



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 13 de febrero de 2006 fue adjudicado a S. R. A. (la contratista) el contrato del servicio de limpieza de los Institutos de Educación Secundaria de Lorquí y Ceutí (Murcia), por importe de 75.600 euros, contrato que fue suscrito el día siguiente.

SEGUNDO.- El Pliego de Prescripciones Técnicas recogía un posible programa de mejoras, entre las cuales se encontraba la de "5 horas semanales de limpieza adicional a las que el Pliego plantea", con una valoración de 2 puntos en el baremo del concurso, mejora ofrecida por la contratista en su oferta, recogiendo iguales términos a los expresados en el Pliego.

TERCERO.- El Director facultativo del contrato, a la vista de diferencias interpretativas surgidas con la contratista, emitió informe el 11 de abril de 2006 en el sentido de que, en los expedientes de limpieza que integran más de un Centro, las cinco horas semanales de limpieza adicional se entienden referidas a cada uno de los Centros que integran el expediente, y no a la totalidad del mismo.

CUARTO.- Dada audiencia a la contratista, adujo que, en su criterio, las 5 horas de la mejora se referían al total de la contrata y que, en cualquier caso, debido a su inexperiencia se equivocó al presupuestar y que su margen de beneficio es casi nulo; considera que su servicio es satisfactorio y que cumple íntegramente las mejoras ofrecidas.

QUINTO.- El 8 de mayo de 2006, el Jefe del Servicio de Contratación propuso resolución en el sentido que sigue: *"La interpretación del segundo punto del programa de mejoras recogido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato del servicio de limpieza de las dependencias de los IES "Felipe de Borbón" de Ceutí (Murcia) y "Lorquí" de Lorquí (Murcia), suscrito entre esta Consejería y la empresa S. R. A., con domicilio en C/ A., Cieza (Murcia) C.P. 30.530, con NIF: X, es que las "5 horas semanales de limpieza adicional a las que el Pliego plantea", se entienden referidas a cada uno de los Centros que integran el expediente, y no a ambos, resultando un total de 10 horas adicionales"*. Tal propuesta fue informada favorablemente por el Servicio Jurídico Administrativo de la Consejería consultante el 11 de mayo de 2006.

Tras ello fue solicitado el Dictamen de este Consejo Jurídico, en donde tuvo entrada la solicitud con su expediente el 21 de julio de 2006, completándose el 28 de igual mes y año.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

De conformidad con el artículo 12.7 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, en concordancia con el 59.3, a) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al haberse formulado oposición por parte de la contratista.

SEGUNDA.- Planteamiento de la cuestión controvertida.

1) En el procedimiento instruido se han seguido los trámites esenciales señalados por el

artículo 59 TRLCAP, constando que se ha dado audiencia a la contratista, que ha formulado las alegaciones que ha tenido por conveniente.

2) El objeto de este Dictamen es la interpretación del contrato de servicios citado, cuya controversia propone resolver el órgano de contratación, en el ejercicio de la prerrogativa de interpretación unilateral que le reconoce el artículo 59 TRLCAP, acordando que a la contratista corresponde realizar 5 horas de limpieza adicionales por cada uno de los institutos comprendidos en el contrato, es decir, 10 horas en total, apoyando tal propuesta de decisión en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y demás documentación contractual. La contratista, por su parte, entiende que esa pretendida obligación suya no deriva del Pliego, el cual contiene como posible mejora la realización de 5 horas adicionales al total de las recogidas en el mismo, es decir, a la suma de horas necesarias para los dos Institutos. La cuestión controvertida ha de afrontarse, según el artículo 7 TRLCAP, desde las prescripciones de dicho texto refundido y su normativa complementaria, es decir, el RLCAP, partiendo particularmente de lo previsto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en el de Técnicas, ambos documentos de valor contractual (art. 49 TRLCAP); con carácter supletorio, según recuerda el citado artículo 7 TRLCAP, serán aplicables las restantes normas del Derecho administrativo y, en su defecto, las del Derecho privado, particularmente las disposiciones del Código Civil relativas a la interpretación de los contratos (arts. 1.281 a 1.289).

3) En el expediente que sirvió para adjudicar el contrato controvertido constan:

- a) La cláusula 2.1 del Pliego de administrativas, según la cual el contrato tiene por objeto el servicio de limpieza de las dependencias de los IES "Felipe de Borbón" de Ceutí (Murcia) y "Lorquí" de Lorquí (Murcia), figurando en los Pliegos de Prescripciones Técnicas que rigen la presente contratación una descripción pormenorizada de la prestación objeto del contrato.
- b) La cláusula 13.1 del indicado Pliego, según la cual podrán los licitadores ofrecer una mejora de "5 horas semanales de limpieza a las que el Pliego plantea".
- c) El Anexo del Pliego "plantea" 90 horas semanales de limpieza para el Instituto de Ceutí y 60 para el de Ceutí.
- d) Aunque no se dice expresamente, el conjunto del programa de mejoras en el que se inscriben las 5 horas adicionales va referido a cada Instituto.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

Aunque los documentos que integran el expediente de contratación no facilitan la respuesta a la cuestión controvertida, a juicio del Consejo Jurídico la interpretación de los términos del contrato debe llevar a la conclusión de que la Administración ha fijado un programa de mejoras aplicable en su conjunto y en cada uno de sus apartados singulares a cada uno de los Institutos que se integran en el objeto del contrato, como se aprecia de la lectura sistemática de dicho programa de mejoras, las cuales sólo pueden entenderse aplicables individualizadamente a cada centro. Por otra parte, la contratista presentó su oferta siguiendo las pautas señaladas en el Pliego, sin realizar precisión en ningún sentido.

Desde el punto de vista estructural el Pliego está compuesto de prestaciones referidas a cada uno de los Institutos comprendido en su objeto. Así se aprecia no sólo en cuanto al programa de mejoras, sino también respecto al presupuesto de licitación que, si bien es único, se obtiene por agregación de dos presupuestos individualizados para cada Instituto (folio 17).

En sentido contrario, no sería razonable ni lógico entender que las prestaciones recogidas en el programa de mejoras corresponden con carácter general a cada centro, excepto la relativa a las horas adicionales; difícilmente puede llegarse a tal conclusión en una valoración de conjunto del Pliego. Como ha señalado la jurisprudencia, la interpretación de la totalidad del contrato es insoslayable para indagar la intención de las partes, la cual no se puede encontrar en una cláusula aislada de las demás, sino en el todo orgánico que constituye ya que, la

intención, que es el espíritu del contrato, es indivisible (SSTS, Sala 1ª, 10 de mayo de 1994 y 28 de julio de 1990, aplicando el artículo 1285 del Código Civil). En el Pliego que sirvió de base para la contratación se puede apreciar que su objeto es la limpieza de ambos centros como unidades, a las cuales van referidas las prestaciones del contratista y la formación del presupuesto de licitación.

Aduce la contratista un error padecido por ella relativo al presupuesto de la contrata, error, en cualquier caso, no atribuible a la Administración, sino a su propia falta de la diligencia que le era exigible según la naturaleza de la obligación que pretendía contraer; de existir dicho error tampoco alcanzaría el carácter esencial e inexcusable necesario como para dar lugar a la invalidez de la obligación; según reiterada jurisprudencia, la apreciación del error sustancial en los contratos ha de hacerse con carácter restrictivo y con un muy acusado sentido excepcional. En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución sometida a Dictamen. No obstante, V.E. resolverá.

