tanto en caza mayor como en caza menor, y si la reserva de ésta última es en su totalidad.

**Quinto.-** En respuesta al anterior escrito, se comunica al Club Deportivo de xxx1 el Acuerdo de 30 de abril de 2009 de la Junta de Gobierno Local en el



que se desestima la solicitud de aclaración presentada con base en los siguientes fundamentos jurídicos:

“3.- Las cláusulas contenidas en los pliegos de contratación particulares son parte integrante del contrato, así mismo las prescripciones técnicas que rigen en la realización del contrato se fijará en los pliegos de condiciones técnico facultativas según los artículos 99 y 100 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, lo que permite establecer condiciones en la realización del aprovechamiento cinegético que se arrienda.

»4.- El principio de publicidad y libertad de acceso a las licitaciones que inspira la actual legislación en materia de contratos administrativos art. 1 de Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y los artículos 122, 123 y 126 de la citada norma exigen el anuncio del inicio del procedimiento de licitación estableciendo el lugar de exposición de la totalidad del expediente incluidos los pliegos de condiciones”.

**Sexto.-** Aprobados definitivamente los pliegos de condiciones administrativas particulares, previa apertura del plazo para presentación de proposiciones, se adjudica el contrato a D. xxxx3, cuya oferta asciende a 63.491 euros. El 20 de julio de 2009 se formaliza la garantía definitiva por importe de 3.682,47 euros.

**Séptimo.-** Mediante escrito de 9 de julio de 2009 D. xxxx3 solicita copia del pliego de condiciones particulares por las que se rige la adjudicación del aprovechamiento cinegético del coto de caza xx1, de las que se le hace entrega el 10 de julio de 2009. Ese mismo día retira una copia del contrato de arrendamiento.

**Octavo.-** El 11 de agosto de 2009 el adjudicatario presenta escrito ante el Ayuntamiento de xxxx1 en los siguientes términos:

“Que con relación al borrador del contrato me fue entregado por ese Ayuntamiento, como adjudicatario de la subasta del Coto de Caza xx1, y una vez estudiado el mismo, estimo que no responde a los términos y contenido de la adjudicación conforme al anuncio de subasta en su día publicado (Boletín Oficial de la Provincia de xxxx2, nº 46, de 17 de abril de 2009), y especialmente en lo que se refiere a la inclusión de la caza menor en



el indicado aprovechamiento, conforme a lo cual se produjo la puja que resultó adjudicataria”.

Presenta ante el Ayuntamiento un modelo de borrador de contrato que estima que es el que recoge adecuadamente las condiciones del aprovechamiento, al objeto de que se proceda a su estudio por la entidad local y advierte que, en caso contrario y de persistir ese Ayuntamiento en la proposición que se contiene en su borrador de contrato, deducirá el correspondiente recurso administrativo y/o contencioso-administrativo.

**Noveno.-** El 14 de agosto de 2009 se notifica al adjudicatario la finalización del plazo para formalizar el contrato de arrendamiento del Coto de Caza xx1 y se le indica que, al no haberse llegado a un acuerdo en cuanto a las condiciones que han de regir el arriendo durante el periodo establecido, se le concede un plazo de dos días para su formalización, de otro modo el Ayuntamiento de xxxx1 le tendrá por desistido de su oferta.

**Décimo.-** Mediante escrito presentado el 18 de agosto de 2009 D. xxxx3 presenta nuevo escrito de alegaciones en el que manifiesta que ha licitado conforme al anuncio publicado en su día para el aprovechamiento de caza mayor y menor, por lo que la exclusión de la caza menor no tiene justificación y pudiera ser constitutiva de desviación de poder, por cuanto se ha inducido a error.

**Decimoprimer.-** El 20 de agosto de 2009 se notifica al adjudicatario Resolución de la Alcaldía de 19 de agosto de 2009 en la que se le comunica la finalización del plazo para formalizar el contrato de arrendamiento del Coto de Caza xx1 y se le tiene por definitivamente desistido.

**Decimosegundo.-** Mediante Sentencia de 30 de julio de 2010 el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 1 de xxxx2 (en Procedimiento Ordinario 369/2009) declara contraria a derecho la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) de 19 de agosto de 2009, y el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 7 de agosto al que se refiere el anterior, “por los que se acuerda la finalización del plazo para formalizar el contrato de arrendamiento del Coto de Caza xx1 y tener por desistido al demandante en el mismo; dejándolas sin efecto, y acordar retrotraer el procedimiento al momento



anterior a dicha declaración para que el Ayuntamiento proceda en alguna de las formas señaladas en la fundamentación jurídica de esta resolución”.

En dicha Sentencia, se recogen, entre otros, los siguientes fundamentos de derecho:

“Tercero.- Teniendo en cuenta la regulación señalada y dado que consta en el expediente administrativo la adjudicación del contrato de aprovechamiento del coto de caza al ahora recurrente en fecha 8 de julio de 2009, resulta que el contrato se encontraba perfeccionado, por lo que la no formalización del contrato en el plazo establecido en la normativa de aplicación haría enteramente aplicable lo dispuesto en los artículos señalados en cuanto a la posible causa de resolución contractual con las consecuencias aparejadas por aquélla, debiendo haberse seguido el procedimiento legalmente establecido a tal fin, máxime cuando conforme consta en el Acuerdo ahora recurrido y por el que el Ayuntamiento tiene por desistido al adjudicatario de aquél, el mismo entendía que la causa de la no formalización del contrato era directamente imputable al actor.

»Por lo expuesto, no cabe sino otorgar la razón al ahora recurrente, en el sentido de que en forma alguna procedería tenerle por desistido de un contrato, desistimiento que implica una declaración de voluntad por parte del mismo de no querer llevar a efecto el contrato, lo cual no es lo sucedido en el supuesto de autos. Por tal motivo debe estimarse el recurso interpuesto en el sentido de declarar nula la resolución que se recurre pues ésta no es conforme a derecho, debiendo el Ayuntamiento de entender que concurría causa de resolución de un contrato perfeccionado aperturar el procedimiento legalmente establecido para ello. Al no haberse realizado así, no cabe sino declarar la nulidad con retroacción de trámites para que el Ayuntamiento proceda en la forma legalmente establecida y que ha sido señalada.

(...)

»Cuarto.- Ahora bien, teniendo en cuenta todo lo actuado y que resulta del expediente administrativo se desprende, que todos los documentos relativos a la adjudicación del aprovechamiento cinegético del Coto de Caza xx1 se refieren tanto al aprovechamiento de caza mayor y menor, mediante forma de subasta, procedimiento abierto y trámite de urgencia, por lo que en principio



el objeto del contrato incluye tanto la caza mayor como la menor. La proposición económica igualmente lo era por ambas y la adjudicación provisional y definitiva lo es por aquéllas. También es cierto que el Pliego de Cláusulas administrativas particulares recoge en el apartado 6º de la cláusula cuarta del mismo, relativa al pago y obligaciones del Adjudicatario, una modificación sustancial, al establecer que "El Ayuntamiento, se reserva 10 puestos en cada montería de jabalí autorizada y la caza menor, ambas se gestionarán mediante tarjetas o permisos otorgados por éste, entre los vecinos cuyo empadronamiento se haya resuelto con al menos dos años antelación de cada temporada de caza, debiendo abonar 20 euros por la tarjeta por temporada de caza".

»Esta reserva de la caza menor por parte del Ayuntamiento varía de tal forma uno de los elementos esenciales del contrato, el objeto del mismo, lo que conforma el núcleo esencial del contrato, circunstancias que llevarían a entender que existe, indeterminación en el mismo o incompatibilidad en sus términos, imprescindible para la validez de aquel, por lo que lo debería bien, procederse a la revisión de oficio del mismo, o bien actuar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59.2 y 3 de la LCAP, aplicable a las entidades locales conforme a lo dispuesto en el artículo 112.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local los contratos de las Entidades Locales se rigen por la legislación del Estado y, en su caso, por la de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18ª de la Constitución y por las Ordenanzas de cada Entidad así como que dichos contratos se regirán por principios comunes a la contratación del Estado y, en cualquier caso por los del Derecho de las Comunidades Europeas relativos a la contratación administrativa; y artículo 114 del mismo texto legal, conforme al cual... (...)

»Estas consideraciones llevan igualmente a mantener la nulidad de la resolución que se recurre con retroacción de trámites para que la Administración contratante proceda en alguna de las formas que le han sido señaladas".

**Decimotercero.-** Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 19 de octubre 2011 se incoa procedimiento por si procediera la resolución del contrato por demora en el cumplimiento de los plazos por el contratista.



**Decimocuarto.-** Tras la presentación de alegaciones por D. xxxx3, en el que solicita aclaración sobre los términos de la resolución del contrato, se solicita Dictamen al Consejo Consultivo de Castilla y León.

**Decimoquinto.-** Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León de 30 de diciembre de 2011 no se admite a trámite la consulta formulada, con devolución del expediente, al no remitirse por el procedimiento legalmente establecido y no incluir la pertinente propuesta de resolución.

**Decimosexto.-** El 2 de enero de 2012 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxx2 dicta Auto en pieza separada de ejecución del Procedimiento Ordinario 369/2009, al considerarse por el adjudicatario que la apertura del procedimiento de resolución contractual instada por el Ayuntamiento de xxxx1 no se ajusta a los términos de la Sentencia de 30 de julio de 2010. Dicho Auto reconoce que la Resolución del Ayuntamiento es contraria al contenido de la Sentencia con base en los siguientes fundamentos:

“Examinada la fundamentación jurídica de la sentencia a la que se remite la parte dispositiva resulta que si bien, es cierto, conforme a lo solicitado en la demanda por el actor, que en el fundamento de derecho Tercero de la ejecutoria se declara la nulidad de la resolución al entender que "no cabe sino otorgar la razón al ahora recurrente, en el sentido de que en forma alguna procedería tenerle por desistido de un contrato, desistimiento que implica una declaración de voluntad por parte del mismo de no querer llevar a efecto aquel, lo cual no es lo sucedido en el supuesto de autos", pues se señala a continuación que de haber entendido el Ayuntamiento que concurría causa de resolución de un contrato perfeccionado debió seguir el procedimiento legalmente establecido, lo cual, al no haberlo hecho así lleva a la nulidad de dicha resolución.

»Mas, seguidamente, el fundamento de derecho cuarto de la sentencia examina y estudia en el supuesto concreto lo sucedido, llegando incluso a la conclusión de que al contrato o le falta un elemento esencial cual es el objeto del mismo, supuesto éste en el que debería acudir a la revisión de oficio o bien, estamos ante un supuesto de modificación sustancial del contrato. Así se dice expresamente: `Esta reserva de la caza menor por parte del Ayuntamiento varía de tal forma uno de los elementos esenciales del contrato,





el objeto del mismo, lo que conforma el núcleo esencial del contrato circunstancias que llevarían a entender que existe indeterminación en el mismo o incompatibilidad en sus términos, imprescindible para la validez de aquel, por lo que lo debería bien, procederse a la revisión de oficio del mismo, o bien actuar de conformidad con lo dispuesto en el art. 59.2 y 3 de la LCAP, aplicable a las entidades locales conforme a lo dispuesto en el art. 112.1 del R.D. Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local´.

»Examinado el Acuerdo dictado por el Ayuntamiento en fecha 19 de octubre, resulta que el mismo no se adecua a lo resuelto pues, aún cuando se apertura por el Ayuntamiento el procedimiento de resolución contractual, dicho procedimiento lo es por causa imputable al contratista cuando del fundamento de derecho cuarto de la sentencia se colige que la falta de formalización del contrato es debida a la indeterminación del objeto, motivo por el que el Ayuntamiento deberá concretar aquel, pronunciándose sobre si mantiene o no la caza menor como objeto del contrato, haciendo uso de la facultad que le reserva la Ley de Contratos en su art. 59.1, y para el supuesto de entender que no resulta incluida la caza menor proceder en la forma que señalaba la sentencia recogida en el art. 59 2 y 3 de la LCAP. Debe por ello entenderse que dicha resolución es nula al contrariar el contenido de la sentencia pues vuelve el Ayuntamiento a estimar nuevamente la causa de no formalización imputable al contratista, causa ésta que no fue acogida en la sentencia dictada y ello, aun cuando intenta dar apariencia de formalidad al contratista.

»Procede, en razón a lo anterior, estimar el incidente de nulidad promovido y, sin necesidad de esperar al dictado de acto administrativo en el procedimiento de resolución contractual iniciado, declarar que la causa por la que se inicia el mismo, art. 206.2.d) de la Ley de Contratos del Sector Público, en su redacción vigente a la fecha de su dictado, no se ajusta a la sentencia dictada en el procedimiento del cual dimana la presente ejecución, declarando nula la mencionada resolución al amparo de lo establecido en el artículo 103.4 de la LJCA”.

**Decimoséptimo.-** En cumplimiento del referido Auto, el 27 de enero de 2012 el órgano de contratación resuelve interpretar el contrato suscrito de conformidad con el artículo 59 de la Ley de Contratos de las Administraciones



Públicas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en el sentido de considerar que “La caza menor no entra y está reservada a esta Administración. Asimismo, el Ayuntamiento se reserva 10 puestos en cada montería de jabalí autorizada”.

**Decimoctavo.-** Concedido trámite de audiencia al contratista, el 13 de febrero de 2012 presenta escrito de alegaciones en el que denuncia una serie de irregularidades formales en la tramitación, la falta de fundamentación jurídica de la resolución, que el sentido de la Sentencia y Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxx2 es claro en el sentido de entender que el aprovechamiento de la caza menor sí estaba incluido en el objeto del contrato y que, en caso de sostener la interpretación del contrato en la que se excluye la caza menor, se proceda a reducir el precio y la fianza, así como a indemnizarle con los daños y perjuicios causados.

**Decimonoveno.-** El 15 de febrero de 2012 la Secretaría del Ayuntamiento emite informe sobre la interpretación del contrato, en donde se recoge que “Sin ánimo de contradecir lo establecido en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso nº 1 de xxxx2 de 30 de julio de 2010, esta Secretaría entiende que no existe ninguna modificación sustancial del contrato, ya que, desde su origen, el apdo. 6º de la cláusula cuarta del pliego de condiciones dispone que “El Ayuntamiento se reserva 10 puestos en cada montería de jabalí autorizada y la caza menor, ambas se gestionarán mediante tarjetas o permisos otorgados por éste, entre los vecinos cuyo empadronamiento se haya resuelto con al menos dos años de antelación de cada temporada de caza, debiendo abonar 20 euros por la tarjeta por temporada de caza”.

»La reserva de la caza menor por el Ayuntamiento era conocida por el Sr. xxxx3, ya que le fue entregado el pliego de condiciones el día 10 de julio de 2009 y tácitamente aceptada, ya que presentó fianza definitiva diez días después, concretamente, el día 20 de julio de 2009.

»Estaríamos ante una aclaración o concreción del objeto del contrato tal como ordena el Auto de 2 de enero de 2012.

»En lo que respecta a la reducción del precio, devolución de la fianza e indemnización de daños y perjuicios, entiende esta Secretaría que no



debe ser objeto de estudio en este momento del procedimiento, precisando, en su caso, de la apertura de un procedimiento de responsabilidad patrimonial.

»3.- Por todo ello, el que suscribe considera que la aceptación de la aclaración propuesta por el Ayuntamiento, se debería haber producido de manera clara e incondicional, por parte del adjudicatario, no concurriendo tales circunstancias en el presente caso”.

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, además de por el pliego de cláusulas administrativas particulares, por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (actualmente texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, 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.

**3ª.-** La competencia para acordar la interpretación del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, conforme



dispone el artículo 194 de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP); en el presente caso, al Ayuntamiento de xxxx1.

**4ª.-** Se ha seguido el procedimiento establecido en el artículo 195 de la citada Ley para el incidente de interpretación del contrato: se ha concedido trámite de audiencia al adjudicatario, 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 aprovechamiento cinegético del coto de caza xx1 del Ayuntamiento de xxxx1, adjudicado a D. xxxx3. En concreto, el adjudicatario considera que la caza menor no puede estar excluida del objeto del contrato y que, en caso de estarlo, debe procederse a la indemnización correspondiente. Sin embargo, para el Ayuntamiento de xxxx1, de acuerdo con el pliego de condiciones que rige el contrato, es claro que procede su exclusión.

Por otra parte debe tenerse en cuenta que la presente diferencia de criterios ha sido objeto de recurso contencioso-administrativo, en la que el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 1 de xxxx2, en Sentencia de 30 de julio de 2010, declara contrarias a derecho las resoluciones de la Alcaldía del Ayuntamiento de xxxx1 por las que se acuerda la finalización del plazo para formalizar el contrato de arrendamiento del coto de caza y se tiene por desistido al adjudicatario en dicho contrato. En la Sentencia aportada se acuerda retrotraer el procedimiento al momento anterior a dicha declaración para que el Ayuntamiento proceda en alguna de las formas señaladas en la fundamentación jurídica de la resolución judicial.

En dicha Sentencia se recogen, entre otros, los siguientes fundamentos de derecho, ya recogidos en el antecedente de hecho decimosegundo:

“Por lo expuesto, no cabe sino otorgar la razón al ahora recurrente, en el sentido de que en forma alguna procedería tenerle por desistido de un contrato, desistimiento que implica una declaración de voluntad por parte del mismo de no querer llevar a efecto el contrato, lo cual no es lo sucedido en el supuesto de autos. Por tal motivo debe estimarse el recurso interpuesto en el sentido de declarar nula la resolución que se recurre pues ésta no es conforme a derecho, debiendo el Ayuntamiento de entender que concurría causa de resolución de un contrato perfeccionado aperturar el procedimiento legalmente



establecido para ello. Al no haberse realizado así, no cabe sino declarar la nulidad con retroacción de trámites para que el Ayuntamiento proceda en la forma legalmente establecida y que ha sido señalada.

»(...).

»Esta reserva de la caza menor por parte del Ayuntamiento varía de tal forma uno de los elementos esenciales del contrato, el objeto del mismo, lo que conforma el núcleo esencial del contrato, circunstancias que llevarían a entender que existe indeterminación en el mismo o incompatibilidad en sus términos, imprescindible para la validez de aquel, por lo que debería bien, procederse a la revisión de oficio del mismo, o bien actuar de conformidad con lo dispuesto en el art. 59.2 y 3 de la LCAP, aplicable a las entidades locales conforme a lo dispuesto en el art. 112.1 del R.D. Ley 781/1986, de 18 de abril por el que se aprueba las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local los contratos de las Entidades Locales se rigen por la legislación del Estado y, en su caso, por la de las Comunidades Autónomas en los términos del art. 149.1.18' de la Constitución y por las Ordenanzas de cada Entidad así como que dichos contratos se regirán por principios comunes a la contratación del Estado y, en cualquier caso por los del Derecho de las Comunidades Europeas relativos a la contratación administrativa; y art. 114 del mismo texto legal, conforme al cual (...)

Iniciado por el Ayuntamiento de xxxx1 el procedimiento de resolución del contrato por incumplimiento del contratista, se plantea por éste un incidente de nulidad, en el que de nuevo el Juzgado se pronuncia en Auto de 2 de enero de 2012 (pieza separada de ejecución Procedimiento Ordinario, 369/2009) en el que se recoge lo siguiente:

»Examinado el Acuerdo dictado por el Ayuntamiento en fecha 19 de octubre, resulta que el mismo no se adecua a lo resuelto pues, aun cuando se apertura por el Ayuntamiento el procedimiento de resolución contractual, dicho procedimiento lo es por causa imputable al contratista cuando del fundamento de derecho cuarto de la sentencia se colige que la falta de formalización del contrato es debida a la indeterminación del objeto, motivo por el que el Ayuntamiento deberá concretar aquél, pronunciándose sobre si mantiene o no la caza menor como objeto del contrato, haciendo uso de la facultad que le reserva la Ley de Contratos en su art. 59.1, y para el supuesto



de entender que no resulta incluida la caza menor proceder en la forma que señalaba la sentencia recogida en el art. 59 2 y 3 de la LCAP. Debe por ello entenderse que dicha resolución es nula al contrariar el contenido de la sentencia pues vuelve el Ayuntamiento a estimar nuevamente la causa de no formalización imputable al contratista, causa esta que no fue acogida en la sentencia dictada y ello aun cuando intenta dar apariencia de formalidad al contratista”.

A la luz de las resoluciones parcialmente transcritas parece que a lo que el Juzgado habilita es a la interpretación del contrato, si bien para ello la Entidad Local debe respetar el procedimiento legalmente establecido que, de conformidad con los artículos 194 y 195 de la LCSP, pasan por el trámite de audiencia al contratista y Dictamen de este Órgano Consultivo.

Desde el punto de vista sustantivo, la prerrogativa de interpretación de los contratos 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 e 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 de la LCSP.

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.

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 de la LCSP (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).

El artículo 192 de la LCSP dispone que los efectos de los contratos administrativos se regirán por las normas a que hace referencia el artículo 19.2 y por los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, generales y particulares.

El pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir el contrato de aprovechamiento cinegético del coto de caza xx1 establece en el punto 6 de su cláusula 4ª lo siguiente: "El Ayuntamiento, se reserva 10 puestos en cada montería de jabalí autorizada y la caza menor, ambas se gestionarán mediante tarjetas o permisos otorgados por éste, entre los vecinos cuyo empadronamiento se haya resuelto con al menos dos años antelación de cada



temporada de caza, debiendo abonar 20 € por la tarjeta por temporada de caza”.

Recapitulando todo lo expuesto, es preciso recordar que el artículo 194 de la LCSP otorga al órgano de contratación, dentro de los límites y requisitos legales, la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta. Los acuerdos que adopte el Órgano de Contratación, según señala el artículo 195.4 de la LCSP, pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos. En cuanto a la prerrogativa de interpretación de los contratos, deberá tener su fundamento en lo establecido en los pliegos, en el contrato o en la Ley.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1999 considera que la facultad interpretativa de la Administración no tiene otro alcance que determinar con claridad y de modo objetivo el verdadero sentido y objeto de las cláusulas de contrato, debiendo aplicar la legislación especial y supletoriamente los artículos 1.281 y siguientes del Código Civil. Señala la mencionada Sentencia:

“Además de los razonamientos precedentes, procede considerar, en primer lugar, que la facultad de interpretación de los contratos corresponde realizarla al órgano competente para su formalización y en este caso, a la administración del Centro, en la medida en que como ha declarado reiterada jurisprudencia de esta Sala (Sentencias de 28 de septiembre de 1954, 16 de marzo de 1964, 16 de enero de 1974, 10 de abril y 9 de junio de 1978 y 17 de marzo de 1979, entre otras), la facultad interpretativa de la Administración no tiene otro alcance que el encontrar el verdadero sentido y contenido a las cláusulas a que se someten las partes, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las reglas que con carácter general establecen los arts. 1281 y siguientes del Código Civil, criterio que además ha sido tenido en cuenta, igualmente, por el Consejo de Estado (así en dictámenes de 23 de noviembre de 1961, 3 de mayo de 1962 y 24 de abril de 1969, entre otros), pudiéndose llegar a la consideración final que, si bien en determinada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (así, en Sentencia de 9 de diciembre de 1976 y otras anteriores), se ponía de manifiesto que existía una presunción de autenticidad en la interpretación llevada a cabo por la Administración, lo que significaba que debía aceptarse ésta, mientras no se acreditase que fuera





errónea, la jurisprudencia más reciente de dicha Sala (así, en Sentencia de 6 de julio de 1990 establece y acepta, sin más, los criterios interpretativos del Código Civil)".

Por otra parte, y en cuanto a los efectos vinculantes de los pliegos de condiciones, el Tribunal Supremo también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el carácter de ley del contrato, que se superpone incluso al documento de formalización o a la adjudicación del contrato. Así, en su Sentencia de 20 de abril de 1992 señala lo siguiente:

"En efecto; del examen del expediente administrativo se advierte la absoluta discordancia entre el plazo de diez años que fue consignado en el pliego de condiciones y el de solo uno resultante del documento por el que se formalizó el contrato por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento apelante y, dada aquélla, no puede prosperar la tesis de éste con base en la prevalencia de este último acto, porque para ello sería necesario desconocer u olvidar que el pliego de condiciones es para las partes la Ley del Contrato, cualquiera que sea el objeto de éste [SS 10-3-1982, 23-1-1985, 18-11-1987, 6-2-1988], por lo que ha de estarse siempre en lo que en aquél se consignara para el cumplimiento de éste [S 20-7-1988], toda vez que la eficacia de los contratos se inicia, desde otro aspecto de la cuestión, con la fecha de la adjudicación de la obra o servicio, según los arts. 13 de la Ley de Contratos del Estado y 32 de su Reglamento y 45 del de Contratación de las Corporaciones Locales (SS 13-5-1982, 17-10-1983, 21-2-1985 y 3-9-1988), siendo, por tanto, por lo que resulta improcedente que, ni siquiera en el documento por el que se formalice la adjudicación definitiva se introduzcan modificaciones respecto de lo consignado en el Pliego (S 28-7-1987), sobre todo cuando la que en esta ocasión se introdujo sin que conste la expresa voluntad del contratista, es tan trascendente y evidentemente lesiva para el mismo que, darla por válida podría constituir un atentado al principio de la buena fe de las partes, no excluida, por cierto, de las convenciones administrativas, según las SS 23-1-1985, 21-11-1986, y 20-7-1988, y como quiera que, en síntesis, así lo entendió el Juzgador de primera instancia en su sentencia, es precedente que la misma se confirme".(En el mismo sentido la Sentencia del Alto Tribunal de 25 de septiembre de 1999).

En el supuesto que se dictamina se plantea en definitiva un problema de interpretación del alcance del objeto contractual, reflejado en una estipulación



que tiene presencia en el pliego (que es la ley del contrato y cuya observancia es inexcusable para las partes), por lo que se considera que, en el presente caso, debe imponerse el cumplimiento del pliego de condiciones, en contra de la tesis del adjudicatario.

Por otra parte, todos los licitadores tienen derecho a recibir información sobre los pliegos de la contratación administrativa y la documentación complementaria cuando lo soliciten al órgano de contratación, facultad ésta que ha sido ejercitada por el adjudicatario, quién solicitó copia del pliego de condiciones el 10 de julio de 2009 (diez días antes de constituir la garantía definitiva), por lo que tenía conocimiento del contenido de la ley que regía el contrato. Ha de reconocerse pues que el pliego, de conformidad con la jurisprudencia citada, tiene carácter prevalente sobre cualquier otro documento, siempre que su contenido no sea contrario al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración, que se incorporan al contrato como parte integrante de éste y se convierten así en cláusulas de obligado cumplimiento para las partes.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2006 reitera de nuevo que los pliegos son ley entre partes y a ellos hay que atenerse, por encima de cualquier otro documento contractual: "(...) según nuestro ordenamiento jurídico y las declaraciones de numerosas Sentencias esos pliegos o bases constituyen ley del concurso, de modo que al aprobarse y no ser impugnadas quedaron firmes, y por ello vinculaban a los concursantes, y, también, a aquéllos que se alzaron frente a ellas impugnándolas de modo indirecto al recurrir el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento que adjudicó definitivamente el concurso (...). Frente a una inadecuación del contenido de los pliegos los interesados pueden impugnarlo; pero, de no hacerlo, se entiende que lo aceptan íntegramente por el hecho de licitar en el procedimiento contractual, de modo que se produce la conjunción de voluntades mediante la adhesión del contratista, con la misma fuerza de obligar para las partes que si hubiera existido una expresión simultánea y positiva".

Por lo expuesto el pliego de cláusulas administrativas particulares surtirá efecto entre las partes del contrato y, en consecuencia, serán sus cláusulas las que determinen cuál ha sido la voluntad manifestada en el contrato, por lo que en este supuesto cabría considerar excluida la caza menor.



**6ª.-** Sin perjuicio de todo lo señalado hasta ahora, debe advertirse que los problemas dimanantes de todo contrato no se ciñen exclusivamente al marco teórico, sino que tienen una trascendencia práctica indudable.

En tal sentido este Consejo Consultivo sugiere que, dada la fecha de aprobación del pliego de condiciones y de la adjudicación del contrato (julio de 2009) y que éste tiene una duración prevista hasta septiembre del año 2013, si se tiene en cuenta la fecha actual, debería valorarse la posible resolución del contrato en la que deberían valorarse las concretas circunstancias del caso.

En este sentido debe advertirse que la discordancia entre el título del contrato y los acuerdos de notificación (en los que se recoge que el objeto es la caza mayor y menor) y el contenido de la cláusula sexta ha sido advertido por otro posible interesado en el procedimiento contractual (el Club Deportivo de xxx1, en escrito 28 de abril de 2009). Debe asimismo señalarse que según se desprende de la sentencia y el auto incorporados al expediente y de las alegaciones presentadas por el adjudicatario, la proposición económica igualmente lo era por ambas modalidades de caza -este Consejo no ha tenido acceso al documentos en cuestión-, por lo que la mesa de contratación, en uso de las facultades que le otorga el artículo 84 del RGLCAP, pudo pedir aclaraciones sobre el contenido de la oferta.

Del lado del contratista, además de las consideraciones efectuadas hasta el momento, no podrían tener favorable acogida sus pretensiones de reducción del precio, pues ello podría perjudicar a otros posibles licitadores -a los que pudiera interesar el precio modificado- y de las que pudieran derivarse situaciones discriminatorias o restrictivas de la libre competencia entre empresas o particulares que aspiren a ser contratistas.

Por otro lado, la acción de indemnización de daños y perjuicios deducida por la Entidad Local, en cuanto a ser la vía adecuada para el resarcimiento del adjudicatario, sólo con dificultad y ante la ausencia de otro medio específico podría configurarse como un supuesto de responsabilidad extracontractual, ya que el título habilitante proviene claramente de la relación contractual que une a la Administración contratante y al contratista; y al solicitarse en ella la compensación económica por los daños y perjuicios sufridos con motivo de un contrato, tal pretensión ha de encuadrarse genéricamente en la denominada responsabilidad contractual.



Por último, sólo a través de diferentes alegaciones diseminadas en el extenso expediente y sin constancia documental incontestable, no puede conocerse si el coto en cuestión ha sido objeto de aprovechamiento y por quién (si el Ayuntamiento o el adjudicatario), cuestión que habría de ponderarse a la hora de dejar sin efecto el contrato.

Por ello este Consejo considera que debería valorarse la oportunidad de que por las partes se dejara sin efecto el contrato, dadas las concretas circunstancias anteriormente expresadas y sin perder de vista el principio de buena fe, también aplicable en la contratación administrativa.

### **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 xxxx1 y D. xxxx3, referente al arrendamiento del aprovechamiento cinegético del coto de caza xx1, en los términos expuestos en el presente dictamen.

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