



**DICTAMEN: 71/2015, de 12 de març**

MATÈRIA: Contractes

DEPARTAMENT: Governació i Relacions Institucionals

PONENT: Tomàs Font i Llovet

### **Interpretació d'un contracte de serveis formalitzat entre un ajuntament i una empresa**

#### ANTECEDENTS

Es dedueixen del Dictamen.

#### FONAMENTS JURÍDICS

I. Aquest Dictamen té per objecte el procediment seguit per l'Ajuntament B per a la interpretació del contracte de serveis de manteniment i conservació integral de les instal·lacions d'enllumenat públic, il·luminacions ornamentals, instal·lacions semafòriques, fonts artístiques, instal·lacions de megafonia, instal·lacions dels edificis municipals i execució d'altres prestacions de caràcter especial, adjudicat a l'empresa A.

La competència d'aquesta Comissió es fonamenta en l'article 8.3.m) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, que estableix el dictamen preceptiu sobre "Qualsevol altra matèria que sigui competència de la Generalitat respecte a la qual les lleis estableixen l'obligació de demanar dictamen". En aquest sentit, l'article 275.3 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), estableix la competència de la Comissió quan diu que "Cal el dictamen preceptiu de la Comissió Jurídica Assessora en els casos següents: a) Interpretació, resolució i nul·litat dels contractes". Així mateix, l'article 211.3.a) del vigent Text refós de la Llei de contractes del sector públic (TRLCSP), aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, estableix la preceptivitat del dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent, entre d'altres, en els procediments d'interpretació dels contractes quan hi formuli oposició el contractista, com ara és el cas.

El contracte, la interpretació del qual dóna lloc a aquest procediment, es va adjudicar el 19 de desembre de 2012 i es formalitzà en document administratiu en data de 21 de gener de 2013. D'acord amb aquestes dates, la normativa aplicable és el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic.

II. La prerrogativa d'interpretació dels contractes es troba actualment reconeguda en l'article 210 del TRLCSP, que estableix que "Dins dels límits i amb subjecció als requisits i efectes que

assenyala aquesta Llei, l'òrgan de contractació té la prerrogativa d'interpretar els contractes administratius [...]", i els plecs del contracte així ho recullen expressament.

L'article 211 del TRLCSP regula els aspectes procedimentals, i exigeix, en tot cas, l'audiència al contractista. L'article 97 del Reglament de la Llei, aprovat per Reial decret 1098/2001, desplega aquestes previsions legals i estableix que "[...] totes les incidències que sorgeixin entre l'Administració i el contractista en l'execució d'un contracte per diferències en la interpretació del que s'hagi convingut o per la necessitat de modificar les condicions contractuals, es tramiten mitjançant un expedient contradictori, que comprèn preceptivament les actuacions següents:.

1. Proposta de l'Administració o petició del contractista.

2. Audiència del contractista i informe del servei competent, que en tots dos casos s'han d'evacuar en el termini de cinc dies hàbils.

3. Informe, si s'escau, de l'Assessoria Jurídica i de la Intervenció, que s'ha d'evacuar en el mateix termini anterior.

4. Resolució motivada de l'òrgan que hagi subscrit el contracte i notificació subsegüent al contractista. Llevat que motius d'interès públic ho justifiquin o la naturalesa de les incidències ho requereixi, la tramitació d'aquestes últimes no determina la paralització del contracte".

El procediment ha estat iniciat per decret del regidor delegat de Serveis Interns, Contractació i Patrimoni. Consten incorporats a l'expedient els informes emesos pel Servei Tècnic d'Enginyeria com a informe del servei competent, així com l'informe emès per la Secretaria i els emesos per l'interventor i el cap de la Secció Econòmica, Comptable i Pressupostària. S'ha atorgat al contractista el tràmit d'audiència, en el qual manifesta oposició a la interpretació que proposa l'òrgan de contractació i aquestes al·legacions han estat valorades en els informes esmentats en el sentit de desestimar-les. L'expedient clou amb la proposta de resolució emesa pel mateix òrgan que incoà el procediment. Partint d'aquestes dades, es considera que el procediment s'ha tramitat correctament.

**III.** Per tal de delimitar la controvèrsia interpretativa plantejada, cal assenyalar les circumstàncies següents.

La clàusula 11.3 del Plec de clàusules administratives particulars, relativa al contingut del sobre número 2 que ha de presentar el licitador (Documentació tècnica a valorar d'acord amb criteris que impliquin judicis de valor), que remet a allò previst en l'annex IX del mateix plec, exigeix als licitadors incorporar la relació i descripció dels vehicles, equips, maquinària, aparells adscrits al servei contractat (amb la indicació de tipus, models i característiques tècniques i de seguretat, antiguitat, operacions i freqüències de revisions periòdiques i, si escau, del període de

reposició, així com la seva adscripció en règim d'exclusivitat o no). L'empresa licitadora, en el punt 2.1 del sobre descriu els vehicles adscrits, i en el punt 2.2, la maquinària.

Per la seva banda, la clàusula 11.4 del Plec de clàusules administratives particulars, relativa al contingut del sobre número 3 (Proposició econòmica i documentació tècnica a valorar, d'acord amb criteris objectius (automàtics) d'adjudicació, disposa que els licitadors haviem d'incloure en el sobre número 3 un estudi econòmic justificatiu del preu del contracte ofert pel licitador (punt 2.1), d'acord amb les exigències de l'annex X del mateix plec. Aquest annex assenyala que aquest estudi econòmic justificatiu del preu del contracte, desglossat per prestacions, havia d'incloure, entre d'altres, les "despeses d'inversió amortitzables" en els termes següents:

"Material amortitzable: amb el cost d'adquisició, terminis d'amortització, tipus d'interès, quota anual comprensiva d'interessos i amortització i valor residual. En cas d'interessar sistemes financers d'arrendament financer, *leasing*, *renting* o similars, la despesa s'acreditarà al mateix nivell de detall i es considerarà igualment com a amortitzable a efectes de revisió de preus durant tot el període en què la despesa tingui una quota fixa."

El mateix annex X del Plec assenyala que durant el primer mes d'execució del contracte, s'ha d'acreditar documentalment la despesa en vehicles, maquinària i estris proposats per a desenvolupar el servei, especialment la part d'inversió amortitzable, i que, mentre el total d'aquesta despesa no s'hagi efectivament realitzat, cal reduir proporcionalment el preu del contracte.

L'adjudicatària, d'acord amb la clàusula 11.4 del Plec i l'annex X, va incloure en l'oferta econòmica presentada un quadre amb les despeses d'inversió amortitzables detallades per a "furgoneta, furgoneta elèctrica, camió gas + cistella elèctrica, camió grua, vehicle resp. tècnic i petita maquinària". En el quadre es desglossa el preu total del cost anual de 103.421,76 euros pels conceptes següents: unitats de vehicles i maquinària; anys; preu d'adquisició; amortització; interessos, reparació i manteniment; impostos, consums. Es reproduïx, sota el títol de "Quadre 1, Oferta acceptada":

Categoria	Uts	Anys	Preu adquisició	Amortització	Interessos	Reparació i manteniment	Impostos	Consums	Cost anual
Furgoneta	3	4	12.480,00	3.120,00	237,46	1.462,50	109,20	673,92	16.809,24
Furgoneta Elèctrica	3	4	16.619,85	4.154,96	316,23	830,99	171,60	891,93	19.097,14
Furgó									
Camió gas + cistella elèctrica	2	4	45.654,18	11.413,55	868,66	2.282,71	171,60	819,00	31.111,03
Camió grua	1	4	52.494,00	13.123,50	998,81	2.624,70	1.872,00	1.078,90	19.697,91
Vehicle resp. tècnic	2	4	17.160,00	4.290,00	326,50	468,00	117,00	741,31	11.885,62
Petita maquinària	2	4	7.800,00	1.950,00	148,41	312,00	0,00	0,00	4.820,82
<b>TOTAL</b>									<b>103.421,76 €</b>

Segons l'informe de l'interventor municipal, de 18 de novembre de 2014, una vegada iniciada la vigència del contracte, els serveis econòmics de l'Ajuntament van demanar a l'adjudicatària les factures de la maquinària efectivament adscrita al servei per tal de comprovar que aquesta es corresponia amb la que havia ofert. Els serveis municipals afirmen que el contractista va manifestar verbalment que no havia comprat la maquinària sinó que l'havia adscrit al servei en règim de rènting. A partir d'aquí, segons s'indica, els Serveis Econòmics van alertar tots els departaments municipals afectats, inclòs el Servei d'Intervenció, de les conseqüències d'aquesta declaració de l'adjudicatària. El Servei d'Intervenció es va adherir a la preocupació manifestada pels Serveis Econòmics d'una possible malversació de cabdals públics, si en acabar els quatre anys de la concessió l'Ajuntament es quedava sense cap dret sobre els vehicles i la maquinària –suposadament adscrita en règim de rènting, segons l'empresa–, quan el que havia contractat era l'adquisició d'una maquinària en quatre anys, pagant quotes mensuals que comprenien els interessos i l'amortització.

Consta en l'expedient que hi va haver un intens flux de reunions i correus electrònics amb l'adjudicatària, la qual va formular el que anomena "proposta nova" de les despeses d'inversió amortitzables, amb noves ofertes econòmiques i amb una modificació del plantejament ofert, ja que desapareixien els conceptes de preu d'adquisició, amortització i interessos, és a dir el quadre d'amortització presentat en la licitació, i s'introdueix el concepte de rènting, amb un preu total del cost anual de 112.194,23 euros, com es pot veure al "Quadre 2. Proposta nova":



Categoria	Uts	Anys	Preu adquisició	Amortització	Interessos	Reparació i manteniment	Rènting	Consums	Cost anual
Furgoneta	3	4				1.462,50	5.368,08	673,92	22.513,50
Furgoneta Elèctrica	2	4				830,99	6.393,12	891,93	16.232,08
Furgó	1	4				1.462,50	5.987,76	673,92	8.124,18
Camió gas + cistella elèctrica	2	4				2.282,71	16.050,00	819,00	38.303,42
Camió grua	1	4				2.624,70	12.612,48	1.078,90	16.316,08
Vehicle resp. tècnic	1	4				468,00	4.674,84	741,31	5.884,15
Petita maquinària	2	4	7.800,00	1.950,00	148,41	312,00		0,00	4.820,82
<b>TOTAL</b>									<b>112.194,23 €</b>

L'última de les propostes econòmiques efectuada per l'adjudicatari porta data de 18 de novembre de 2014, s'identifica com a "vehicles proposta final" i es comprova que inclou noves propostes de la relació definitiva dels vehicles incorporats al servei –que no coincideix amb l'oferta–, però que es justificava en el fet de poder donar el millor servei possible, i que les despeses d'inversió amortitzables ofertes inicialment en 103.421,76 euros, es converteixen finalment en 97.513,86 –i abans 112.194,23– en règim de rènting i desapareixen els conceptes de preu d'adquisició, que passa a ser preu de rènting, així com els conceptes d'amortització, interessos, reparació i manteniment i impostos. Desapareix així mateix la "petita maquinària" oferta en la licitació com a material amortitzable. L'adjudicatària justifica la nova proposta en el fet que aporta uns avantatges molt importants, en permetre disposar dels vehicles de substitució, en cas d'aturada, sense cap cost afegit. Es pot veure al "Quadre 3. Vehicles proposta final":

Categoria	Uts	Mesos	Preu rènting	Amortització	Interessos	Reparació i manteniment	Impostos	Consums	Cost anual
Furgoneta gas 5p	2	12	391,61					673,92	10.746,43
Furgoneta gas 2p	1	12	393,14					673,92	6.391,60
Furgoneta elèctrica	2	12	638,04					891,93	17.048,82
Furgó gran	1	12	419,15					980,70	8.010,30
Camió gas + cistella elèctrica	2	12	1.589,00					819,00	40.014,00
Camió grua	1	12	1.032,00					1.078,00	13.462,00
Vehicle resp. Tècnic	1	12	339,83					784,00	4.839,68
<b>TOTAL</b>									<b>97.513,86 €</b>

L'expedient d'interpretació del contracte sotm s a dictamen s'incoa a proposta de l'informe d'inconvenient emès per l'interventor en data 17 de juny de 2014, ratificat en un informe de 4 de juliol de 2014, el qual, d'acord amb allò previst en l'article 214.2.a) del TRLRHL, decideix suspendre el pagament de les factures corresponents, atès que no estava garantit que aquest import fos el que s'havia establert en el contracte d'adjudicació.

**IV.** Tal i com s'ha assenyalat amb anterioritat, la controvèrsia interpretativa se centra en l'annex X del Plec de clàusules administratives particulars, al qual remet la cl usula 11.4, relativa al contingut de l'oferta econ mica que havia d'incorporar un estudi justificatiu del preu del contracte, el qual havia d'incloure, entre d'altres, el concepte de "despeses d'inversió amortitzables" en els termes següents:

"Material amortitzable: amb el cost d'adquisició, terminis d'amortització, tipus d'interès, quota anual comprensiva d'interessos i amortització i valor residual. En cas d'interessar sistemes financers d'arrendament financer, *leasing*, *renting* o similars, la despesa s'acreditarà al mateix nivell de detall i es considerarà igualment com a amortitzable a efectes de revisió de preus durant tot el període en què la despesa tingui una quota fixa."

Així mateix, la controvèrsia s'estén a interpretar d'una manera inseparable l'oferta del contractista, que s'ha reproduït més amunt, sota el "Quadre 1", ja que aquesta forma part integrant del contracte, segons disposa la cl usula segona del document contractual:

“L’empresa [...] es compromet a prestar el servei definit en la clàusula anterior amb estricta subjecció a la seva oferta, que figura com a annex d’aquest document, al plec de clàusules administratives particular i al plec de prescripcions tècniques que regeixen el contracte, les clàusules dels quals es consideren, a tots els efectes, part integrant d’aquest.”

L’Ajuntament B proposa resoldre l’expedient d’interpretació del contracte en el sentit de considerar que els béns adscrits a la prestació del servei per l’empresa adjudicatària, segons l’oferta que ha fet i el quadre d’amortització presentat, estaran totalment amortitzats i passaran a propietat municipal amb valor residual zero a l’acabament del contracte, en data 31 de desembre de 2016, de conformitat amb les partides i imports desglossats en l’estudi econòmic justificatiu del preu del contracte, signat el 8 d’octubre de 2012, que figura dins del sobre núm. 3 de l’oferta presentada en fase de licitació. Així mateix, entén que en la hipòtesi de pròrroga del contracte a la seva finalització –prevista per un període màxim de dos anys–, el preu del contracte es reduirà en la quantitat corresponent a les despeses d’inversió amortitzables.

Per la seva banda, l’empresa adjudicatària en el tràmit d’audiència formula, en síntesi, les al·legacions següents:

– L’equiparació entre amortització total dels vehicles adscrits al servei i la reversió de la propietat a favor de l’Ajuntament no té cobertura contractual, ja que requeriria una previsió expressa en els plecs de la licitació que no figura incorporada.

– El fet que el plec utilitzi la paraula “amortització” no pot conduir a la conclusió que l’empresa va optar per aportar els vehicles en propietat, sinó només l’obligació de quantificar la despesa amortitzable.

– El plec de clàusules administratives particulars admetia que la posada a disposició dels vehicles adscrits a la prestació del servei es fes en virtut del règim de propietat o mitjançant una altra alternativa que no comportés la propietat dels mateixos, de manera que l’Administració n’haurà d’abonar el cost, sigui quina sigui l’alternativa per la qual, al final, hagi optat el contractista, sempre i quan no s’alteri el cost del servei contractat determinat en l’oferta econòmica presentada.

– Que la quantificació de les despeses d’inversió amortitzables en quatre anys és una mera quantificació del cost dels serveis, i que no resulta procedent concloure que les despeses d’inversió amortitzable no s’estenen als dos anys de pròrroga contractual que eventualment es pugui atorgar, de manera que l’Ajuntament, en cas de pròrroga, haurà de satisfer el cost del rènting com a part del cost del servei.

– Que les seves propostes posteriors no suposen cap variació de l’oferta adjudicatària, perquè en la memòria tècnica de l’oferta proposava incorporar a la contracta diversos vehicles sense especificar per quina de les alternatives previstes pel PCAP propietat, lísing o rènting finalment optaria.

En fi, la proposta de resolució desestima les al·legacions formulades per la contractista i interpreta que els béns adscrits a la prestació del servei estaran totalment amortitzats i passaran a propietat municipal, amb valor residual zero a l'acabament del contracte, en data 31 de desembre de 2016, de conformitat amb les partides i imports desglossats en l'estudi econòmic justificatiu del preu del contracte, signat el 8 d'octubre de 2012 per l'apoderat de l'empresa contractista, document que figura dins del sobre núm. 3 de l'oferta presentada en fase de licitació, que s'adjunta annex a la proposta, i que en aquest dictamen s'ha reproduït com a "Quadre 1".

V. Pel que fa als criteris d'interpretació en matèria de contractació administrativa, aquesta Comissió, en anteriors dictàmens (com, per exemple, el 247/2011 i el 56/2014), ha posat de manifest que "La legislació reguladora de la contractació pública no estableix criteris específics d'interpretació, per la qual cosa, en l'exercici d'aquesta prerrogativa de l'Administració, són d'aplicació els criteris establerts amb caràcter general pel Codi civil en els articles 1281 a 1289".

Segons la jurisprudència, aquestes normes han de ser enteses i aplicades en el sentit que tot seguit s'indica.

El Tribunal Suprem, en la Sentència de 31 de desembre de 2002, sintetitza el contingut i la funció d'aquests criteris declarant que "*Si bien es cierto que esta Sala tiene declarado que las normas o reglas de interpretación, contenidas en los artículos 1281 a 1289 del Código Civil, constituyen un conjunto o cuerpo subordinado y complementario entre sí, de las cuales tiene rango preferencial y prioritario la correspondiente al párrafo primero del artículo 1281, de tal manera que si los términos de un contrato no ofrecen duda sobre la intención de las partes, no cabe la posibilidad de que entren en juego las demás reglas contenidas en los artículos siguientes, que vienen a funcionar con carácter subsidiario respecto a la que preconiza la interpretación literal (por todas, STS de 2 de septiembre de 1996 [RJ 1996, 6497]), también ha manifestado que la primacía de la interpretación literal quiebra en determinados supuestos, entre los que se encuentra, aun siendo claros los términos del contrato, cuando existen actos opuestos al mismo en los cuales el verdadero propósito de los contratantes se haya manifestado (STS de 24 de abril de 1964 [RJ 1964, 1978]); que el artículo 1281 no excluye la interpretación, sino que la presupone, y forma con el artículo 1282 un conjunto orgánico, complementándose ambos (STS de 6 de noviembre de 1998 [RJ 1998, 8408]); y que la interpretación de los contratos y demás actos jurídicos, aunque haya de partir de la expresión contenida en las palabras pronunciadas o escritas no puede detenerse en el sentido riguroso o gramatical de las mismas y ha de indagar fundamentalmente la intención de las partes y el espíritu y finalidad que han presidido el negocio, infiriéndose de las circunstancias concurrentes y de la total conducta de los interesados (SSTS de 21 de abril de 1993 [RJ 1993, 3110])".*





Igualment, la jurisprudència ha assenyalat el caràcter subsidiari de l'article 1288 del Codi civil, de manera que únicament entra en joc la regla prevista en aquest precepte quan les regles d'interpretació contingudes en els articles precedents han esdevingut ineficaces en la tasca interpretativa (STS de 23 de novembre de 1999 i de 22 de gener de 1999, entre d'altres); i matisa que en aplicació d'aquest precepte les clàusules del contracte s'han d'interpretar en el sentit més favorable a la part que no ha redactat el contracte, ja que l'obscuritat no pot afavorir els interessos de qui l'ha ocasionat (STS de 4 d'abril de 2007). L'aplicació d'aquesta norma en matèria de contractació administrativa sovint ha determinat l'atribució de les conseqüències que preveu el precepte a l'Administració contractant, en la mesura en què a ella correspon la redacció dels plecs de clàusules que regeixen els contractes, la qual cosa ha donat lloc al fet que en aquests casos s'hagi considerat que *“la redacción y plasmación de sus cláusulas o estipulaciones es obra unilateral de la misma, lo que convierte al contrato en la especie de los llamados de adhesión”* (STS de 29 de desembre de 1981, Sala Contenciosa Administrativa). Tot i així, també s'ha posat de manifest que *“la regla de interpretación contra proferentem, acogida en el art. 1288 CC, como aplicación concreta del básico principio de la buena fe en la interpretación negocial, requiere no sólo la redacción unilateral del contrato, sino principalmente oscuridad en la cláusula cuyo sentido se cuestiona (S. 13 diciembre 1986 [RJ 1986, 7439]), así como que aquella regla no es rígida ni absoluta y para su aplicación han de tenerse en cuenta las circunstancias especiales de cada contrato y si de los términos del mismo cabe deducir conclusiones suficientes que disipen la posible oscuridad que presenten, de esta manera resulta relegado el precepto (S. 17 octubre 1998 [RJ 1998, 8071])”*.

**VI.** En aplicació dels anteriors criteris al contracte que ens ocupa, aquesta Comissió Jurídica Assessora entén que la interpretació correcta ha de tenir en consideració els elements següents:

Amb caràcter general, com s'ha dit, cal interpretar conjuntament les clàusules contractuals i l'oferta presentada, que té valor contractual. Com s'acaba de dir, les clàusules del contracte s'han d'interpretar en el sentit més favorable a la part que no ha redactat el contracte, ja que l'obscuritat no pot afavorir els interessos de qui l'ha ocasionat. En aquest cas concret, l'eventual obscuritat que genera controvèrsia no és tant la de la clàusula del Plec, sinó la de l'oferta presentada pel contractista, que té valor contractual, a la qual ell mateix vol atribuir, posteriorment, un determinat sentit.

Així mateix, cal tenir en compte la conducta de les parts, i en especial la del contractista, que és qui ha tingut una específica activitat posterior amb incidència en el contingut contractual.

En aquest sentit, no és sostenible entendre que en el moment de fer la seva oferta, amb l'estudi econòmic per a determinar el preu, el contractista volgués oferir els vehicles en règim de lísing o rènting i no de propietat, i així ho acceptés l'Ajuntament.

En primer lloc, així ho avala la mateixa dicció literal de l'oferta, que s'acull expressament al sistema "d'adquisició" i no al de rènting. Així consta, d'una manera indubtable, en el quadre presentat pel licitador.

En segon lloc, també ho avala l'al·legació del contractista, segons la qual en la memòria tècnica que presenta coetàniament a l'oferta econòmica "el sotasignat proposava incorporar a la contracta diversos vehicles sense especificar per quina de les alternatives previstes pel PCAP (propietat dels vehicles, lísing o rènting) finalment s'optaria". De manera que no és fàcil admetre que la seva voluntat contractual va ser la d'oferir els vehicles en règim de rènting, com ara sosté. Ans al contrari, vindria a subratllar que hauria estat ell mateix el causant de l'obscuritat contractual que ara s'ha d'interpretar; interpretació que, com s'ha dit, s'ha de fer *contra proferentem*. En aquest cas concret, el causant de l'obscuritat de l'oferta incorporada al contracte seria el mateix licitador.

En tercer lloc, també ho avala la seva aportació, posterior a la formalització del contracte, de "noves propostes" sobre les despeses d'inversió amortitzables, diferents de la que va resultar adjudicatària. En concret, és en aquestes noves propostes –quadres 2 i 3– on el mateix contractista introdueix per primer cop el concepte de rènting en documents pretesament contractuals, és a dir, que voldria que substituïssin els efectivament contractuals. Tal com assenyala l'Ajuntament, això significaria una voluntat unilateral de modificar el contracte, cosa que en realitat conduiria a un incompliment: segons la clàusula 19.2 del plec de clàusules administratives particulars, "el contractista queda vinculat per l'oferta que hagi presentat, el compliment de la qual, en tots el seus termes, tindrà el caràcter d'obligació essencial del contracte". També té caràcter d'obligació essencial l'efectiva adscripció a l'execució del contracte dels mitjans personals i/o materials indicats i compromesos en l'oferta.

En quart lloc, el quadre d'amortitzacions i interessos aportat a la licitació indica que es tracta d'un finançament diferit, pel qual l'Ajuntament paga les quanties periòdiques resultants de la inversió amortitzable com a quotes anticipades al llarg del període concessional, al final del qual l'Ajuntament ha pagat completament el cost dels vehicles aportats –amortització i interessos– d'acord amb el finançament que li ha marcat el contractista. L'anàlisi de les quanties contingudes al quadre, tal com s'efectua en l'informe de la intervenció, posa de manifest que el cost d'amortització de cada vehicle surt de dividir el cost d'adquisició entre els anys de vigència del contracte inicial, i que l'Ajuntament pagaria, a més, una taxa d'interès en 48 mensualitats equivalent al 3,65 %.



En cinquè lloc, l'equiparació que efectua la clàusula contractual entre la despesa a detallar en cas d'optar per un sistema d'adquisició i un de rènting es limita a que aquesta darrera "es considerarà igualment com a amortitzable a efectes de revisió de preus durant tot el període en què la despesa tingui una quota fixa". Cal especificar que, segons l'oferta realitzada, en aquest contracte no hi ha revisió de preus.

En sisè lloc, en establir el contracte l'obligació d'efectuar l'estudi econòmic del preu per al període de quatre anys de la seva durada, obliga a desvincular aquesta part del preu –les despeses d'inversió amortitzables– d'una eventual pròrroga que pot o no produir-se. En cas contrari, havent estat ja amortitzats els vehicles al cap dels quatre anys, seguir pagant aquest preu durant la pròrroga significaria un enriquiment injust del contractista contrari a l'ordenament.

En setè lloc, malgrat tractar-se d'un contracte de serveis, no és procedent descartar una possible "reversió" dels mitjans adscrits, tot i que no en un sentit estricte, més propi del contracte de gestió de serveis públics. Els contractes de serveis –conceptualització recent en el nostre dret administratiu– són aquells "l'objecte dels quals són prestacions de fer consistents en el desenvolupament d'una activitat o adreçades a l'obtenció d'un resultat diferent d'una obra o d'un subministrament" (art. 10 TRLCSP). Però el cert és que "*actualmente el carácter enormemente amplio del contrato de servicios abarca prestaciones que antes constituían gestión de servicios públicos, y numerosos contratos calificados tradicionalmente como contratos administrativos especiales, por no tener cabida el objeto de la prestación en las prestaciones propias del contrato de Servicios (Informe de la Junta consultiva de contratación administrativa de Aragón 2/2014)*". De manera que no repugnaria a la figura del contracte de serveis que a la finalització d'un determinat contracte, a conseqüència del sistema concret de finançament dels mitjans adscrits que s'establís, alguns d'ells passessin a propietat municipal.

El contractista afirma que aquesta reversió no té cobertura contractual expressa. Però el cert és que no és descartable una reversió implícita, com s'ha admès, per als contractes de gestió de serveis públics, a la vista del sistema concret de retribució del contractista. Així, tot i amb les diferències d'objecte i de la legislació aplicable concreta que es donen en cada cas, pot tenir-se en compte el que estableix la Sentència del Tribunal Suprem de 29 de maig de 2000: "*SÉPTIMO.- [...] tanto el artículo 163 de la Ley de Régimen Local de 1955, como el 115 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, parten de la base de que al término de la concesión determinados bienes del servicio deben revertir al patrimonio municipal. El principio de que al extinguirse una concesión administrativa de servicio público deben revertir a la Administración los bienes e instalaciones necesarios para la prestación del servicio, que la empresa concesionaria ha debido amortizar durante el tiempo de duración de la concesión, es una consecuencia lógica de que la titularidad del servicio corresponde a la Administración y de que ésta, al extinguirse la*

*concesión, debe continuar prestando dicho servicio [...]. Por ello el artículo 126.2 letra b) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece que en el régimen de la concesión de servicios públicos se diferenciará la retribución económica del concesionario, cuyo equilibrio, a tenor de las bases que hubieren servido para su otorgamiento, deberá mantenerse en todo caso 'y en función de la necesaria amortización, durante el plazo de la concesión, del coste de establecimiento del servicio que hubiere satisfecho', así como de los gastos de explotación y normal beneficio industrial. Y el artículo 129.3 dispone que, en todo caso, la retribución prevista para el concesionario deberá ser calculada de modo que permita, mediante una buena y ordenada administración, amortizar durante el plazo de la concesión 'el costo de establecimiento del servicio' y cubrir los gastos de explotación y un margen normal de beneficio industrial. La retribución económica del concesionario debe ser pues suficiente para asegurar la amortización, durante el plazo de la concesión, del coste del establecimiento del servicio, porque las instalaciones que son necesarias para dicho establecimiento han de revertir gratuitamente a la Administración al término de la concesión y deben estar amortizadas, siendo indiferente al respecto que la empresa concesionaria las haya o no amortizado. [...] OCTAVO.- [...] El artículo 115.2 del Reglamento de Servicios exige que en toda concesión de servicios se fijen las obras e instalaciones que hubiere de realizar el concesionario y quedaren sujetas a reversión y las obras e instalaciones a su cargo pero no comprendidas en aquella. Ahora bien, en los supuestos en que, como ocurre en el enjuiciado, no ha tenido lugar esa determinación, debe regir el principio de reversión gratuita a la Administración de las instalaciones necesarias para la prestación del servicio, cuya continuación por la Administración es imprescindible, como hemos expresado en el anterior fundamento de derecho. [...]"*

En definitiva, aquesta Comissió entén que cal interpretar conjuntament la clàusula contractual i l'oferta del contractista en el sentit, coincident amb la proposta municipal, que el contractista va oferir un sistema d'adquisició dels vehicles amb un quadre d'amortització en quatre anys que determina el preu del contracte, sense que li sigui possible seguir cobrant per aquest concepte en el supòsit de pròrroga, ni seguir tenint la propietat dels béns que, en finalitzar el contracte, ja han estat pagats totalment per l'Ajuntament.

Amb independència d'aquesta conclusió, l'informe de l'Interventor municipal pretén donar una solució al conflicte plantejat tenint en compte que els vehicles no els ha adquirit la concessionària i que difícilment es compraran, atès que ja ha passat més de la meitat del període de vigència del contracte, que fineix el 31 de desembre de 2016. En aquest sentit, l'interventor apunta que caldria aprofitar l'expedient contradictori per acordar amb la contractista el sistema de peritatge del valor de la maquinària amortitzable adscrita al servei al final de la vigència del contracte i la seva



liquidació a l'efecte que la contractista adquireixi la maquinària, l'entregui a l'Ajuntament, o bé n'aboni l'import residual, o bé faci una combinació de les dues coses, d'acord amb criteris tècnics.

Tot i semblar plausible, no correspon a aquest Dictamen pronunciar-se sobre aquesta qüestió, que pot ser objecte de resolució en aquest mateix expedient o bé del que s'hagi d'instruir en el moment de liquidar el contracte.

## CONCLUSIÓ

És procedent interpretar el contracte de serveis formalitzat per l'Ajuntament B i l'empresa A en els termes d'aquest dictamen.