



Govern de les Illes Balears

Conselleria d'Hisenda
i Administracions Públiques
Junta Consultiva
de Contractació Administrativa

Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 10 de agosto de 2016

Informe 2/2016, de 10 de agosto. Cumplimiento de los contratos. Interpretación de los contratos

Antecedentes

1. La alcaldesa del Ayuntamiento de Ciutadella ha formulado la siguiente consulta a esta Junta Consultiva:

Previa la licitación por procedimiento abierto y de tramitación ordinaria, mediante la Resolución de la Alcaldía núm. 120, de 17 de agosto de 2009, se adjudicó definitivamente el contrato para la redacción del proyecto de ejecución, actividades e instalaciones de ampliación, reforma y restauración del teatro municipal del Born de Ciutadella de Menorca, con un presupuesto de licitación de 188.000,00 euros (IVA incluido), al arquitecto J. M. F. O., por un presupuesto total de 156.040,00 euros (IVA incluido), y se devolvió la garantía provisional a los licitadores que no habían sido adjudicatarios. El contrato se formalizó el día 10 de septiembre de 2009.

El arquitecto F. O. entregó al Ayuntamiento el proyecto objeto del contrato mediante un escrito de 15 de diciembre de 2009.

De acuerdo con el protocolo general suscrito el día 6 de agosto de 2010 entre el Ministerio de Vivienda y el Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca para la rehabilitación del teatro del Born de Ciutadella, el Ministerio de Vivienda, que era el órgano de contratación, contrató las obras con la empresa Constructora San José, SA por un importe total de 3.355.757,77 euros.

El Ministerio adjudicó la dirección facultativa de las obras al mismo arquitecto redactor del proyecto, el señor J. M. F. O.

El Ministerio de Fomento aprobó una modificación 01 del proyecto, redactado por el mismo arquitecto del proyecto inicial, el señor J. M. F. O., por un importe de 0 euros de presupuesto, mediante un acuerdo de 3 de febrero de 2014 de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, firmado por la directora y el subdirector.



Previa memoria descriptiva del arquitecto y entrega de las llaves de la empresa constructora al Ministerio de Fomento, el día 23 de septiembre de 2014 el director facultativo de las obras, la empresa contratista de las obras y los representantes del Ministerio de Fomento firmaron el acta de recepción de las obras.

En la misma fecha la representante del Ministerio de Fomento y la representante del Ayuntamiento de Ciutadella (la Concejal de Cultura, y no el alcalde), firmaron el acta de entrega de las obras del teatro del Born a favor del Ayuntamiento.

A raíz de las múltiples deficiencias detectadas y, sobre todo, de la inviabilidad de la ejecución del proyecto de equipamiento escénico a causa de la modificación de las obras, se encargaron diferentes informes técnicos y un informe jurídico para determinar las deficiencias y las posibles responsabilidades que se hubiesen producido.

Para comprender mejor la solicitud de informe, que se dirá a continuación, y por economía procesal, nos remitimos a la detallada relación de antecedentes del informe jurídico que se acompaña, de fecha 14 de diciembre de 2015, sin necesidad de volverlos a transcribir en este escrito.

De acuerdo con los correspondientes informes técnicos y jurídico, de los que se adjuntan copias y que se indican en el anexo, y de acuerdo con las cláusulas del contrato firmado con el arquitecto F. O., la cláusula 13 del pliego de prescripciones técnicas particulares y las cláusulas 24, 27 y 33 del pliego de cláusulas administrativas particulares, el Ayuntamiento de Ciutadella emitió la Resolución de Alcaldía núm. 87/15 del Área Socioeducativa y de fecha 10 de diciembre de 2015, notificada al contratista, por la que se acordó:

<Primero.- Requerir al contratista, por el plazo improrrogable de un mes, para que proceda a entregar la documentación que falta por presentar, de acuerdo con lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas del contrato, y subsanar las deficiencias observadas en el informe técnico adjunto y que figuran en el expediente, así como que proceda a efectuar las modificaciones necesarias en los diferentes proyectos presentados y objeto del contrato, para poder hacer viable el equipamiento escénico del teatro del Born.

Segunda.- Advertir al contratista que de no dar cumplimiento a este segundo requerimiento dentro del plazo concedido, de acuerdo con lo establecía en la cláusula 27 del Pliego de condiciones administrativas particulares y el artículo 286 de la LCSP, incurrirá en una penalidad equivalente al 10% del precio del contrato. Y, de producirse un nuevo



incumplimiento procederá la resolución del contrato con la obligación por parte del contratista de abonar al Ayuntamiento una indemnización igual al precio pactado, con pérdida de la garantía, así como la incoación del correspondiente procedimiento para declaración de la prohibición de contratar.

Tercero.- En caso de incumplimiento, el Ayuntamiento, subsidiariamente, encargará un nuevo proyecto a cargo del contratista. La garantía definitiva depositada responderá especialmente de la correcta ejecución de las prestaciones contempladas en el contrato, de los gastos originados a la Administración por la demora del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones, y de los daños y perjuicios ocasionados a la misma con motivo de la deficiente ejecución del contrato o por su incumplimiento.

Cuarto.- Comunicar que el contrato no será liquidado y la garantía definitiva cancelada hasta que el informe del responsable del contrato no sea favorable.

Quinto.- Notificar el Acuerdo al arquitecto contratista y demás interesados.>

En respuesta a esta resolución, el arquitecto F. O. envió por burofax de 29 de enero de 2016, con registro de entrada del Ayuntamiento núm. 1790, de 4 de febrero de 2016, un escrito en el que rebate el requerimiento municipal y manifiesta haber presentado toda la documentación exigida en el contrato y haber cumplido correctamente su ejecución.

En las conversaciones mantenidas con el arquitecto, y dado que considera que ha cumplido correctamente la ejecución del contrato, se plantea la posibilidad de que la cláusula 13 del pliego de prescripciones técnicas particulares sea abusiva y, en consecuencia, no exigible al contratista.

En el informe jurídico adjunto se motiva porque se considera todavía aplicable la cláusula mencionada.

Pero dada la resolución municipal indicada, que prevé posibles penalidades y requiere al arquitecto las oportunas modificaciones en el proyecto presentado, con la finalidad de hacer posible la ejecución del equipamiento escénico;

Dada la intención de una posible solución amistosa y la cancelación del contrato;

Visto el artículo 12.2 del Decreto 3/2016, de 29 de enero, por el que se aprueba el texto consolidado del Decreto por el que se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Registro de contratos y el Registro de Contratistas,



que dispone que también pueden solicitar informes a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa los presidentes de los consejos insulares, los alcaldes o presidentes de los ayuntamientos del ámbito territorial de las Illes Balears;

Dado el artículo 16 del Acuerdo de 10 de octubre de 1997 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, sobre los requisitos de la solicitud de informe, no derogado expresamente por el Decreto 3/2016.

De acuerdo con los hechos descritos y documentos adjuntos,

SOLICITO

Que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears emita un informe sobre el contrato para la redacción del proyecto de ejecución, actividades e instalaciones de ampliación, reforma y restauración del teatro municipal del Born de Ciutadella de Menorca, indicado en el primer párrafo de este escrito y, más concretamente, sobre la posibilidad de exigir su cumplimiento del modo que como lo ha hecho el Ayuntamiento de Ciutadella, mediante la Resolución de Alcaldía núm. 87/15 del Área Socioeducativa, de 10 de diciembre de 2015, dado que se considera que no ha presentado toda la documentación preceptiva para cumplir el contrato, y, en consecuencia, la continuación de la tramitación, y también si la cláusula 13 del pliego de prescripciones técnicas particulares ha sido interpretada correctamente de acuerdo con el resto de cláusulas del contrato, manteniendo la posibilidad de exigir al contratista la redacción de las oportunas modificaciones especificadas en los informes técnicos correspondientes que figuran en el expediente, para hacer posible la ejecución del proyecto de equipamiento escénico, o contrariamente debe considerarse plenamente y correctamente ejecutado el contrato, y debe devolverse la fianza definitiva al contratista.

2. La alcaldesa del Ayuntamiento de Ciutadella está legitimada para solicitar informes a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de conformidad con el artículo 12.2 del texto consolidado del Decreto por el que se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Registro de Contratos y el Registro de Contratistas, aprobado por el Decreto 3/2016, de 29 de enero, y con el artículo 15.1 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de octubre de 1997. Al escrito se adjunta un informe jurídico, de acuerdo con el artículo 16.3 del Reglamento. Por tanto, se cumplen los requisitos previos de admisión para poder emitir el informe solicitado.



Consideraciones jurídicas

1. El escrito de consulta plantea diversas cuestiones relacionadas con la ejecución del contrato para la redacción del proyecto de ejecución, actividades e instalaciones de ampliación, reforma y restauración del teatro municipal del Born de Ciutadella de Menorca.

En esencia, se solicita que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se pronuncie en relación con la actuación administrativa para exigir el cumplimiento del contrato —es decir, si es correcta o no—, con la interpretación de una cláusula del pliego de prescripciones técnicas —es decir, si se ha interpretado correctamente o no—, y con la ejecución del contrato —es decir, si debe considerarse ejecutado correctamente o no.

Con carácter previo, debe señalarse que los informes de la Junta Consultiva no pueden sustituir, en ningún caso, a los informes preceptivos de los servicios jurídicos correspondientes, ni pueden pronunciarse, con carácter general, para resolver cuestiones concretas de un expediente, sino que deben interpretar la normativa de contratación pública en los aspectos que presenten alguna duda o alguna contradicción, y siempre desde la perspectiva de que estas interpretaciones puedan ser de interés general.

Por tanto, no corresponde a la Junta Consultiva emitir juicio de valor alguno sobre si debe considerarse que el contratista ha ejecutado o no correctamente el contrato, o sobre la actuación administrativa en el marco del contrato, motivo por el que no se hará ningún pronunciamiento al respecto, ni tampoco le corresponde interpretar los pliegos de cláusulas administrativas particulares o de prescripciones técnicas que rigen procedimientos de contratación concretos, sino que esto corresponde al órgano de contratación, dado que es una de sus prerrogativas.

En consecuencia, las consideraciones que se hacen en este Informe son de carácter general, sin entrar a analizar la cláusula concreta de los pliegos de prescripciones técnicas a la que se refiere la consulta, pese a que pueden servir para resolver las dudas que se plantean.

2. El artículo 209 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), dispone que los contratos deben cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación a favor



de las administraciones públicas, y el artículo 221 dispone que los contratos se extinguen por cumplimiento o por resolución.

El artículo 222, bajo el epígrafe “Cumplimiento de los contratos y recepción de la prestación”, dispone que el contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya ejecutado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación, y que en todo caso, su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o la realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características.

El artículo 212 regula la ejecución defectuosa del contrato y la demora, y el artículo 213 la resolución por demora de los contratos. Estos preceptos prevén la posibilidad de imponer penalidades al contratista o de resolver los contratos en determinados casos.

Por tanto, si el órgano de contratación considera que se ha incumplido un contrato y que, por tanto, no lo puede recibir de conformidad, debe dirigirse al contratista a fin de que lo cumpla adecuadamente y, en el caso de que no lo haga, debe iniciar el procedimiento que corresponda.

3. En cuanto a la interpretación de una cláusula del pliego de prescripciones técnicas del contrato objeto de consulta, hay que recordar, como ya hemos dicho antes, que corresponde al órgano de contratación y no a la Junta Consultiva interpretar los contratos. Así, el artículo 210 del TRLCSP establece que el órgano de contratación tiene la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos.

Esta previsión legal se ha incorporado al pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato objeto de consulta, que prevé que corresponde al órgano de contratación interpretar y resolver las dudas que ofrezca el cumplimiento del contrato.

En cuanto al contenido y el alcance de la prerrogativa de interpretación de los contratos, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 10 de febrero de 1999, manifestó que el alcance de la facultad interpretativa no es otro que encontrar el sentido y el contenido verdaderos a las cláusulas a las que se someten las partes, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las reglas que establecen con carácter general el artículo 1281 y siguientes del Código civil.



El fundamento de esta potestad es evitar que las posibles discrepancias entre la Administración contratante y el empresario supongan un perjuicio para el interés público. Este perjuicio se podría producir si, una vez aun advertidas las discrepancias, se tuviese que suspender la ejecución de una obra o la prestación de un servicio hasta que el juez competente dirimiese la controversia.

Es necesario recordar que para interpretar las cláusulas de los contratos, y también las de los pliegos —que forman parte de estos—, deben tenerse en cuenta, además de las previsiones del TRLCSP, los criterios interpretativos de las cláusulas de los contratos establecidos en el artículo 1281 y siguientes del Código Civil.

De acuerdo con estos artículos, prevalece la interpretación literal y, por tanto, si los términos están claros y no dejan duda sobre la intención de las partes, se estará a la literalidad de la cláusula.

En cuanto a las cláusulas oscuras o ambiguas, el artículo 1288 dispone que su interpretación no puede favorecer a la parte que haya ocasionado la oscuridad. Esta Junta Consultiva se pronunció sobre la interpretación de este tipo de cláusulas en el Informe 1/2014, de 28 de febrero, en concreto en la consideración jurídica cuarta, a la que nos remitimos.

En definitiva, corresponde al órgano de contratación —y no a la Junta Consultiva— hacer la oportuna reflexión sobre aquello que estableció en los pliegos, dado que el órgano de contratación es quien tiene la prerrogativa de interpretar los contratos y quien conoce el contenido del negocio jurídico concreto y la finalidad de las cláusulas de los pliegos.

En todo caso, debe decirse que el artículo 211 del TRLCSP regula el procedimiento para ejercer esta prerrogativa y dispone que los acuerdos que adopte el órgano de contratación agotan la vía administrativa y son inmediatamente ejecutivos. En concreto, de acuerdo con este artículo, debe instruirse un procedimiento con audiencia al contratista y, en el caso de que este formule oposición del mismo, es preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de las comunidades autónomas.

Por tanto, el ejercicio de la prerrogativa de interpretación del contrato requiere la tramitación previa de un procedimiento contradictorio, con audiencia al



contratista y con el informe del Consejo Consultivo si el contratista formula oposición.

El artículo 97 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, bajo el epígrafe “Resolución de incidencias surgidas en la ejecución de los contratos”, regula un procedimiento general que debe tramitarse para resolver las incidencias que surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución del contrato. Se trata de un procedimiento contradictorio que contiene unas actuaciones que debe seguirse necesariamente, entre las que destaca la audiencia al contratista, y que debería aplicarse en los casos en que se interpreta un contrato.

Así pues, si el órgano de contratación considera, durante la ejecución, que existe una discrepancia sobre la interpretación de un contrato puede iniciar el procedimiento para interpretarlo de acuerdo con la normativa aplicable. En cambio, si considera que no existía duda interpretativa alguna, debe, exigir el cumplimiento del contrato en sus propios términos.