

# **LA POTESTAD DE INTERPRETACIÓN UNILATERAL EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO**

**FACULTAT DE DRET**



**UNIVERSITAT DE  
BARCELONA**

**TRABAJO DE FINAL DE GRADO  
CURSO 2018-2019 / SEGUNDO SEMESTRE  
DERECHO ADMINISTRATIVO (C0)**

**Autor:** Gerard Alcácer Cortés -16793641-

**Tutor:** Dr. Alfredo Galán Galán

*“La Administración no es en esto tiránica, no abusa de su posición: sucumbe ella misma al imperio de una fuerza mayor. Si así no lo hiciese, si no obligase tan fuertemente a los que con ella contratan, se expondría a ver desatendidos servicios que, por su naturaleza, por ser públicos, no pueden serlo ni un instante siquiera”*

*Francisco Agustín Silvela y Blanco*

## RESUMEN

Cuando la Administración Pública se dispone a contratar con un ente privado a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad, esto es, el interés general, ésta dispone de una serie de prerrogativas enumeradas en el artículo 190 de la actual Ley de Contratos del Sector Público de 2017. Una de ellas concretamente es la de poder interpretar unilateralmente el contrato administrativo establecido entre las partes cuando surge una discrepancia en su clausulado. Esta potestad que la hace estar en una posición ventajosa respecto a la contraparte implica un importante y escrupuloso conocimiento de lo establecido en el contrato a fin de poder darle un sentido u otro, de lo contrario, alguien podría verse afectado: o el contratista o la sociedad.

El presente trabajo pretende abordar desde una perspectiva teórico-práctica esta prerrogativa. Se pretende arrojar luz acerca de una potestad poco conocida, pero con una fuerza jurídica nada despreciable. Vamos a ver en qué se fundamenta, cuál es su naturaleza, cuál es el procedimiento a seguir para su aplicación y cuál es la línea evolutiva que se prevé que siga a largo plazo.

## PALABRAS CLAVE

Administración Pública, Derecho Público, Órganos consultivos, Contrato administrativo, Ley de Contratos del Sector Público, Potestades administrativas, interpretación unilateral del contrato administrativo, interés general.

## ABSTRACT

When the public administration is preparing to contract with a private entity in order to satisfy the needs of society, that is, the general interest, it has a number of prerogatives listed in Article 190 of the current Ley de Contratos del Sector Público of 2017. One of them is specifically to be able to interpret unilaterally the administrative contract established between the parties when a discrepancy arises in its clause. This authority that makes it an advantageous position regard to the counterpart implies an important and scrupulous knowledge of the provisions of the contract in order to give one meaning or another, otherwise someone might be affected: either the contractor or the society.

The present document aims to address this prerogative from a theoretical-practical perspective. It is intended to shed light on a little-known power, but with a legal force nothing negligible. Let's see what is based, what is its nature, what is the procedure to follow for its application and what is the evolutionary line that is expected to follow in a long term.

## KEY WORDS

Public Administration, public law, consultative body, administrative contract, Ley de Contratos del Sector Público, administrative powers, administrative contract unilateral interpretation, public interest.

## SUMARIO

<b>I. Introducción a la contratación administrativa.....</b>	<b>1</b>
1.1 Contratos administrativos y contratos privados .....	1
<b>II. Las prerrogativas de la Administración en materia de contratación.....</b>	<b>3</b>
2.1. Introducción a las prerrogativas de la Administración. Naturaleza. ....	3
2.1.1 Naturaleza jurídica de las prerrogativas administrativas.....	6
2.1.2 Las cláusulas exorbitantes en Francia .....	9
2.1.3 Las cláusulas exorbitantes en España.....	10
2.2. Regulación.....	11
2.3. Principales prerrogativas en materia de contratos .....	12
<b>III. Regulación y discrepancias legislativas en cuanto a la prerrogativa de interpretación. Ley de Contratos del Sector Público, Reglamento General de Contratos del Sector Público y Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales. ....</b>	<b>13</b>
<b>IV. La interpretación unilateral del contrato administrativo. Finalidad y naturaleza. ....</b>	<b>17</b>
4.1 La supletoriedad del derecho común en materia de interpretación .....	20
4.2 El interés público en la interpretación.....	21
4.3 Origen histórico de la interpretación del contrato administrativo .....	22
4.4 Reglas de la interpretación en la actualidad. ....	24
4.5 Límites a la potestad interpretativa. ....	27
4.6 Control jurisdiccional.....	28
<b>V. Procedimiento de interpretación del contrato administrativo .....</b>	<b>29</b>

<b>VI. Estudio de campo: la interpretación del contrato administrativo en la jurisprudencia y doctrina de órganos consultivos del 2000 en adelante .....</b>	<b>31</b>
6.1 De los Tribunales .....	31
6.2 Del Consejo de Estado .....	36
6.3 De la Comissió Jurídica Assessora.....	41
<b>VII. Conclusión .....</b>	<b>49</b>
<b>VIII. Bibliografía .....</b>	<b>51</b>
<b>IX. Listado de jurisprudencia y dictámenes .....</b>	<b>54</b>
<b>X. Anexo .....</b>	<b>56</b>

## **I. Introducción a la contratación administrativa**

Históricamente y hasta nuestros días, las necesidades de la Administración pública han propiciado que en muchas ocasiones esta deba acudir a un tercer sujeto, ya sea público o privado, a fin de satisfacerlas. Es lo que conocemos como contratos públicos. Un tipo de contrato público de los más habituales celebrados por las Administraciones es el contrato administrativo. Influenciado por el derecho francés, abarca los principales contratos tales como el de obras o el de suministros.

En su origen, el contrato administrativo se regía, al igual que entre particulares, por el Código Civil, más adelante, hacia mediados del siglo XIX se atribuirá al derecho administrativo y el conocimiento de las controversias a unos órganos especializados en tal materia: la jurisdicción contencioso-administrativa, a causa de su especialización en este campo y a la “rapidez” en su resolución.

Será la propia jurisdicción a raíz de las controversias de las que conoce, la que, cada vez más, irá dando el salto de una aplicación de normativa estrictamente civil a la inclusión de diversas instituciones y figuras propias del derecho administrativo, tales como la ejecutoriedad de los actos administrativos o la posibilidad de interpretar unilateralmente el contrato por parte de la Administración. Esto es así por la especial trascendencia que tienen este tipo de contratos al buscar satisfacer el interés público, cuestión inexistente al celebrarse un contrato entre dos particulares.

Esta bipartición de raíz jurisprudencial entre contratos celebrados por la Administración y contratos entre particulares dio lugar a que poco a poco se fuese incluyendo en el derecho positivo<sup>1</sup>.

### **1.1 Contratos administrativos y contratos privados**

El contrato administrativo ha sido objeto de numerosas polémicas doctrinales principalmente por la desigualdad posicional de las partes que lo suscriben, debido principalmente a las prerrogativas de que goza la Administración Pública. Ahora bien, tal y como señala el profesor José Luís Meilán Gil: “el administrativo es un auténtico contrato” y no una suerte de acto administrativo que acarree consecuencias<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> V. gr. La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, la Ley de Contratos del Estado de 1965 o la anterior Ley de Contratos del Sector Público 30/2007.

<sup>2</sup> Meilán Gil, J.L. (2013). Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: propuesta de revisión. *Revista de Administración Pública* (191), 12.

La aceptación de la existencia sustantiva del contrato administrativo en los distintos países va a depender de diversos factores configuradores, tales como su historia, la forma como conciben el concepto de Estado y las relaciones sociales<sup>3</sup>.

Uno de los grandes retos de finales del siglo XX ha sido situar a la Administración Pública en los cauces constitucionales a fin y efecto de dar un uso racional, comedido e imprescindible a las prerrogativas que se le atribuyen. Podemos afirmar que, al final, el Estado no asume el monopolio a la hora de satisfacer el interés general, puesto que el contrato administrativo se erige como una suerte de sinergia entre la sociedad y la propia Administración pública.

Este binomio -sociedad y Administración-, como ya se ha dicho con anterioridad, no es más que el resultado de la necesidad por parte de la Administración de contar con entidades privadas a la hora de llevar a cabo las diferentes acciones encaminadas a satisfacer el interés de la sociedad, principalmente a causa de la falta de recursos técnicos o conocimientos en la materia.

Pero a pesar de ello cabe destacar que los contratos administrativos guardan un punto en común con los contratos privados entre particulares: el Derecho Civil (aunque matizado en ciertos aspectos).

Es decir, el contrato administrativo, por la especial posición de la Administración Pública como garante de la satisfacción del interés general, debe y así es, ser guiada por normas de Derecho Administrativo a fin de garantizar la transparencia y la objetividad, entre otros elementales principios, durante el proceso de contratación; pero como decíamos, el punto en común se da en los casos en que la Administración celebra contratos privados, esto es, los recogidos en el artículo 26 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público, en cuyo caso la jurisdicción competente para conocer de futuros litigios es la civil y no la contencioso-administrativa. Además, a la hora de interpretar el contrato administrativo, el ente público puede hacer uso de los cánones que establece el Código Civil en sus artículos 1281 y siguientes, como veremos más adelante.

---

<sup>3</sup> Meilán Gil, J.L. (2013). Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: propuesta de revisión. *Revista de Administración Pública* (191), 11-41.

Un debate habitual entre la doctrina administrativista se ha dado a la hora de diferenciar con claridad los contratos administrativos de los contratos civiles. Una de las mayores dificultades se da a la hora de determinar el concreto régimen jurídico del contrato administrativo: la jurisdicción competente, las reglas administrativas de fondo o los privilegios posicionales. Este histórico debate en la búsqueda de los elementos divisorios entre contratos civiles y administrativos dada en el seno de la doctrina española tiene como origen la influencia francesa en la materia<sup>4</sup>.

Ha sido Francia precisamente uno de los epicentros en la búsqueda de la sustantividad del contrato administrativo, impregnando consecuentemente a otros tantos países como España y otros de la América Latina<sup>5</sup>. Sin embargo, cabe hacer mención a que tal impulso no se ha visto expresado en ciertos países europeos tales como Italia o Alemania, así como en países anglosajones en que se rigen por el mero derecho común.

## **II. Las prerrogativas de la Administración en materia de contratación**

### **2.1. Introducción a las prerrogativas de la Administración. Naturaleza.**

La contratación administrativa es, junto al acto administrativo, uno de los pilares que dota de sentido al propio derecho administrativo y a su estudio. La contratación del empresario a fin de satisfacer las variopintas necesidades que acucian a la sociedad ha sido entendida como una suerte de colaboración público-privada en que el ente privado pasa a ser un colaborador voluntario.

En otras palabras, las prerrogativas de la Administración en la contratación administrativa, resultado de décadas de evolución jurisprudencial y legislativa, son el elemento clave y el presupuesto de necesaria aceptación para que todo el proceso de contratación y ejecución se dote de sentido en aras de cumplir su objetivo final: cumplir con el interés público.

En manos de la propia Administración está el uso que de estas prerrogativas se derive. Si bien es cierto que existe un poderoso control por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales además de la propia jurisdicción contencioso-administrativa, las prerrogativas que la ley otorga a la Administración pública deben ser guiadas en su uso

---

<sup>4</sup> El Consejo de Estado francés desarrolló una doctrina para poner en relevancia la presencia de cláusulas exorbitantes.

<sup>5</sup> Así México, Colombia, Bolivia o Uruguay.

por criterios de razonabilidad, proporcionalidad y oportunidad; de lo contrario estaríamos adentrándonos en una suerte de privilegios poco o nada deseables en un derecho administrativo incardinado en el contexto constitucional y el ordenamiento jurídico en general.

Es precisamente en este contexto constitucional en el que debe operar todo acto y todo contrato administrativo. Ya apunta la propia Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) en su artículo 41 a la necesidad de garantizar una buena administración, erigiéndose como principio general de derecho<sup>6</sup>.

Cabe destacar que lejos queda ya la “monopolización del interés general” por parte del Estado. El propio Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la línea de afirmar que el interés general queda cubierto y protegido no solamente por el Estado, sino a través de la contratación administrativa, en consonancia con entidades privadas y agentes sociales.

Es la comunión entre lo público y lo privado, entre el Estado y la propia sociedad, la que vela finalmente por la satisfacción del interés general, en algunos casos, claro está, más por libre voluntad que por acción de las potestades administrativas en contratación. potestades que, recordemos, deben estar ampliamente motivadas en su ejercicio en orden a satisfacer el interés público.

Las prerrogativas administrativas en materia de contratación no son un derecho subjetivo sino una atribución *ex lege*. Es la ley la que otorga tales potestades a la Administración con la finalidad de que tengan las herramientas necesarias para hacer cumplir y velar por el interés general y deberán ser empleadas en la forma y con los límites que la propia ley marque.

En el contrato privado entre particulares, estos están en igualdad de condiciones y ninguno puede imponer al otro la modificación unilateral de tal pacto. Pese a no recogerse expresamente tal equidad en ningún precepto del Código Civil Español, se deduce de su propio contenido<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Así lo prevé, entre otras, la sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1992, C-255/90 P, Burban, Rec.1992, p. I-2253.

<sup>7</sup> Muy excepcionalmente en determinados contratos de mandato o de seguros es posible la terminación unilateral del contrato por una de las partes en aras de favorecer la confianza recíproca entre los contratantes. Davila Vinuesa, L.G. (2001). *Régimen Jurídico de la contratación estatal*. Bogotá: Ed. Legis. Pág. 447.

En cambio, en el caso de la contratación administrativa, esta goza de una serie de prerrogativas a fin de satisfacer el interés general que producen un claro desequilibrio entre las partes, favoreciendo al ente público la toma de decisiones relativas al contrato.

Los artículos 190 y 191 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público recoge las prerrogativas administrativas. Estas prerrogativas se caracterizan todas ellas por unas notas comunes, a saber:

- a) *Son poderes atribuidos por Ley*. Lo que quiere decir que no surgen del designio del ente administrador, si no que nacen, se desarrollan y se otorgan para el cumplimiento de un fin concreto y claramente delimitado sin el cual carecerían de sentido<sup>8</sup>. Es la ley la que atribuye estos poderes, concretamente la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. La consecuencia que se deriva de esta característica es que las prerrogativas son de atribución legal, que no contractual. Es decir, no pueden pactarse entre la Administración Pública y el contratista, ya vienen establecidas por Ley. Esto hace que se den diversas situaciones:
  - i. *Si el contrato no recoge esas prerrogativas*. La Administración Pública sigue teniéndolas, ya que no las atribuye el contrato, si no la Ley.
  - ii. *Si el contrato establece una cláusula que elimina las prerrogativas*. Esa cláusula será nula porque es contraria a la Ley.
  - iii. *Si el contrato establece las prerrogativas en el clausulado de forma distinta a la Ley*. También será nula puesto que es la ley la que establece la forma y límites.
  - iv. *Si el contrato establece las prerrogativas con el mismo contenido que la propia Ley*. Esto puede considerarse innecesario además de desaconsejable por la problemática que podría darse si durante la ejecución del contrato la Ley reguladora de las prerrogativas fuese modificada, pudiendo ser contraria de esta manera a lo que reflejaba el contrato.

---

<sup>8</sup> Benavides, J.L. (2004) *El contrato estatal*. Univ. Externado de Colombia. Pág 321.

- b) *Son poderes atribuidos a la Administración en sentido estricto.* Solo pueden tener estas prerrogativas los entes que son Administración Pública. En otras palabras, no gozan de tales prerrogativas los entes del sector público que no sean Administración Pública.
- c) *Son poderes atribuidos respecto a los contratos administrativos en sentido estricto.* La consecuencia contraria es que no gozarán de prerrogativas los contratos privados de la Administración. Esto es así porque los contratos administrativos se rigen en su totalidad por el derecho administrativo y entra especialmente en juego el interés general, sirven a la finalidad de satisfacer el interés público.
- d) *Son poderes atribuidos solo en relación con la ejecución del contrato.* La Ley concede estas prerrogativas a la Administración Pública sobre los contratos exclusivamente para que los aplique en la última fase de la vida de los contratos, es decir, en su ejecución. Por tanto, estas prerrogativas no rigen ni en la fase preparatoria del contrato ni en la fase adjudicatoria.

### **2.1.1 Naturaleza jurídica de las prerrogativas administrativas**

Como mencionamos, y como acertadamente señala el profesor Moreno Molina<sup>9</sup>, cabe recordar que las prerrogativas administrativas solo se aplican a un sector concreto de los contratos públicos: los contratos administrativos, quedando extramuros de esta prerrogativa el resto de poderes adjudicadores y solamente en fase de ejecución del contrato<sup>10</sup>.

Se ha descrito la naturaleza jurídica de las prerrogativas como una suerte de “poderes exorbitantes”. Es decir, son una serie de herramientas privilegiadas de que goza la Administración Pública y no el contratista. En la contratación pública se rompe el principio de igualdad de las partes que se da en el contrato privado. La parte débil va a sufrir el ejercicio de estas prerrogativas, sin embargo, a fin de equilibrar esta situación, la Ley otorga una serie de garantías al contratista.

---

<sup>9</sup> Moreno Molina, J.A. (2008) La insuficiente incorporación del Derecho comunitario de la contratación pública en la Ley de Contratos del sector Público. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (10), 49-86

<sup>10</sup> Es decir, una vez que el contrato ya está adjudicado definitivamente, perfeccionado.

El fundamento de las prerrogativas, su razón de existir, es que la posición jurídica de la Administración Pública es diferente a la posición jurídica de los particulares, tiene una posición jurídica peculiar.

La Administración Pública al celebrar el contrato lo hace persiguiendo el interés general, y por tanto le da más armas, más ventajas que al contratista que persigue un interés privado. De hecho, las prerrogativas que tiene la Administración Pública en contratos son una manifestación, en materia de contratos, del privilegio general de la autotutela administrativa.

Cabe destacar además que las prerrogativas administrativas no pueden ser renunciadas por parte de su titular, esto es, la Administración, puesto que, como ya se ha dicho, estas vienen atribuidas por ley y sometidas a esta.

Ahora bien, podríamos plantearnos si la atribución de tales prerrogativas solo encuentra justificación en la consecución de tal interés general o, por el contrario, debería ampliar las fronteras justificativas de tal ejercicio. Y es que, en efecto, puede darse la, cuanto menos, curiosa situación en que dos Administraciones entren en conflicto apelando ambas al interés general. U otra situación quizás más preocupante: aquellas en que se ha detectado un uso de las prerrogativas en interés del contratista e incluso en algunos casos a iniciativa de este<sup>11</sup>.

Pero en esta atribución de prerrogativas de origen histórico debe velarse indiscutiblemente por el mantenimiento del equilibrio entre el propio poder de la Administración Pública, por un lado y los derechos del contratista, por otro. Cabe recordar que estamos ante actos unilaterales dictados por la Administración con base en tales prerrogativas y que además son inmediatamente ejecutivos: es imprescindible la búsqueda del equilibrio.

Un buen ejemplo de ello lo encontramos en el derecho administrativo francés. La obra de Maurice Hauriou<sup>12</sup> escenifica tal idea de poder mediante la doctrina de la *puissance publique*, muy ilustrativa a tales efectos.

---

<sup>11</sup> Véase Memoria del Consejo de Estado del 2004, págs. 114-115.

<sup>12</sup> Hauriou, M. (2003) Principios de derecho público y constitucional. Granada: Editorial Comares.

En esta se expone un derecho administrativo francés en constante búsqueda de la equidad entre el poder ejercido por la Administración y el sometimiento de los particulares. La figura de la Administración como un “personaje poderoso” ha sido enunciada por autores franceses, así como por otros españoles como Mestre Delgado que entiende que el máximo poder de que dispone la Administración se expresa en la unilateralidad en la toma de decisiones respecto a los contratos administrativos<sup>13</sup>.

Las prerrogativas administrativas en sede de contratación, son el elemento esencial que diferencia los contratos celebrados con este ente público de los dados estrictamente entre particulares. La propia regulación del contrato administrativo, desde sus orígenes, ha buscado dar justificación a la existencia y uso de tales prerrogativas como algo ineludible. Ahora bien, desde la entrada del estado español en la Comunidad Económica Europea, otros fines se han levantado como primordiales en la redacción normativa.

Hablamos de los principios esenciales ya mencionados que deben regir la contratación administrativa, a saber, entre otros: la transparencia, la objetividad o la no discriminación en la adjudicación. Así lo prevé específicamente la propia Ley de Contratos del Sector Público:

“Artículo 1: La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores”.

El objetivo fundamental de la enumeración de estos principios de buena contratación no es otro que el de establecer una suerte de marco común en materia de contratos administrativos en el espacio que conforma la actual Unión Europea<sup>14</sup>.

Para finalizar, una breve discusión terminológica: según Norberto Güechá<sup>15</sup> (Universidad de Medellín), el empleo del término cláusula exorbitante para hacer referencia a las potestades administrativas en materia de contratos es inadecuada.

---

<sup>13</sup> Mestre Delgado, J.F (2011). *El derecho de los contratos públicos en la UE y sus Estados Miembros*, página 331. Valladolid: Lex Nova.

<sup>14</sup> Como es sabido, determinados estados sí que conocen el contrato administrativo como tal -Francia, Bélgica, España-, pero otros tantos no diferencian entre los contratos privados y los celebrados por la Administración Pública -así Reino Unido o Alemania.

<sup>15</sup> Güechá Medina, N (2006). Falacia de las cláusulas exorbitantes en la contratación estatal. *Opinión jurídica*, 5 (10), 33-47.

Es más coherente hablar de prerrogativas administrativas<sup>16</sup> aunque en cualquier caso aluden al mismo concepto.

### **2.1.2 Las cláusulas exorbitantes en Francia**

Francia ha sido la cuna del derecho administrativo influenciando profundamente la doctrina administrativista española, es por eso por lo que se cree especialmente conveniente hacer una breve alusión en este apartado a la regulación seguida en Francia respecto a las prerrogativas de que dispone la administración en sede de contratación.

A la hora de llevar a cabo un contrato administrativo en el derecho francés se establecen claramente las normas que lo rigen y el porqué del desequilibrio entre las partes, concretamente por estar contratando y sometiéndose a un poder público, lejos de la igualdad en las partes que rige la contratación privada.

El sometimiento de los posibles conflictos, derivados de la contratación administrativa, se dirimen en Francia, al igual que en España, por los tribunales de lo contencioso-administrativo, y esto viene de lejos<sup>17</sup>.

El ordenamiento jurídico francés divide las cláusulas exorbitantes de la Administración a la hora de llevar a cabo contratos administrativos en diversas clases:

- a) *Cláusulas ajenas al derecho privado*. Son aquellas cláusulas que imponen derechos y obligaciones a las partes que en ningún caso serían viables en el derecho privado, en palabras del profesor J. Luis Benavides Russi: “son prerrogativas típicamente públicas”<sup>18</sup>. Es decir, Benavides considera que son prerrogativas puramente incardinadas en el derecho administrativo, en la esencia de la Administración pública, que el contrato administrativo lo es por naturaleza: parte de una tesis sustancialista<sup>19</sup>. Encontraríamos aquí, por ejemplo, la prerrogativa de modificación unilateral del contrato.

---

<sup>16</sup> Recogidas en el artículo 14.1 de la Ley 80/1993 de 28 de octubre por la que se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de Colombia.

<sup>17</sup> Véase el dictamen del Consejo de Estado francés relativo a la sociedad de granitos porfídicos de Vosges de 31 de julio de 1912 en que se determinaba la competencia de esta jurisdicción. Societé des Granits des Vosges. Cfr. Brabant, Guy, et. al.

<sup>18</sup> Benavides, J.L. (2004) El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado. Pág. 324. Universidad Externado de Colombia

<sup>19</sup>Esto ha sido debatido doctrinalmente en el derecho español alegando que no existe tal contrato administrativo por naturaleza, sino que es una variante del contrato entre particulares con la particularidad

- b) *Cláusulas inusuales al derecho privado*. Son aquellas que raramente se encuentran en contratos entre particulares, pero que de encontrarse serían válidas.

### **2.1.3 Las cláusulas exorbitantes en España**

Ya desde el siglo XIX la Administración española goza de las prerrogativas de atribución legal que dentro de los límites le permite velar por la continuidad del contrato, ya sea coercitivamente o exigiendo indemnizaciones por falta de cumplimiento.

Son justamente estas prerrogativas en fase de ejecución las que caracterizan al contrato administrativo<sup>20</sup>, pero no como único elemento como sí que sucede en otros ordenamientos.

Cabe recordar que las prerrogativas de que goza la Administración son excepcionales por el fin que persiguen: el interés público. Si tales potestades fueran empleadas con otro fin, estarían sustrayendo la esencia de la atribución y entrarían en terrenos poco aconsejables como los de la arbitrariedad o el abuso de poder.

En otras palabras, todo uso de las prerrogativas administrativas en la contratación debe regirse por la más estricta seguridad jurídica, tanto para el contratista como para el conjunto de administrados. Es la tensión jurídica entre prerrogativas y garantías del contratista la nota característica de los contratos administrativos, y la que explica la necesaria especificidad con que deben redactarse los pliegos a fin de evitar indeseables controversias en el futuro.

Es importante destacar también que la Administración deberá valorar motivadamente los beneficios o posibles perjuicios que puede acarrear el uso de una determinada prerrogativa, en este caso la de interpretación unilateral, tanto para el propio contrato como para el interés público.

---

del sujeto contratante. En otros términos, estas prerrogativas se basan en su fin y en la atribución por ley que ha sido otorgada y no surgen y se desarrollan meramente por esencia del derecho administrativo.

<sup>20</sup> González-Varas Ibañez, S. (2003) *El contrato administrativo*. Madrid: Editorial Civitas. Pág. 315.

## 2.2. Regulación

Actualmente, la regulación de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratos administrativos la encontramos en los artículos 190 y 191 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El artículo 190 las enumera y el artículo 191 desarrolla el procedimiento de ejercicio, los vemos:

“Artículo 190. Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de esta.

Igualmente, el órgano de contratación ostenta las facultades de inspección de las actividades desarrolladas por los contratistas durante la ejecución del contrato, en los términos y con los límites establecidos en la presente Ley para cada tipo de contrato. En ningún caso dichas facultades de inspección podrán implicar un derecho general del órgano de contratación a inspeccionar las instalaciones, oficinas y demás emplazamientos en los que el contratista desarrolle sus actividades, salvo que tales emplazamientos y sus condiciones técnicas sean determinantes para el desarrollo de las prestaciones objeto del contrato. En tal caso, el órgano de contratación deberá justificarlo de forma expresa y detallada en el expediente administrativo”.

“Artículo 191. 1. En los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a las prerrogativas establecidas en el artículo anterior, deberá darse audiencia al contratista.

2. En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, los acuerdos a que se refiere el apartado anterior deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente, salvo en los casos previstos en los artículos 109 y 195.

3. No obstante lo anterior, será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación:

a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista.

b) Las modificaciones de los contratos cuando no estuvieran previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6.000.000 de euros.

c) Las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Esta cuantía se podrá rebajar por la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma.

4. Los acuerdos que adopte el órgano de contratación pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos”.

### **2.3. Principales prerrogativas en materia de contratos**

Será la Ley 198/1963, de 28 de diciembre, de Bases de Contratos del Estado la que recoja por vez primera las prerrogativas de la Administración en materia de contratos, entre las que se encontrará la de interpretación. Previamente a este cuerpo normativo, las prerrogativas de que pudiere disponer la Administración debían preverse obligatoriamente en los pliegos de condiciones, de ser el caso.

Hoy, en la actualidad, tales prerrogativas siguen enumeradas, como se ha visto anteriormente, en la actual Ley de Contratos del Sector Público 9/2017 incardinadas en las exigencias del mercado común de la Unión Europea, a saber: “interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de esta”.

José Luís Meilán Gil<sup>21</sup> entiende que la potestad administrativa en la contratación administrativa se ejerce de forma discrecional por parte del poder público, y, por lo tanto, será imprescindible su motivación. Pese a que la última palabra la tendrá el Tribunal contencioso-administrativo, la ejecución probablemente ya se haya llevado a cabo y el resarcimiento al contratista es de difícil concreción.

A las prerrogativas administrativas en materia de contratación ya mencionadas se añade el artículo 95 del Reglamento de la Ley de Contratos del Sector Público, el vetusto Real Decreto 1098/2001 por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas:

“Artículo 95. Cuando el contratista, o personas de él dependientes, incurra en actos u omisiones que comprometan o perturben la buena marcha del contrato, el órgano de contratación podrá exigir la adopción de medidas concretas para conseguir o restablecer el buen orden en la ejecución de lo pactado”.

---

<sup>21</sup> Meilán Gil, J.L. (2013). Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: propuesta de revisión. *Revista de Administración Pública*, (191), 29. ISSN: 0034-7639

### **III. Regulación y discrepancias legislativas en cuanto a la prerrogativa de interpretación. Ley de Contratos del Sector Público, Reglamento General de Contratos del Sector Público y Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales.**

El estado de la cuestión a nivel de regulación es el siguiente:

- a) Tenemos por un lado la actual Ley de Contratos del Sector Público, norma reguladora del contrato administrativo que entró en vigor a principios del año 2018. Esta tardía ley buscó en primer lugar transponer al ordenamiento jurídico español dos directivas europeas en materia de contratación pública, a saber: la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y, en segundo lugar, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

Tal dilación a la hora de transponer dichas directivas ha supuesto, como ya es sabido, que estas normas puedan ser directamente invocadas por los particulares ante las autoridades judiciales nacionales, con la premisa de que las disposiciones que aquellas contuviesen fueren precisas e incondicionales. Así ha sido determinado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a fin de poder hacer efectiva la aplicación uniforme del derecho comunitario<sup>22</sup>.

Esta ley, como ya se ha expuesto, prevé una serie de principios esenciales recogidos en su artículo 1 que deben regir en todo momento la contratación pública, a saber: principio de libre acceso a las licitaciones, principio de publicidad y transparencia del procedimiento de contratación, principio de no discriminación y de igualdad de trato entre licitadores y principio de eficiencia. Todos estos principios forman la piedra angular de lo que debería ser la buena praxis a la hora de contratar.

Concretamente, en lo relativo al procedimiento interpretativo del contrato administrativo, esta ley da algunas directrices en su artículo 191, pero en cualquier caso podemos considerarlas escasas:

---

<sup>22</sup> Véase Sentencia Van Gend en Loos de 5 de febrero de 1963 relativa a la consagración del efecto directo del derecho europeo; Sentencia Van Duyn y Home Office de 4 de diciembre de 1974 relativa al efecto directo de las directivas no transpuestas en plazo y Sentencia Ministerio Fiscal y Tullio Ratti de 5 de abril de 1979 relativa a la exclusividad del efecto directo vertical; entre otras.

“Artículo 191.1. En los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a las prerrogativas establecidas en el artículo anterior, deberá darse audiencia al contratista. 2. En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, los acuerdos a que se refiere el apartado anterior deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente, salvo en los casos previstos en los artículos 109 y 195. 3. No obstante lo anterior, será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista. b) Las modificaciones de los contratos cuando no estuvieran previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6.000.000 de euros. c) Las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Esta cuantía se podrá rebajar por la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma. 4. Los acuerdos que adopte el órgano de contratación pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos”. Este cuerpo normativo, en su artículo 190 recoge la prerrogativa que venimos estudiando, concretamente se refiere a ella como “prerrogativa de interpretar los contratos administrativos”.

- b) Por otro lado, tenemos el reglamento que desarrolla la actual Ley de Contratos del Sector Público, el Reglamento General de Contratos del Sector Público del año 2001. Este cuerpo normativo era una demanda impostergable a fin de derogar el anterior Reglamento General del año 1975. Este cuerpo normativo, en su artículo 97 recoge la “resolución de incidencias surgidas en la ejecución de los contratos”. En otras palabras, y poniéndolo en relación con la prerrogativa que aquí estudiamos, plantea terminológicamente el concepto de “incidencias interpretativas”. A tales efectos prevé un criterio procedimental, aquí lo reproducimos:

“Artículo 97. Resolución de incidencias surgidas en la ejecución de los contratos. Con carácter general, salvo lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones públicas para casos específicos, cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido o por la necesidad de modificar las condiciones contractuales, se tramitarán mediante expediente contradictorio, que comprenderá preceptivamente las actuaciones siguientes: 1. Propuesta de la Administración o petición del contratista. 2. Audiencia del contratista e informe del servicio competente a evacuar en ambos casos en un plazo de cinco días hábiles. 3. Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, a evacuar en el mismo plazo anterior. 4. Resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista. Salvo que motivos de interés público lo justifiquen o la naturaleza de las incidencias lo requiera, la tramitación de estas últimas no determinará la paralización del contrato”.

- c) Por último, a nivel autonómico, en Cataluña, está vigente el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales. Esta norma que data del año 1995 tiene por objetivo aunar aspectos comunes de los entes locales que integran el conglomerado catalán. Según el preámbulo de la norma: “se reúne así en un solo texto reglamentario la regulación de las principales modalidades que reviste la actuación material de las entidades locales de Cataluña, y se dota de un texto jurídico con el que se trata de coordinar y facilitar en su unidad las tareas de aplicación de las normas reguladoras correspondientes”.

Pues bien, este cuerpo normativo también recoge en su artículo 240 lo que podemos definir nuevamente como “incidencias interpretativas” acompañándolo de un procedimiento similar a los explicitados en las anteriores normas, así:

“Artículo 240.- Incidencias. Con carácter general, salvo el procedimiento establecido para los casos específicamente regulados, las incidencias surgidas entre la entidad local y el contratista que gestione el servicio derivadas de la diferente interpretación o de la necesidad de modificar las condiciones contractuales, se tramitarán en un expediente contradictorio que comprenderá las siguientes actuaciones:

- a) Propuesta de la unidad administrativa de la entidad local de la que dependa el servicio.
- b) Audiencia al gestor e informe del técnico, en el plazo de diez días.
- c) Informe jurídico y sucesivo de la intervención de fondos en el plazo de diez días.
- d) Resolución del órgano competente para la contratación en el plazo de veinte días. El procedimiento se resolverá en el plazo de dos meses a contar del inicio, y la falta de resolución dentro de dicho plazo producirá efectos desestimatorios de la pretensión”.

Ante este panorama, la pregunta que debe surgir es obvia: ¿estamos ante la misma figura en los tres casos? ¿cuál procedimiento de todos ellos es el que debe regir?

En efecto, podemos concluir que todas ellas hacen referencia a la controversia que puede surgir entre la Administración y el contratista a razón del contrato estipulado. Claro está que el legislador en cada caso y atendiendo a la época de su redacción decidió emplear términos distintos, pero en cualquier caso puede intuirse acertadamente que hacen referencia a un mismo hecho.

Por lo que respecta a la pregunta de qué procedimiento de todos ellos es al que debe atenderse, es interesante traer a colación el Informe 26/2017, de 27 de julio, de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública<sup>23</sup>. En este dictamen el órgano consultivo se pronuncia acerca de una duda surgida a raíz de un incidente en un procedimiento de contratación del Gobierno Vasco con una empresa privada en que el ente público interpela al órgano sobre cuál es el momento procedimental en que debe darse audiencia al contratista.

La Junta Asesora apela al principio jurídico de *lex specialis derogat legi generali*, o lo que es lo mismo, el principio de especialidad que promueve que la norma especial debe desplazar a la general. Dicho de otra manera, y tal y como prevé específicamente el artículo 25.1 de la Ley de Contratos del Sector Público:

“Artículo 25.2. Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado [...]”.

En síntesis, debe regir el procedimiento especial más adecuado a la controversia surgida, ya sea el previsto en la Ley de Contratos del Sector Público, o en caso de no ser evidente o existir dudas, el del Reglamento. Ahora bien, si de la interpretación de sendos textos sigue sin quedar claro cuál es la forma o el tiempo en que deben ejecutarse las distintas fases del procedimiento previsto, no cabe inconveniente en acudir a la normativa general recogida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que sin duda dará las pautas necesarias para el correcto desarrollo de la prerrogativa a que nos venimos refiriendo.

---

<sup>23</sup> La Junta Asesora de Contratación Pública es el órgano consultivo específico en materia de contratación pública de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

#### **IV. La interpretación unilateral del contrato administrativo. Finalidad y naturaleza.**

Según Giannini, la interpretación jurídica la podemos entender como la operación que busca establecer el alcance jurídico de un acto y las reglas que lo rigen<sup>24</sup>. Los sujetos de la interpretación son las propias partes como destinatarias de las normas de interpretación y en segundo lugar, el juez<sup>25</sup>.

En cuanto al objeto de la interpretación podemos decir sin lugar a duda que este es la propia exteriorización de una voluntad en forma de acto jurídico<sup>26</sup>.

La tarea interpretativa consta de dos cometidos relevantes, por un lado, lo que se conoce como la cuestión de hecho o fijación de los hechos objeto de interpretación, es decir, descifrar la voluntad del emisor de la cláusula conflictiva, y en segundo lugar una cuestión de derecho que es lo que en esencia conocemos como calificación<sup>27</sup>. Dos son, en esencia, los medios interpretativos que emplea el intérprete jurídico: los intrínsecos (analizan directamente la exteriorización del acto, el uso de las palabras) y extrínsecos (analiza otros factores como el uso de otras expresiones o precedentes relevantes).

Las discrepancias en fase de ejecución del contrato pueden darse con relativa facilidad, ya sea por parte de la Administración en búsqueda de la satisfacción del interés general o bien por parte del contratista pese a no haber mostrado tal discrepancia anteriormente en fase de licitación.

El contratista, desde buen comienzo, entiende y suscribe las condiciones pactadas en el pliego y así se compromete a ejecutar la obra al socaire de estas. Cualquier modificación pretendida *a posteriori*, en fase de ejecución, desnaturalizaría el propio significado de estas cláusulas además de poner en desventaja al resto de licitadores que en su momento compitieron en unas condiciones determinadas. Es por este motivo, entre otros, por los que tal cuestión está sometida al enjuiciamiento administrativo vía prerrogativa y, al judicial posteriormente.

---

<sup>24</sup> Giannini M.S. (1939) *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione*. Milano. Págs. 6 y 7.

<sup>25</sup> Messineo.(1952) *Dottrina generale del contratto*. Milano. Pág. 343.

<sup>26</sup> Giannini M.S (1939) *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione*. Milano. Págs. 37.

<sup>27</sup> De Castro y Bravo, F. (1967) *El negocio jurídico*. Madrid. Págs. 75 y 76.

Es precisamente la Administración Pública, por haber sido la redactora de las cláusulas, la que mejor conoce el contenido y alcance de éstas y consecuentemente la que mejor valoración puede realizar en pro del interés general. Este motivo, junto a la defensa del interés general son los dos pilares que fundamentan la potestad de interpretación unilateral del contrato administrativo.

La principal finalidad de la prerrogativa de interpretación del contrato no es otra que evitar la paralización en la prestación concertada y como ya sabemos, queda sometida al control judicial contencioso-administrativo. El tribunal revisor será el propio límite con el que colisione la potestad de interpretación unilateral de la administración toda vez que serán los que evitarán que la Administración delimite libremente hasta dónde llega aquello pactado objeto de controversia.

Autores como José Luís Meilán Gil<sup>28</sup> ha venido proponiendo que, ante estos privilegios, debería plantearse una doble vía: o bien eliminarlos para que ciudadano y Administración estén en igualdad de condiciones o bien mantenerlos buscando un ejercicio idóneo, razonable y proporcionado: este es el gran desafío del derecho administrativo moderno. Asimismo, ha señalado la necesidad de someter tales discrepancias que puedan surgir en sede de ejecución del contrato administrativo a un tribunal independiente.

No olvidemos que la relevancia de la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato administrativo es notoria: pese a que posteriormente puede ser revisada en vía jurisdiccional, esta tiene fuerza ejecutiva y supone la continuación del contrato mientras se dirime la controversia. Es el tribunal de lo contencioso-administrativo, el que tiene la última palabra y el que, en su caso, sustituirá la interpretación realizada por la Administración Pública.

En palabras del Tribunal Supremo<sup>29</sup>, la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato administrativo tiene por único objeto “encontrar el verdadero sentido y contenido a las cláusulas a que se someten las partes”, y ello siempre en aras de velar por el interés público que de otra forma se vería mermado si tal ejecución se paralizase.

---

<sup>28</sup> Meilán Gil, J.L. (2013). Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: propuesta de revisión. *Revista de Administración Pública*, (191), pág 37. ISSN: 0034-7639

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 848/1999, de 10 de febrero de 1999 (FJ IV)

Ahora bien, como ya se ha reiterado, tal prerrogativa viene estrictamente sujeta a los límites impuestos por la propia Ley de Contratos del Sector Público y Código Civil<sup>30</sup>, así como a la Constitución Española -artículo 9.3- y en ningún caso puede suponer un ejercicio arbitrario de tal facultad<sup>31</sup>. Además, será preceptivo, aunque no vinculante, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente en caso de existir oposición por parte del contratista.

Es pues el objetivo final, poder continuar con la ejecución del contrato pactado evitando así la demora que supondría la suspensión y consecuente debate acerca de la interpretación del clausulado.

Esta prerrogativa ha suscitado alguna polémica puesto que en previsión de una futura interpretación que pudiese hacer la Administración en fase de ejecución, cualquier licitador podría alegar oscuridad de las cláusulas establecidas en el propio pliego o anuncios de licitación ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Por el contrario, si decidiese no hacer uso de esta facultad, ya no podría hacerla valer posteriormente cuando la Administración decida ejercer la interpretación unilateral. A lo sumo le quedaría la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, que de fallar en contra del *petitum* del contratista lo situaría en una situación cuanto menos complicada puesto que la vía casacional está vetada para casos exclusivos en que el ejercicio de la prerrogativa haya sido manifiestamente burda o arbitraria<sup>32</sup>.

En definitiva, ante el ejercicio de la prerrogativa de interpretación del contrato, la parte que no goza de las prerrogativas, esto es, el contratista, podrá hacer uso de los recursos administrativos que considere pertinentes, sin embargo, estos no podrán desvirtuar la interpretación ejecutoria realizada por la Administración.

Pero como ya se ha tenido ocasión de reiterar en diversas ocasiones, la potestad de interpretación unilateral del contrato por parte de la Administración Pública no es un cheque en blanco. En otras palabras, la Administración no puede hacer un uso arbitrario

---

<sup>30</sup> La interpretación del contrato administrativo descansa en los artículos 1281 y ss. del Código Civil Español relativos a la interpretación de los contratos.

<sup>31</sup> Así lo señala la propia Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 5ª de 23 mayo de 2001, 647/2001 (FJ II): “en el ejercicio de dicha prerrogativa administrativa [...] deben atenderse en todo caso las reglas que imperan en la hermenéutica jurídica”.

<sup>32</sup> A estos efectos Sentencia del Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª de 2 noviembre 1999. RJ 2000\2295 (FJ III); Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 1 octubre 2012. RJ 2012\10195 (FJ III) y Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 19 diciembre 2012. RJ 2013\1055 (FJ VI).

e indiscriminado de tales atribuciones legales, al contrario, debe basar su ejercicio en el principio de legalidad y la defensa del interés público.

La prerrogativa de interpretación unilateral del contrato tiene por fin asegurar el interés público en un momento determinado en que surgen ciertas dudas en la forma de interpretar una determinada cláusula o diversas de ellas, y el interés público exige que no se paralice la ejecución de tal obra, ahora bien, siempre quedará al contratista la posibilidad de impugnar tal decisión ante el tribunal competente en la materia para que dictamine si efectivamente tal interpretación por parte de la Administración se ajusta a los parámetros exigidos por la Ley o no.

En fase ejecutoria del contrato, recordemos, se vela por el cumplimiento y satisfacción del interés general, es por ello por lo que resulta adecuado emplear la prerrogativa de interpretación unilateral a fin de salvaguardar ese objetivo. A diferencia del contrato privado en que las posibles dudas que puedan surgir en la interpretación corren a cargo del consenso de las propias partes, o en su defecto en sede de arbitraje o vía judicial, en el contrato administrativo, por tanto, es la propia Administración la que decide.

En fin, podemos observar que la prerrogativa de la interpretación del contrato administrativo, como ya se ha mencionado, se caracteriza, a diferencia del derecho común, por la unilateralidad y ejecutividad de que goza la Administración Pública, pero también, por la serie de garantías que se otorgan al contratista.

#### **4.1 La supletoriedad del derecho común en materia de interpretación**

Las controversias dadas en la ejecución del contrato administrativo deberían poder solventarse acudiendo a las disposiciones a tales efectos de la contratación administrativa, de propio contrato, pero subsidiariamente se dispone del derecho común<sup>33</sup>.

En el caso concreto de la interpretación administrativa, la intención contractual es elemento esencial y entra en juego directamente en el campo interpretativo del derecho común, el cual como ya sabemos busca el sentido más cercano a la naturaleza y objeto del contrato.

---

<sup>33</sup> Así lo preveía ya el vetusto texto de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1911 en su artículo 60.

El jurista Landelino Lavilla Alsina entiende que el derecho común juega una doble carta en la interpretación del contrato<sup>34</sup>:

- a) Determina los criterios interpretativos a seguir en su artículo 1281 y siguientes.
- b) Junto al derecho administrativo y las condiciones del contrato, fija la relación contractual.

Es importante en materia interpretativa diferenciar dos aspectos clave: el sujeto que ejerce la función interpretativa y por otro lado el objeto que es centro de tal interpretación. En palabras de Lavilla Alsina, es el “qué se interpreta” y el “cómo se interpreta”<sup>35</sup>.

El “cómo” encuentra la respuesta en el propio cuerpo formado por los artículos 1281 y siguientes del Código Civil. Por el contrario, el “qué” en las propias previsiones establecidas en el contrato. Destacar, por último, que es muy relevante la correcta invocación de los preceptos aplicables del derecho común a la hora de interpretar.

#### **4.2 El interés público en la interpretación**

El interés público debe ser insertado y acompañado por las previsiones del Código Civil, pero no es el criterio único y prevalente. Este no opera excluido de la función interpretativa, al contrario, la dota de sentido. Decimos que el vínculo que obliga a ambas partes (contratante y contratista), no solamente comprende lo expresamente pactado si no también todas las posibles consecuencias que puedan derivarse.

Es lógico que prevalezca el interés público en la ejecución del contrato administrativo, más concretamente, en ejercicio de las prerrogativas administrativas, pero no es menos cierto que también ha regido en fase adjudicadora, por lo tanto, podemos decir que el interés público es requisito fundacional de la prerrogativa administrativa de interpretación unilateral del contrato, pero no exclusiva de la fase de ejecución.

A la hora de interpretar, incluso se puede decir que el interés público nace también en el contratista, puesto que al contratar con la Administración Pública ya conocía que estaba poniendo su ejercicio a servicio del interés general.

---

<sup>34</sup> Lavilla Alsina, L. (1967). El interés público en la interpretación de los contratos administrativos. *DA Estudios*, (110), 14.

<sup>35</sup> Lavilla Alsina, L. (1967). El interés público en la interpretación de los contratos administrativos. *DA Estudios*, (110), 15.

Existen dos doctrinas acerca de cómo el interés público modula la potestad de interpretación. La primera de ellas entiende que el interés público se considera simplemente como un elemento a tener en cuenta por la Administración y con base en él poder proceder a la interpretación. Otro sector entiende que es el propio interés público como elemento autónomo y esencial de todo contrato administrativo el que otorga directamente el poder para interpretar unilateralmente por ministerio de la ley.

### **4.3 Origen histórico de la interpretación del contrato administrativo**

Ya desde el siglo XIX se atribuyó competencia al orden contencioso-administrativo para conocer de la interpretación de los contratos administrativos, concretamente por la proposición de ley presentada en las Cortes Generales en noviembre de 1838.

Confirmada tal competencia por parte de la jurisdicción administrativa, cabe plantearse otra incógnita relevante: si previamente la Administración había interpretado ese contrato. Pues bien, en efecto, era necesario un acto interpretativo previo de la Administración para poder acudir a los Tribunales. Más debatido es el aspecto de si la Administración gozaba para ese acto de las prerrogativas de ejecutividad y ejecutoriedad. Parada Vázquez opina que estas no existían, y, por lo tanto, las cuestiones que pudiesen surgir a nivel interpretativo deberían ser resueltas por la jurisdicción. Lo único destacable era en los casos en que había habido un incumplimiento por parte del contratista y además se hubiere pactado en los pliegos de condiciones, en cuyo caso la Administración si que gozaba de tal prerrogativa<sup>36</sup>.

Así lo explicitaba la exposición del Real Decreto de 27 de febrero de 1852: “En los pliegos de condiciones han de preverse los casos y penas de falta de cumplimiento; y puesto que la Administración es un poder público que tiene en sí mismo medios constitucionales de obligar, y que por otra parte su acción no puede ser interrumpida cuando ocurriere la necesidad de obligar a los contratistas al cumplimiento, podrá hacerlo, quedando a estos salvo su derecho para recurrir por la vía contenciosa, siempre que se crean perjudicados”.

---

<sup>36</sup> Vázquez, P. (1963) *Los orígenes del contrato administrativo en el Derecho español*. Sevilla. Págs. 71 a 202.

Así como el artículo 9 del mismo cuerpo normativo.

“Artículo 9. Cuando ocurriesen tales casos, las disposiciones gubernativas de la Administración serán ejecutivas, quedando a salvo el derecho de los contratistas para dirigir sus reclamaciones y demandas por la vía contencioso-administrativa”.

En cambio, a juicio de Enrique Rivero Ysern<sup>37</sup>, la ejecutividad y ejecutoriedad del acto interpretativo por parte de la Administración ya encuentra soporte incluso en la Sentencia del Consejo real de 19 de abril de 1854, que dice así: “Las Reales Ordenes sobre interpretación del contrato, deben considerarse firmes mientras no sean revocadas en vía contenciosa, y el Gobierno, como tal, tiene el derecho de apremiar con multa o cualquier otro medio coercitivo a un contratista para que lleve a efecto el servicio contratado, aunque sobre los términos del contrato se ofrezcan dudas, porque de lo contrario se podría seguir a la causa pública perjuicios irreparables”.

Cabe destacar que la prerrogativa de la interpretación del contrato administrativa no fue prácticamente cuestionada por la doctrina administrativista del siglo XIX, ni tampoco estudiada a fondo. Se aceptaban las mismas reglas interpretativas empleadas para los contratos entre particulares junto a la jurisprudencia administrativa.

Entrado el siglo XX, la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato administrativo siguió vigente con normalidad en cuerpos normativos tales como el Real Decreto de 4 de septiembre de 1908, el Pliego de Condiciones de Educación Nacional o la Orden de 30 de abril de 1943, entre otras. El Reglamento de Contratación de las Entidades locales de 1953 expresaba en su artículo 99: “la Administración interpretará los contratos en que intervenga y resolverá las dudas que ofrezca su cumplimiento”.

Entrados ya en el siglo XXI, nuevamente se dedica muy poca atención a la prerrogativa de interpretación desde el punto de vista doctrinal. Según Fernando Albi deberían ser de aplicación nuevamente a los contratos administrativos las que rigen para los civiles<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Rivero Ysern, E. (ed. 2017) *La interpretación del contrato administrativo*. Sevilla. Editorial Universidad de Sevilla. Pág. 21

<sup>38</sup> Albi Cholbi, F. (1944) *Los contratos municipales*. Valencia. Págs. 302 y 303.

Podemos concluir que a lo largo del siglo XIX y siglo XX la tónica general a la hora de interpretar el contrato administrativo ha sido la de emplear los artículos del derecho común que regulan tales efectos suponiendo, en no pocas ocasiones, dificultades de tipo jurídico.

#### **4.4 Reglas de la interpretación en la actualidad.**

El contrato establecido entre las partes es el que se configura en primer lugar como ley que rige las posibles controversias que puedan surgir, ergo, es el propio contrato el que debería poder dar respuesta a esta problemática interpretativa, ahora bien, en la actualidad, es pacíficamente aceptado en la doctrina y jurisprudencia<sup>39</sup> que el ejercicio de la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato administrativo debe basarse en los criterios que el propio Código Civil Español prevé en sus artículos 1281 y siguientes, siempre, claro está, teniendo en cuenta la finalidad de interés público que se persigue.

La prerrogativa de interpretación unilateral del contrato administrativa no es una cuestión extraordinaria o especial por lo que refiere a las técnicas de interpretación, pues esta debe guiarse principalmente por lo prevenido en el Código Civil Español (artículos 1281 y siguientes), eso sí siempre adaptándolo al hecho de estar interpretando en sede de contrato administrativo. Además, en la interpretación administrativa, rige el principio *in claris non fit interpretatio* por lo que de ser un clausulado perfectamente claro y no dejar lugar a dudas, la parte contratante, esto es, la Administración, deberá limitarse a su mera aplicación atendiendo a la dicción literal de tal cláusula. Vemos los principales criterios interpretativos:

##### *a. La interpretación literal*

Este es el criterio prevalente en la interpretación de todo contrato, también del administrativo. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo<sup>40</sup>. Por tanto, siendo las cláusulas perfectamente claras, deberá atenderse a su sentido literal según este artículo 1281 sin necesidad de acudir a los subsidiarios.

---

<sup>39</sup> Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 6 julio 1990. RJ 1990\6322 (FJ III).

<sup>40</sup> Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 30 de octubre de 2001. RJ 8423\2001 (FJ XI).

*b. La intención común de los contratantes*

El artículo 1282 en relación con los contratos administrativos nos dice que deben ponderarse a fin de conocer la intención de las partes tanto los actos coetáneos como los posteriores. Si la Administración ha mantenido a lo largo del tiempo una interpretación determinada en relación con dicho contrato no podrá variarla sustancialmente en atención a este artículo 1282 CC<sup>41</sup>.

*c. De la interpretación de palabras o términos que generan dudas*

El artículo 1283 como herramienta de interpretación del contrato nos dice que no deben entenderse cosas distintas de aquellas que los interesados se propusieron

*d. De la interpretación de cláusulas con diversos sentidos*

El artículo 1284 nos dice que si alguna cláusula admitiese diversos sentidos debe atenderse a aquel mas adecuado al efecto final deseado.

*e. De la interpretación sistemática*

El artículo 1285 del CC nos presenta el principio de interpretación sistemática consistente en atribuir a las cláusulas que puedan suscitar dudas el sentido lógico y genérico emanado del resto de ellas. Es una operación interpretativa a la que se llega tras analizar el sentido y esencia del resto de cláusulas teniendo en cuenta tanto su sentido principal como posibles pronunciamientos secundarios.

*f. De la interpretación de palabras con diversas acepciones*

El artículo 1286 nos dice que, en estos casos, la palabra deberá ser entendida en el sentido que sea “mas conforme a la naturaleza y objeto del contrato”.

*g. De la interpretación de cláusulas oscuras*

El artículo 1288 del CC nos habla de la interpretación de posibles cláusulas oscuras, entendidas como aquellas en las que de su redacción no emana una clara intencionalidad, sino que quedan abiertas a diversas interpretaciones. Pues bien, en este caso, tal artículo nos emplaza a que en el ejercicio de la interpretación de tal cláusula o cláusulas en ningún caso se beneficie a aquella parte que las ocasionó, es

---

<sup>41</sup> Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 2ª Sentencia de 10 de abril de 2003. RJ 5783/2003 (FJ XI).

una interpretación *contra proferentem*<sup>42</sup>. Cabe destacar que este artículo es de subsidiario uso si puede haberse empleado otra técnica como podría ser la de interpretación sistemática.

En el ámbito que nos ocupa, la contratación administrativa, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha afirmado que cuando sea la propia Administración la que durante la redacción de los pliegos contractuales incurra en la inclusión de determinadas cláusulas ambiguas o contradictorias, es decir, oscuras, con base en tal artículo 1288 CC debe ser ésta la que deba verse afectada con exclusividad. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1999 expresa que en ningún caso la interpretación puede favorecer a la parte que consignó tal cláusula ambigua gozando de una posición prevalente, como es el caso de la Administración Pública<sup>43</sup>. Enrique Rivero Ysern muestra su disconformidad con esta regla interpretativa puesto que, en sus palabras: “negar a la Administración la posibilidad de resolver contra el contratista puede traer aparejados importantes perjuicios para el interés público”<sup>44</sup>.

En otras palabras, ante la interpretación de una posible cláusula oscura, el Código Civil impone la necesidad de que el beneficiado sea aquel que no impuso tales cláusulas oscuras, por lo que la facultad de interpretación del contrato administrativo queda aquí limitada claramente a lo prevenido en el artículo 1288 CC<sup>45</sup>.

#### *h. De la interpretación a favor de la menor transmisión de derechos e intereses*

El artículo 1289 tiene carácter residual y sirve para resolver las dudas en caso de que no hubiese sido posible con el empleo de los anteriores preceptos. En este caso, el artículo nos dice que la duda suscitada deberá resolverse “en favor de la menor transmisión de derechos e intereses”.

---

<sup>42</sup> Este principio es de aplicación tanto en el derecho español como en el Common Law.

<sup>43</sup> Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 20 enero 1999. 158\1999 (FJ III).

<sup>44</sup> Rivero Ysern, E. (ed. 2017) *La interpretación del contrato administrativo*. Sevilla. Editorial Universidad de Sevilla. Pág. 117

<sup>45</sup> Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 3 de febrero de 2003. 615\2003 (FJ IV).

#### **4.5 Límites a la potestad interpretativa.**

Uno de los límites a la hora de interpretar el contrato administrativo es el de atenerse al contenido literal del mismo y a la propia intención de los contratantes. Si bien es cierto que la Administración puede matizar en cierta manera las reglas interpretativas del contrato por la propia finalidad que persigue, esto es, el interés público; no puede excederse de los márgenes que la naturaleza inter-partes de todo contrato impone<sup>46</sup>.

Además de éste y los anteriores límites mencionados, otro de los límites, queda plasmado en el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, influencia del derecho comunitario en la materia cual es: “garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”.

Además, toda actuación administrativa en sede de contratación debe estar sometida al principio de legalidad, también a la hora de llevar a cabo un acto de interpretación. A tales efectos se han gestado diversas disposiciones legales y reglamentarias con objeto de regular tal actividad y dotar de garantías a la relación público-privada existente en los contratos de los que venimos hablando. Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1999, la potestad de interpretación, por lo tanto, no puede hacerse valer de un modo absoluto y acabar procediendo incorrectamente. Debe guiarse por lo previsto en el ordenamiento jurídico y descansar en los límites mencionados<sup>47</sup>.

Cabe destacar que lo impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa es el propio acto dimanante de la interpretación hecha por la Administración en un contrato administrativo concreto y no el propio ejercicio de la prerrogativa administrativa. La Administración primero interpreta y de esta interpretación nace un acto administrativo,

---

<sup>46</sup> Así lo prevé el Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 15 de febrero 1999. RJ 1999\915 (FJ II): “no es posible, en función del fin, realizar una interpretación contraria al sentido de los términos y a la intención de los contratantes”.

<sup>47</sup> Tales criterios han sido recogidos por el Consejo Consultivo de Andalucía en Dictámenes 269 y 687/2008.

por otro lado, directamente ejecutable y que agota la vía administrativa, frente al cual, entonces sí, cabe recurso contencioso-administrativo.

Por último, hay que mencionar que la atribución legal de la prerrogativa de interpretación del contrato administrativo, al igual que el resto, no supone solamente una mera potestad privilegiada por parte de la Administración, sino que también es un mandato de cumplimiento y satisfacción del interés general.

#### **4.6 Control jurisdiccional**

Ya desde la Revolución Francesa, se promovía el conocimiento de los contratos administrativos por una jurisdicción especial, cual es actualmente la contencioso-administrativa, a causa de la peculiaridad que reviste el contrato administrativo. En España se siguió la misma tradición<sup>48</sup>.

Recordemos que el sentido de la atribución legal de la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato administrativo tiene un objeto y fin concreto cual es velar por el interés general e impedir la interrupción de la ejecución en curso.

Ahora bien, tal interpretación en ningún caso es ilimitada ni autónoma de la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Son los tribunales de este orden los que tienen la última palabra previo análisis del ejercicio de la prerrogativa efectuado por la Administración Pública<sup>49</sup>.

En cuanto al posible control de la interpretación contractual en vía de casación es criterio pacífico adoptado por la jurisprudencia el hecho de que debe darse validez principalmente a lo establecido por el tribunal de instancia, pues es este el que más objetivamente habrá conocido del caso y habrá podido enjuiciar. En efecto, raro es el caso en que una resolución de instancia relativa a la interpretación de un contrato administrativo llegue a vía casacional, o habiendo llegado, pueda ser modificada. Habrá que atenerse a lo resuelto en instancia incluso pudiendo existir alguna duda sobre su absoluta exactitud.

---

<sup>48</sup> En la Real Orden de 20 de septiembre de 1852 se argüían “razones políticas de importancia” para justificar la atribución a tal orden jurisdiccional y no al común.

<sup>49</sup> V. gr. Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 18 diciembre de 2000. RJ 2001\1464 (FJ VI); Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 30 octubre de 2001. RJ 2002\493 (FJ VI); Tribunal Superior de Justicia, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 21 mayo de 2001. 7160\2001 (FJ IV).

Ahora bien, claro está que, si la sentencia otorgada en instancia resulta manifiestamente contraria al buen sentido de la ley, a las normas de hermenéutica contenidas en el Código Civil o llanamente resulta ilógica o arbitraria, podrá y deberá ser evaluada por el Tribunal en vía de casación<sup>50</sup>.

García de Enterría ya señaló la provisionalidad de la interpretación del contrato administrativo, por lo que no estamos ante una decisión totalmente libre toda vez que la última palabra como ya se ha apuntado en diversas ocasiones, la tendrán los tribunales del orden contencioso-administrativo.

Como ya se ha mencionado, los acuerdos adoptados como resultado del ejercicio de interpretación de un contrato administrativo en cuestión tienen fuerza ejecutiva y agotan consecuentemente la vía administrativa, por lo que la opción disponible para el contratista es la de impugnar tal decisión directamente en sede judicial del orden contencioso-administrativo. La jurisprudencia se ha pronunciado desde tiempo atrás abogando por esta posibilidad. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1999<sup>51</sup> expresa literalmente: “dicha manifestación de voluntad no excluye la ulterior actividad jurisdiccional en orden a la interpretación por el órgano jurisdiccional”.

## **V. Procedimiento de interpretación del contrato administrativo**

El actual procedimiento de interpretación del contrato administrativo es el brevemente previsto en el artículo 191 de la Ley de Contratos del Sector Público, a saber:

- a) *Audiencia al contratista*. Cabe recordar que el ejercicio de la prerrogativa es unilateral por parte de la Administración Pública, pero es obligatorio que siempre se haya escuchado con carácter previo al contratista. Es este el momento en que el contratista debe pronunciarse acerca de la interpretación que cree que debe dársele al clausulado o contrato concreto.
  
- b) *Dictamen previo del Consejo de Estado u órgano análogo*. Éste será necesario si se cumple el requisito de que haya oposición del contratista. Pero en la práctica es

---

<sup>50</sup> Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 20 de septiembre de 2001. RJ 2001\7399 (FJ VI).

<sup>51</sup> Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 28 abril de 1999. 2882\1999 (FJ III)

esta una cuestión compleja: hay jurisprudencia, que entiende que este dictamen es necesario también si hay “choque de intereses entre las partes”.

Por lo que respecta al dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo correspondiente en las comunidades autónomas en caso de haber oposición por parte del contratista con la interpretación hecha por la Administración, decimos que cumple diversas finalidades, a saber:

- i. Hacer un riguroso examen del procedimiento seguido, la motivación y la razón de haber hecho uso de tal prerrogativa.
- ii. Servir de antecedente para futuras controversias de parecidas características

Además, cabe recordar que, si la Administración después de solicitado el dictamen al órgano consultivo decide modificar la interpretación primera que hizo del contrato y sobre la cual versa el análisis jurídico, deberá solicitar nuevamente otro dictamen; pues en ningún caso cabe hacer una reinterpretación de aquél.

- c) *El ejercicio de la prerrogativa pone fin automáticamente a la vía administrativa y es inmediatamente ejecutivo.* Es decir, a lo sumo habrá lugar a recurso de reposición o de revisión si se cumplen los requisitos estrictos, o bien la posibilidad de acudir a la vía judicial contencioso-administrativa. Por su parte, que son inmediatamente ejecutivos quiere decir que la Administración Pública puede llevarlos a cabo sin esperar.

El responsable del contrato será el sujeto encargado de vigilar y controlar la ejecución del contrato, su existencia es ahora obligatoria. Este órgano administrativo goza de una serie de facultades necesarias para asegurar la correcta ejecución del contrato, ya sea mediante decisiones, instrucciones u otras. Este responsable lo designa el órgano de contratación. Podrá ser responsable del contrato tanto una persona física como una persona jurídica de dentro de la Administración o de fuera. Por tanto, vemos que la función de responsable del contrato puede ser externalizada.

El acto administrativo que emana de este órgano en ejercicio de la prerrogativa de interpretación deberá someterse a las normas de contratación que se han mencionado, así como a lo prevenido en los artículos del Código Civil relativos a la interpretación

contractual y en su caso, a las posibles reglas interpretativas que se hayan podido establecer en el pliego contractual.

## **VI. Estudio de campo: la interpretación del contrato administrativo en la jurisprudencia y doctrina de órganos consultivos del 2000 en adelante**

En este último apartado se expondrá cronológicamente una breve selección de resoluciones dadas por parte de nuestros Tribunales, acerca de lo que éstos entienden sobre la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato administrativo y cómo han resuelto sus límites y características. Por otro lado, también se expondrán algunos dictámenes emitidos por dos de los principales órganos consultivos en el territorio español: el Consejo de Estado y la Comissió Jurídica Assesora catalana<sup>52,53</sup>.

### **6.1 De los tribunales**

*a. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª de 18 diciembre de 2000. RJ 2001\1464:*

La sentencia aborda el caso de una interpretación acerca de la revisión de precios de un contrato por parte del Ayuntamiento de Guadalajara el cual aseveraba que tal decisión era procedente debiendo por tanto prevalecer. En esta resolución, el Alto Tribunal recuerda a la entidad pública que “ello no significa que las decisiones que se adopten en el ejercicio de dicha facultad no sean revisables en vía jurisdiccional, siendo procedente su anulación cuando no son conformes a derecho, como acontece en el supuesto enjuiciado”.

*a. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª de 5 de junio de 2001. 4751/2001:*

En esta sentencia el Tribunal Supremo entra a hacer una breve valoración de cómo deben regir la aplicación de los artículos del Código Civil reguladores de la interpretación de los contratos, así, especifica: “en cualquier problema que surja, la interpretación finalista ha de prevalecer sobre la interpretación voluntarista al modo del Derecho” [...], las

---

<sup>52</sup> Cabe destacar que el órgano consultivo pertinente, ya sea del Estado o de la Comunidad autónoma se limita, cuando es interpelado, a valorar la interpretación realizada ratificándola o, por el contrario, desautorizándola (Consejo consultivo de Madrid 6/14 de 26 de febrero).

<sup>53</sup> Como anexo a este trabajo se adjunta un listado de dictámenes relativos a la interpretación del contrato administrativo, ordenados cronológicamente y por órganos.

cláusulas de los contratos no pueden interpretarse aisladamente, sino que habrán de interpretarse, como dice el artículo 1.285 C.C., unas por las otras” y “las cláusulas de los contratos administrativos deben interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”.

b. *Sentencia del Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 5ª de 20 de septiembre de 2001. RJ 2001\7399:*

En esta sentencia, el Tribunal Supremo sienta las bases de cuáles deben ser los motivos por los que una resolución dada en instancia pueda llegar a la vía casacional. Como ya mencionamos, el acceso a casación relacionado con la interpretación del contrato administrativo es escaso y atiende a determinadas condiciones.

Así y según esta Sentencia: “La interpretación de los contratos está atribuida a los órganos de instancia, cuyo criterio sólo puede ser modificado en casación cuando se acredite que es ilógico o contrario a la ley. La interpretación de los contratos es función privativa de los Tribunales de instancia cuyo resultado ha de ser respetado en casación a no ser que el mismo se muestre ilógico, contrario o contradictorio con alguna de las normas legales” y “la interpretación de las cláusulas contractuales es actividad soberana del Juzgador de instancia, no revisable por lo tanto en casación, salvo que resulte arbitraria, absurda o contraria a la Ley”. Así lo asevera igualmente la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre del año 2012 en su fundamento jurídico sexto.

c. *Sentencia del Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª de 3 de febrero de 2003. 615\2003:*

En la presente resolución, el Tribunal Supremo se posiciona acerca de la interpretación de las llamadas “cláusulas oscuras”, aseverando que esta no debe favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad. Así: “Es manifiesto que los contratos administrativos, como los que analizamos, son contratos de adhesión, en que la Administración es quien redacta las cláusulas correspondientes, por lo que, conforme a lo prevenido en el artículo 1.288 del Código Civil, la interpretación de las cláusulas oscuras no debe favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad.

Ello impone en el caso enjuiciado, como argumenta la sentencia de contraste, una interpretación que no se verifique en perjuicio de la empresa contratista y en beneficio de la Administración”.

*d. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, 700/2015 de 22 de abril de 2015.*

En esta resolución, el Ayuntamiento hace una interpretación de la cláusula relativa al precio que mantenía con una Escuela de música municipal, entendiendo que deben abonarles menos cantidad que la inicialmente establecida. Esto supone que la escuela deba cerrar y se resuelva el contrato.

El Tribunal se posiciona a favor del contratista alegando lo siguiente: “En este sentido se ha de decir que las cláusulas del contrato que se han transcrito no pueden considerarse claras, en contra de lo que se expresa en dicho recurso de apelación con cita del artículo 1281 del Código Civil (LEG 1889, 27) [...] ha de entenderse que este número de horas previsto es una garantía mínima que permitirá al contratista obtener una retribución adecuada a la inversión que ha de efectuar en plantilla de personal y demás medios necesarios para realizar la actividad, ya que en otro caso si el número de horas efectivas, por decrecer el alumnado -lo que pudiera deberse a actuaciones de la Administración al regular las condiciones generales de prestación-, es inferior a la previsión del contrato se puede romper el equilibrio financiero que garantice la contraprestación contractual a obtener por el contratista, conforme a las bases contractuales que presidieron la contratación. Se ha de entender, así, que la referencia a las horas anuales objeto de prestación de servicio, en la forma interpretada en la sentencia apelada, constituye una garantía de precio mínimo cuyo abono se asegura por el Ayuntamiento con independencia del número de alumnos que efectivamente concurran a la Escuela, existiendo, por lo tanto, un precio mínimo garantizado que asegura la viabilidad del contrato. No puede entenderse, frente a lo que se aduce en el recurso de apelación, que las cláusulas de contrato, contenidas en este caso en el Pliego de Condiciones, puedan entenderse como claras, y por ende ante esta obscuridad, por los propios criterios hermenéuticos contenidos en los artículo 1281 y siguientes del Código Civil que se citan en el recurso de apelación, atendiendo a la finalidad del contrato, ha de entenderse que existe la garantía del precio en la forma anteriormente expresada, siempre partiendo de que [...], la obscuridad de las cláusulas no puede aprovechar a la parte que la creó, en este caso la Administración Municipal al efectuar

la regulación contenida en el Pliego contractual anteriormente transcrito. El motivo de apelación deberá, consiguientemente, ser desestimado”.

*e. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 811/2015 de 23 de diciembre de 2015.*

En la presente resolución una empresa de estacionamientos de vehículos contratada por el Ayuntamiento de Lugo entiende que el Ayuntamiento debe abonarle amortizaciones pendientes en relación con el contrato de concesión. El Ayuntamiento en ejercicio de su prerrogativa interpretativa considera que no es así.

El Tribunal Superior de Justicia concluye dando la razón a la Corporación de la siguiente manera: “Pues bien, no sólo se suscriben íntegramente aquellas acertadas consideraciones interpretativas "a quo" judicialmente sentadas [...] sin que, por otra parte, dicha Administración municipal esté en modo alguno cautiva ni obligada por la interpretación del clausulado contractual realizada por dicha Entidad empresarial, en cuanto resulta al efecto palmaria la aplicabilidad de [...] el principio de libertad de pactos como su obvio corolario de la prerrogativa de la Administración pública en cada caso contratante de interpretar los contratos administrativos y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, con sujeción siempre al principio de legalidad y sin que, por ende, quepa concluir su infracción en el presente caso”.

*f. Sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias, 21/2018 de 19 de enero de 2018.*

En la presente resolución pese a no tratarse de un contrato administrativo stricto sensu del que deriva la controversia, es notoriamente interesante el discurso que el tribunal ofrece acerca de la interpretación del contrato. En resumen, se discute entre una empresa privada encargada de gestionar distintos economatos y la entidad de titularidad pública de la que depende que requiere a la primera de proceder a revisar los precios especificados en el contrato para actualizarlos a lo que establece el mercado.

Así, el tribunal fallando finalmente a favor de la entidad pública, expone lo siguiente: “La interpretación del contrato es la averiguación y comprensión de su contenido y alcance aplicando el conjunto de normas que se hallan en el Código civil a partir del artículo 1281, que es el llamado canon de la totalidad. La interpretación del contrato o de una cláusula del mismo, es la averiguación y comprensión de la voluntad que las partes han querido conjuntamente expresar.

La interpretación debe averiguar la voluntad común de los contratantes, que al ser dos como mínimo, con sus respectivas declaraciones deben relacionarse los principios de la confianza y de la autorresponsabilidad, derivados del de la buena fe, básico en el Derecho civil y en todo el Derecho. Consecuencia de ello, se distinguen dos tipos de interpretación, la objetiva o gramatical que se aferra al sentido literal de las palabras y la subjetiva que busca la voluntad real o verdadera intención de ambos contratantes, incluso apartándose de la dicción literal. La interpretación, como medio de comprensión y averiguación del sentido y alcance de un negocio jurídico, debe aunar la subjetiva, intención de todas las partes del negocio, todas ellas, y la objetiva, significado conforme a la generalidad de las personas. [...] Efectivamente, el punto de partida es la interpretación literal y sólo si hay duda o contraposición de la literalidad con la voluntad real de los contratantes, debe acudirse a la interpretación lógica en busca de la misma.

Así lo dispone el artículo 1281 del Código civil: si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes se estará al sentido literal de sus cláusulas. Si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas.

En todo caso, no cabe obviar la [...] investigación de la verdadera y real voluntad de los contratantes para establecer el alcance y contenido de lo pactado", no es procedente aplicar otra norma hermenéutica ni otros argumentos interpretativos que desvirtúen las expresiones claramente reveladoras de la voluntad de quienes contrataron.

La sala aunando tanto una interpretación gramatical como subjetiva e integradora del contrato, llega a conclusión distinta que el magistrado de instancia y que nos aboca a estimar que procede la revisión de precios si se dan las condiciones para ello previstas en el propio contrato para adecuar el servicio a la variación del índice del coste de mano de obra, fijado por el Ministerio de Hacienda”.

## **6.2 Del Consejo de Estado**

- a. *Dictamen 725/2001 del Consejo de Estado relativo al procedimiento de discrepancia suscitada entre el Ayuntamiento de Oviedo y un contratista acerca de la interpretación de cláusulas de revisión de precios.*

Se plantea en este dictamen la resolución de la controversia surgida entre el Ayuntamiento de Oviedo y una empresa encargada de la conservación y mantenimiento del alumbrado urbano.

La contrata solicitó la revisión de precios del periodo 1997-2000 aplicando las fórmulas pertinentes sin deducción alguna. El ayuntamiento por el contrario entiende que debe deducirse un 0,025 previsto en el Decreto 2/1964 sobre revisión de precios (artículo 4).

El Consejo de Estado argumenta que ese coeficiente es una suerte de “riesgo compartido” en el que: “el contratista asume el riesgo de 25 milésimas de aumento, y la Administración de 25 milésimas de descenso”. “Distribuye una parte del riesgo contractual después de perfeccionado el contrato”.

Analizada la correspondiente normativa y expresados los diferentes argumentos, el Consejo de Estado acaba fallando en favor del Consistorio al entender que “en este caso, la deducción, debe aplicarse sobre el total y no solo sobre la diferencia como pretende la contrata, [...] procede interpretar el contrato objeto de la consulta, aplicando la deducción de 25 milésimas al coeficiente, previamente a su aplicación sobre el total del precio a revisar, y no solo sobre la diferencia entre el precio revisado sin aplicación de dicha deducción y el precio total sin revisar”.

- b. *Dictamen 895/2012 del Consejo de Estado relativo a la Propuesta de Acuerdo de Consejo de Ministros sobre interpretación del contrato de concesión de la autopista de peaje AP-4 Sevilla-Cádiz, en relación con la obligación de Autopistas Aumar, S.A. Concesionaria del Estado, de reparar los pasos superiores de esa autopista.*

El dictamen dilucida a quién corresponde el mantenimiento de una serie de estructuras que cruzan sobre una autopista y que fueron construidas en su día por la concesionaria. En su momento debería haberse especificado, pero no fue así.

La Administración entiende que debe ser la concesionaria la encargada de llevar a cabo el mantenimiento: “que en ausencia de convenio, acta o acuerdo entre el titular de la infraestructura soportada por los pasos superiores y la sociedad concesionaria o la

Administración General del Estado en el que se fijen las obligaciones respectivas en cuanto a conservación y explotación de los mismos, el criterio sería el siguiente: Si el paso superior fue construido por la sociedad concesionaria, corresponde a ésta su conservación con excepción del firme, conducto, etc. a los que pueda servir la estructura, cuyo mantenimiento será competencia de su respectivo titular. Ello es así porque la finalidad con la que se construyó el paso superior fue la de reponer un servicio (camino, vía, conducción, etc.) preexistente, cuyo titular no hubiera ejecutado voluntariamente el mismo, por resultarle innecesario antes de que se construyera la autopista. Por ello sería un gravamen injustificado para aquel atender a su conservación”.

Notificado tal criterio interpretativo a la empresa, esta se manifestó oponiéndose: "no es obligación de las concesionarias de autopistas la reparación y mantenimiento de los pasos superiores de terceros que discurran por la misma".

En este caso concreto el Abogado del Estado emitió informe favorable a la interpretación realizada por la Administración Pública, esto es, consideraba que la concesionaria debía ser la encargada del pertinente mantenimiento.

El Consejo De Estado entrando a valorar la cuestión relata en primer lugar que no siempre es fácil la diferenciación entre una “simple aplicación del contrato administrativo” y el ejercicio interpretativo. Pero en el caso concreto al existir oposición por parte del contratista puede sustraerse que se ha realizado tal interpretación.

Hechas las pertinentes alegaciones, el Consejo de Estado acaba fallando a favor de la Administración al considerar que, en efecto “la obligación de conservación y mantenimiento de la autopista que incumbe a la sociedad concesionaria comprende la conservación y mantenimiento de los pasos superiores, en los términos anteriormente expresados”.

*c. Dictamen 679/2014 del Consejo de Estado relativo a Interpretación de contrato administrativo especial, para la explotación de bar en el edificio público del complejo deportivo con oposición del contratista.*

En la presente resolución, la disputa nace entre un Ayuntamiento y un contratista que explota los servicios de un bar en un edificio público situado dentro de un complejo deportivo. Con ocasión de eventos especiales, el Ayuntamiento instala temporalmente otros bares y paradas dentro del recinto a fin de satisfacer la afluencia y demanda de los

usuarios. Concretamente la cláusula segunda del contrato especifica: “el Ayuntamiento se reserva el derecho de autorizar la instalación de bares dentro del recinto, en ocasiones excepcionales, con motivo de la celebración de espectáculos musicales o deportivos”.

Pues bien, la contrata requiere a la Administración Pública para que especifique con exactitud qué abarca el término “excepcional”, ya que recientemente se estaban instalando con frecuencia diversos puestos que hacían disminuir evidentemente los ingresos de aquella: “todos los años se celebran varios acontecimientos deportivos, con carácter regular (torneos de balonmano, fútbol o decatión) en los que se autoriza la presencia de bares organizados con carácter ocasional. Estos no abonan canon alguno al Ayuntamiento y, en muchas ocasiones, no cumplen la normativa en materia de seguridad e higiene, prevención de riesgos y manipulación de alimentos que se ve obligada a cumplir la adjudicataria” Dicho de otra manera: “la adjudicataria estima que no pueden ser entendidas como "ocasiones excepcionales" aquellas que se reiteran en el tiempo con periodicidad anual”.

El Ayuntamiento por su parte entiende que la excepcionalidad a la que alude tal cláusula es adecuada a los hechos que suceden durante el año y nada extraordinario sucede como para que deba llevarse a cabo tal revisión de las condiciones.

Antes de entrar en el fondo del asunto, el Consejo de Estado emite un recordatorio que resulta interesante no pasar por alto: “el contrato ha sido calificado por la Administración como contrato administrativo en cuanto permite la explotación por un particular de parte de las instalaciones del complejo deportivo de dominio público municipal. La naturaleza del contrato (...) no es irrelevante, dado el juego de prerrogativas que corresponde a la Administración en el supuesto de los contratos administrativos. Solo en éstos ostenta el órgano de contratación la prerrogativa de interpretarlos. Por el contrario, si se tratara de un contrato civil, no podría ejercer la Administración tales prerrogativas”.

Aplica para realizar la interpretación, el artículo 1282 del Código Civil: “para juzgar de la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente a los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato”. En atención a este artículo, entiende el Consejo de Estado que al ya haber ostentado en anteriores ocasiones contratos de este estilo la adjudicataria, podía conocer perfectamente que estos acontecimientos deportivos extraordinarios podían suceder.

El Consejo de Estado finalmente falla considerando que tal cláusula debe ser interpretada en el sentido que otorgaba el Ayuntamiento, es decir, cabe la posibilidad de explotar bares alternativos en días específicos en otras zonas del complejo deportivo municipal. Si bien advierte al Consistorio que para futuras ocasiones “sería oportuno rectificar la expresión “excepcional”, cuando menos, incluir una expresa referencia a los tres acontecimientos deportivos anuales citados en el expediente”.

*d. Dictamen 993/2014 del Consejo de Estado relativo a interpretación de contrato administrativo de gestión de servicio de ayuda a domicilio por la Mancomunidad de Servicios Sociales Siete Villas, con oposición del contratista.*

En el presente dictamen surge una controversia en la interpretación del contrato administrativo celebrado entre una Administración Pública cántabra y una empresa dedicada a la prestación de servicios de ayuda a domicilio. La problemática reside en una interpretación que la Administración hace acerca del precio abonado a la empresa al considerar que por no haber especificado esta las horas exactas y concretas realizadas, le ha estado saldando de más en relación a lo que realmente le pertocaba. La empresa se opone totalmente y alega que la culpa de no haber llevado el control de las horas de servicio prestadas es de la Administración, aduciendo que no está realizando una interpretación del contrato si no un intento de modificación de lo ya ejecutado. El Consejo de Estado, al haberse formulado oposición por parte del contratista, entra a conocer de la cuestión: “en el presente caso consta la oposición de la contratista, por lo que sería preceptivo el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado”.

El Consejo de Estado entiende que no se ha hecho un uso adecuado de la prerrogativa de interpretación puesto que se ha activado “extemporáneamente”: “la prerrogativa de interpretación del contrato ha de ejercerse durante su ejecución, para resolver las discrepancias que puedan surgir entre contratante y contratista sobre la aplicación, el sentido o el alcance de alguna o algunas cláusulas contractuales. Pero esa discrepancia no ha existido durante la ejecución del contrato, sino después, cuando ya ha sido ejecutado en su totalidad y se ha extinguido su plazo máximo de duración”.

Así las cosas, entiende que el cauce para en todo caso reclamar tales cantidades adeudadas debe ser otro distinto al del ejercicio de tal prerrogativa por lo que decide instar el archivo del procedimiento de interpretación: “procede archivar el procedimiento de interpretación sometido a consulta, sin perjuicio de que pueda

incoarse un expediente de liquidación o de pago en el que habrá que resolver cuantas cuestiones suscite”.

*e. Dictamen 974/2016 del Consejo de Estado relativo a Interpretación del contrato administrativo de trabajos de limpieza de centros públicos, dependencias municipales, instalaciones deportivas y otras atenciones.*

En la presente resolución se dirime la interpretación que realiza un Ayuntamiento en relación con las horas que adeuda a una empresa de limpieza. La empresa entiende que las horas realizadas en exceso deben ser abonadas al precio que consta en la oferta, por su parte el Ayuntamiento entiende que de la cláusula reguladora se desprende que pueden “compensar las horas trabajadas en exceso en el año con aquellas que no solicitó en los años anteriores”.

El consistorio alega que ni los pliegos ni el propio contrato hacen referencia a la caducidad de las horas anualmente. La empresa, por el contrario, entiende que sí.

Acude el Consejo de Estado en primer lugar al artículo 1281 del Código Civil del que señala: “el sentido literal de las cláusulas no es claro. En cuanto a la intención de los contratantes, resulta evidente que, en este caso, refleja intereses contradictorios entre sí”.

Seguidamente intenta realizar la interpretación de la cláusula contradictoria de acuerdo al artículo 1287 del Código Civil, relativo al uso y la costumbre, el cual también debe descartar: “tampoco puede el Consejo de Estado recurrir como criterio interpretativo al previsto en el artículo 1287 del Código Civil”.

Acude por tanto al artículo residual 1289 del Código Civil relativo a la “menor transmisión de derechos e intereses”. En atención a este artículo, el Consejo de Estado asevera lo siguiente: “que los contratos administrativos han de atender a la consecución del interés público, pero deben tener también tener en cuenta el principio de equilibrio entre las prestaciones, o por decirlo de otro modo, la mayor reciprocidad de intereses. Si desde el primer momento de ejecución del contrato se hubiera planteado el problema de la compensación de la bolsa de horas, la sociedad adjudicataria hubiera podido hacer

sus previsiones sobre el resultado final de la operación empresarial. Pretender en el año 2016 reconstruir el objeto del contrato resulta contrario a la buena fe contractual”.

Por lo expuesto, decide finalmente interpretar la controversia en el sentido que la disponibilidad de horas por parte del Ayuntamiento, en efecto, es por anualidades, y “no resulta posible imputar las horas no disfrutadas en un año al siguiente o siguientes.

Por decirlo de otro modo, el Ayuntamiento tiene a su disposición 1.500 horas/año y no 6.000 horas en los cuatro años”.

### **6.3 De la Comissió Jurídica Assessora**

*a. Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 247/11 de 17 de noviembre relativo a Interpretación de unas cláusulas del Pliego de cláusulas administrativas particulares y del Pliego de condiciones técnicas, del contrato de limpieza del espacio público y recogida de residuos municipales en la ciudad de Barcelona.*

En el presente dictamen se dirime una controversia surgida entre el Ayuntamiento de Barcelona y varias empresas contratistas dedicadas a los servicios de limpieza del espacio público. La controversia nace, principalmente, por una cláusula del Pliego de Cláusulas Administrativas en relación con la retribución que debe otorgarse a determinadas tareas de recogida de los residuos.

La empresa entiende que se va a recoger un mayor número de toneladas de residuos al previsto inicialmente y el Ayuntamiento considera que los tramos de recogida previstos tienen una periodicidad anual y que por lo tanto se aplicará la retribución prevista con independencia de si se recogen más o menos residuos.

La empresa alega que “en caso de recoger 14.999 toneladas obtendría unos ingresos de aproximadamente 3,5 millones de euros. En el caso que se recogieran 15.000 toneladas, la remuneración disminuiría hasta 2,1 millones de euros”.

Por este motivo, para obtener un nivel de ingresos equivalente a lo que obtendría por una recogida de 14.999 toneladas, tendría que recoger 25.000 toneladas al precio correspondiente a la segunda banda de su oferta para la recogida orgánica. Además, asevera que el redactado de la cláusula es oscuro: “el propio Ayuntamiento reconoce que podría haberse previsto un redactado alternativo dotado de mayor seguridad y precisión jurídica, por lo que está aceptando expresamente que estamos ante cláusulas

oscuras que merecen ser interpretadas y que esta oscuridad no puede favorecer a la Administración, dado que es la autora del contenido del contrato”.

Entrando a valorar la prerrogativa de interpretación del contrato administrativo, la Comissió Jurídica recuerda que no es una potestad que pueda ejercerse arbitrariamente por parte de la Administración y que además el órgano consultivo cuando el dictamen es preceptivo, como el caso que ocupa debe valorar si se ha hecho un correcto uso: “verificación de que la exegesis del contrato no sea ilógica, absurda o arbitraria, o bien que haya conculcado las normas que rigen la interpretación de los contratos”.

Nuevamente, el órgano consultivo acude a los preceptos previstos en el Código Civil Español (1281-1289) para ejercer la interpretación dada la ausencia de criterios específicos para llevar a cabo tal operación en la normativa de contratación pública actual.

Efectuando una interpretación literal se llega a la conclusión de que de la redacción dada por el Ayuntamiento se desprenden claramente los límites retributivos por la cantidad de residuos que pudieren recogerse. Además, pese a alegar las empresas este necesario incremento, no lo justifican ni acreditan correctamente: “no se justifica ni se acredita en el expediente este incremento marginal de costes y que una de las empresas contratistas sostiene sus alegaciones a partir de un ejemplo donde aparecen precios que no se corresponden con su propia oferta y con una distribución de costes fijos y variables que no viene acreditada más allá de las propias afirmaciones de la empresa”.

Respecto a la oscuridad en las cláusulas alegadas por las empresas, la Comissió entiende que: “los pliegos de condiciones se sometieron al trámite de información pública y los licitadores e incluso una de las empresas adjudicatarias formularon alegaciones precisamente con respecto al criterio para determinar los intervalos de precios, lo cual pone de manifiesto que no concurre en este caso una posición de preminencia de la Administración en la redacción de los términos del contrato de tal alcance que permita imputarle las consecuencias de esta norma en materia de interpretación”.

La Comissió acaba entendiendo que la interpretación realizada por el Ayuntamiento es ajustada a derecho y que por tanto no ha lugar a la variación retributiva exigida por las empresas: “el Ayuntamiento se ha ajustado a los parámetros que deben regir el ejercicio de la potestad de interpretación de los contratos administrativos.

La interpretación de las cláusulas contractuales, así como los hechos coetáneos y posteriores de los contratistas, llevan a considerar que estaban en disposición de conocer los términos del contrato y ajustar sus propuestas económicas a las condiciones del mismo. Las variaciones de la retribución del número de toneladas recogidas aparecen explicitadas en el contrato, así como las variaciones de precio correspondientes”.

- b. Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 337/2016 de 21 de diciembre relativo a la interpretación del contrato de la obra proyectada en el Plan Especial Urbanístico para el abastecimiento de agua en diversas poblaciones formalizado entre el Consejo Comarcal del Bages y Aquambiente S.A.*

En esta resolución se plantea una controversia entre la Administración Pública (Consejo Comarcal del Bages) y una empresa adjudicataria (Aquambiente S.A.) encargada del abastecimiento de agua en diversas poblaciones. Por otro lado, también se adjudica un contrato menor a la empresa Aguas de Manresa, S.A para que vele por la dirección de la ejecución de la obra en fase contractual.

La empresa adjudicataria principal, Aquambiente, en un momento determinado plantea a la Administración que “a causa del dimensionado de la conducción se desaconseja realizar las pruebas de presión a 30 bares y hacerlas a 25”. Concretamente solicitaba que se suspendieren las pruebas hasta que se aclarasen los riesgos existentes y las medidas que debían tomarse. Por otro lado, también solicitaba que fuesen exonerados de cualquier daño que pudiese producirse.

La empresa revisora, Aguas de Manresa, presentó un escrito a la Administración en el que afirmaba que, según el pliego de especificaciones técnicas, la presión a 30 bares era la correcta.

La empresa adjudicataria, disconforme, presentó nuevo escrito alegando que “el apartado 4.3 del pliego de condiciones técnicas del proyecto especifica que la prueba

de presión en las tuberías se realizará a la presión nominal de la misma, que en el caso de la conducción instalada es de 25 bares”.

Ante esta disyuntiva, el Consejo Comarcal decide interpretar el contrato en el sentido de entender que las pruebas de presión deben efectuarse a 30 bares “y denegar íntegramente la suspensión de las obras y la petición de exoneración tanto de la garantía sobre las instalaciones como de los gastos por los daños que se puedan ocasionar”.

La empresa adjudicataria presentó formalmente escrito de alegaciones en el sentido de oponerse a la interpretación realizada, por lo que el órgano consultivo de la Generalitat debe realizar, en este caso, una interpretación técnica para dirimir si, en efecto, son 25 o 30 los bares de presión que deben aplicarse para realizar las pertinentes pruebas.

Entrando en la materia, la Comissió reitera el interés público que subyace tras la prerrogativa que corresponde a la Administración y matiza un argumento ya reiterado cual es que al haber sido la Administración la redactora de los pliegos es la que mejor conoce el sentido que quiso darle y por tanto la que más habilitada puede estar para hacer uso de tal prerrogativa interpretativa (citando Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 1984).

A nivel interpretativo, el órgano consultivo hace el correspondiente uso de los criterios que recoge el Código Civil Español en sus artículos 1281 a 1289 a fin de dilucidar qué presión es la que debe entenderse aplicable según el contrato y alude a anteriores dictámenes en que ya señalaba la falta de criterios interpretativos en materia de contratación administrativa, así: “la legislación reguladora de la contratación pública no establece criterios específicos de interpretación”.

La Comissió interpreta el sentido técnico de la presión aplicable a las mencionadas pruebas como 30 bares, tal y como señalaba Aguas de Manresa y secundaba la Administración solicitante de dictamen y ello en atención a una interpretación sistemática por la que *les previsions referides a les proves de pressió i aquelles que es refereixen a les funcions atribuïdes a la Direcció Facultativa de l'obra; la qual s'encarrega, entre d'altres qüestions, del control de qualitat, la qual cosa ha fet que, tradicionalment, la jurisprudència hagi donat especial rellevància al seu criteri*”, así como en atención a una interpretación teleológica o finalista según la cual

*“l’objectiu de les proves de pressió és, precisament, garantir que l’obra realitzada compleixi amb totes les especificacions del Plec i amb les condicions exigides legalment en matèria de qualitat i seguretat la qual cosa exigeix que aquestes proves es realitzin amb les màximes garanties per tal d’evitar possibles danys i perjudicis futurs, i la conseqüent responsabilitat, tant de l’Administració com de l’adjudicatària, que podria derivar d’aquests. En aquest context, es considera que, sempre que les característiques tècniques de la canonada ho permetin, la realització de les proves de pressió a una pressió més elevada garanteix, en major mesura, la persecució dels interessos generals subjacent en qualsevol actuació administrativa (art. 103 CE), ja que s’està parlant de la prestació del subministrament d’aigua a la població. Respecte a aquesta qüestió, de la documentació incorporada a l’expedient es desprèn que, després d’una modificació en les bombes, la pressió de sortida i el dimensionat de les canonades permeten realitzar amb seguretat les proves de pressió a 30 bars.*

- c. *Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 234/2018 de 11 de octubre relativo a interpretación de contrato del Ayuntamiento de Polinyà sobre la concesión de la gestión del servicio público del complejo deportivo y la piscina cubierta adjudicada a SERVIGEST-SIGE 2005.*

En el presente dictamen se dilucida una controversia interpretativa surgida entre el Ayuntamiento de Polinyà y una empresa adjudicataria encargada de explotar un complejo deportivo. Concretamente la problemática surge entorno a un documento aportado por la empresa denominado “Cuenta de resultados a 8 años” en el que se prevé que el Consistorio aporte en función del número de abonados una suma para su correcto funcionamiento y desarrollo.

La empresa entiende que tal aportación debe entenderse hasta la vida final del contrato suscrito por quince años y por el contrario el Ayuntamiento entiende que solo le vincula por los ocho primeros años de ejercicio. El propio secretario municipal emitió informe en la línea de ratificar el criterio interpretativo del órgano de contratación en el sentido de que, efectivamente, la aportación debe durar ocho años y no más, puesto que en ningún lugar lo especifica así.

Para resolver la controversia, la Comissió Jurídica hace uso de los artículos del Código Civil 1281 a 1289 relativos a la interpretación del contrato.

Efectúa en primer lugar una interpretación literal de la cláusula *només resulten vinculants durant els primers vuit anys d'execució del contracte*. Així es desprèn d'una interpretació literal del “Compte de resultats a 8 anys”, l'únic document de l'expedient de licitació remès a aquest òrgan consultiu que es refereix d'una manera explícita a les aportacions municipals, i sobre el qual versa la controvèrsia interpretativa.

También lo analiza desde el punto de vista de una interpretación sistemática, así: *una interpretació sistemàtica del document objecte de la controvèrsia en relació amb la resta de documents que regeixen l'execució del contracte i amb la legislació reguladora del contracte de gestió de serveis públics continguda en el TRLCAP condueixen també a concloure la vigència de 8 anys de les aportacions municipals*.

Y por último una interpretación teleológica: *en el cas sobre el qual es dictamina, el contracte preveia una important inversió inicial per part de la concessionària (150.000 euros) i que, segons es desprèn de la documentació incorporada a l'expedient, el complex esportiu encara no es trobava en funcionament en el moment en què es va formalitzar el contracte. En aquest context, la previsió d'una aportació municipal limitada als primers vuit anys s'adequa a un primer període inicial de la prestació del servei caracteritzat per l'amortització de la inversió realitzada i per la captació d'abonats, i reflecteix un compromís de l'Ajuntament de realitzar aportacions anuals fins a fer rendible l'explotació*.

Finalmente se concluye a partir de la interpretación realizada por el órgano consultivo que, en efecto, la aportación municipal debe entenderse restringida exclusivamente a los primeros ocho años de vigencia del contrato: *aquesta Comissió conclou que l'aportació municipal prevista en el “Compte de resultats a 8 anys” únicament era vigent els primers vuit anys d'execució del contracte de concessió administrativa de gestió del servei públic del complex esportiu i la piscina coberta de Polinyà*.

- d. *Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 235/2018 de 11 de octubre relativo a interpretación del contrato adjudicado por el Consejo Comarcal de la Cerdaña a Aquambiente, Servicios para el Sector del Agua, SAU, para la gestión del servicio de explotación, conservación y mantenimiento de los sistemas de saneamiento de diversas poblaciones.*

El órgano consultivo de la Generalitat de Cataluña conoce en este dictamen acerca de una controversia interpretativa nacida en el seno de un contrato administrativo de concesión de servicios de una empresa privada -Aquambiente- con el Consejo Comarcal de la Cerdaña para velar por los sistemas de saneamiento de potabilidad de diversas poblaciones.

Una vez que finalizó el plazo contractual establecido, la Administración, comunicó a la adjudicataria que, en atención a la aplicación de una revisión de precios de años anteriores, ésta debía retornar una suma económica al ente público. La empresa, presentó alegaciones mostrando su completa disconformidad y oposición.

El debate nace, esencialmente, por una extralimitación a la hora de interpretar por parte de la Administración, puesto que decide sustituir un índice regulador de precios ya establecido por otro más conveniente a sus intereses amparándolo en que el pactado no se actualizaba desde el año 2011.

La Comissió expone los principales criterios orientadores sobre los que descansa la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato, así: *El fonament de la prerrogativa d'interpretació no es troba, doncs, en el contracte, sinó en la mateixa llei, amb la finalitat de garantir una major protecció jurídica de l'interès públic que constitueix l'objecte del contracte, [...] l'Administració, en tant que redactora dels plecs de condicions que conformen el contingut de les clàusules contractuals, és qui millor coneix el contracte i, per tant, qui pot establir el sentit que millor s'orienta a la satisfacció d'aquell interès públic (Sentència de 29 de febrer de 1984 del Tribunal Suprem), [...] es considera que l'Administració té aquesta prerrogativa per tal d'aconseguir que el contracte s'executi sense dilacions o sense les eventuais interrupcions que es podrien donar en el seu compliment amb el pretext de discrepàncies sobre l'abast de les seves clàusules.*

Ahora bien, advierte con severidad y claridad que esta prerrogativa no da opción a imponer condiciones que no estaban incluídas en el pliego de condiciones: *En*

*qualsevol cas, la prerrogativa d'interpretació unilateral del contracte no autoritza l'Administració a imposar al contractista condicions que no estiguin expressament incloses en el plec de clàusules contractuals, [...] en l'exercici de la seva prerrogativa d'interpretació contractual, l'Administració no pot oblidar que la finalitat de la seva tasca exegetica no és altra que la indagació del que s'ha pactat, i que, per tant, no pot ser substituïble la voluntat realment expressada en el contracte per una altra construcció alternativa". "El plec de clàusules administratives particulars o el contracte han de detallar, si s'escau, la fórmula o sistema de revisió aplicable" (article 89.3 del TRLCSP) i "L'òrgan de contractació ha de determinar l'índex que s'ha d'aplicar, atenent la naturalesa de cada contracte i l'estructura dels costos de les seves prestacions" (article 90.2 del TRLCSP) [...] és improcedent que en el document en què es formalitzi el contracte s'introdueixin modificacions respecte d'allò que s'ha consignat en el Plec.*

Haciendo una interpretación literal del sentido expresado por parte de los contratantes, la Comissió entiende que el índice aplicable es el que pactaron y no el que propone secundariamente la Administración: *el sentit de la clàusula és clara, en el sentit que aquests conceptes s'han de revisar aplicant l'increment experimentat per l'índex expressament indicat, és a dir, l'Índex Oficial d'Energia. s'ha d'estar al sentit literal de les clàusules quan els termes del contracte són clars. No hi ha cap dubte que la intenció de les parts contractants era la identificació d'aquest índex i no pas un altre". "No és acceptable. I no ho és més enllà del fet d'excedir els límits propis de la interpretació contractual i, per tant, d'aquesta via procedimental.*

Por todo lo expuesto, la propuesta de interpretación efectuada por el Consejo Comarcal de la Cerdaña respecto a la revisión de precios del contrato establecido con la adjudicataria es calificada como desfavorable por el órgano consultivo.

## **VII. Conclusión**

Como hemos tenido oportunidad de ir viendo, la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato administrativo dota a la Administración de un poder exorbitante en toda regla que puede generar no pocas situaciones controvertidas. El contratista se ve sometido al sentido que quiere darle el ente público en caso de controversia, y ello con base en dos fundamentos básicos: por ser la redactora la que mejor puede conocer el sentido de las cláusulas y por la protección del interés general al que se debe la Administración Pública. Del estudio de la jurisprudencia y dictámenes se ha podido observar, como dato significativo, que en la mayoría de los casos se resuelve a favor del ente público.

La interpretación unilateral, como el resto de las prerrogativas de que goza la Administración, queda sometida a toda una serie de límites que buscan garantizar el equilibrio entre el ente público y el privado. Estos límites se han mostrado con el paso del tiempo, suficientemente eficaces como para poder cuestionarse la idoneidad de la propuesta formulada por Gaspar Ariño en 1984 de crear una autoridad independiente que velase específicamente por el ejercicio y uso de estas prerrogativas.

El mecanismo actual es, a mi parecer, suficiente para dotar de garantías al contratista sin necesidad de acudir a un órgano externo que en un claro ejercicio de injerencia en la potestad pública atribuida a la Administración deba entrar a valorar si se ha ejercido correctamente o no. Para eso ya están nuestros Tribunales que han sabido resolver, con mayor o menor celeridad, cuantas controversias han surgido, pacificando así un terreno no siempre amable.

Las prerrogativas de la Administración para con el contrato administrativo son necesarias. Y son necesarias porque el bienestar de la sociedad requiere de mecanismos que garanticen que el poder público va a prevalecer sobre el privado en la toma de decisiones. El desafío a largo plazo en cuanto al uso de estas prerrogativas y más concretamente a la de interpretación unilateral pasa por una mejora en la redacción de los distintos pliegos y cláusulas contractuales a fin de disminuir los casos controvertidos en que la Administración deba hacer uso de esta facultad. En otras palabras, una mejora en la calidad de la redacción adjudicatoria, redundará sin duda alguna en un uso más reducido de tal prerrogativa, lo que significará, en fin, una mejor y más clara comprensión de lo estipulado por las partes desde buen comienzo.

Es en global, una llamada a la buena administración de los recursos. El contratista ya dispone de los mecanismos necesarios para hacer valer sus pretensiones sin necesidad de desnudar a la Administración de los poderes que por ley le son atribuidos, disintiendo así de la propuesta formulada por José Luis Meilán Gil de suprimir las prerrogativas. Pese a lo expuesto, cabrá recordar las veces que sean necesarias que el poder de que goza la Administración la sitúa como una servidora del interés público y no como propietaria de éste.

Se ha planteado también durante este trabajo la distinta redacción dada en diferentes cuerpos normativos reguladores de la prerrogativa de interpretación unilateral. Pues bien, después del estudio, podemos concluir que el término “resolver las dudas” contenido en el artículo 190 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 y el término “incidencias interpretativas” que recogen tanto el Reglamento General de Contratos del Sector Público de 2001 como el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los entes locales catalán, hacen referencia a un mismo hecho: la controversia que puede surgir entre la Administración y el contratista. Pese a ello, sería más que interesante uniformar la redacción empleada a fin de evitar futuras controversias interpretativas.

Por último, se lanza una propuesta por lo que refiere a los criterios interpretativos que son empleados por la Administración y por los Tribunales, esto es, los artículos 1281 y siguientes del Código Civil. Pese a que su uso logra dar respuesta a las dudas interpretativas surgidas, la creación de criterios administrativos de interpretación independientes de los del derecho común dotarían al contrato administrativo de una total autonomía respecto al derecho civil. Si el contrato administrativo se regula en su totalidad por derecho administrativo, parece lógico que las dudas que surjan respecto a éste deban ser resueltas también por derecho administrativo y no por derecho civil.

En síntesis, la prerrogativa de interpretación unilateral puede reputarse necesaria y adecuada en un contexto de buena administración y disposición al servicio del interés general, siempre que su uso sea comedido y proporcional y respetando los límites que la ley impone, de lo contrario se estaría desdibujando la esencia de herramienta al servicio del interés general.

## VIII. Bibliografía

BENAVIDES, JOSÉ LUÍS. *El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado*. U. Externado de Colombia, 2004, Colombia. ISBN 9789586168960.

BORDIÚ GARCIA-OVIES, MIGUEL. Órganos competentes en materia de contratación. Prerrogativas de Derecho público en la contratación administrativa. Capacidad y solvencia de los contratistas. Prohibiciones. Clasificación y registro de los empresarios y de los contratos. Garantías exigibles en los contratos administrativos. Actuaciones preparatorias. En *Lecciones fundamentales de derecho administrativo*. 2015. Págs. 345-460.

CANDELA TALAVERO, JOSÉ ENRIQUE. La potestad administrativa de interpretación de los contratos del sector público. En *Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. 2012, N° 10, Págs. 1228-1237. ISSN 02102161.

CANDELA TALAVERO, JOSÉ ENRIQUE. Las modificaciones de los contratos y demás prerrogativas de la Administración. Cesión y subcontratación en la nueva Ley de Contratos del Sector Público. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. N° 23, 2017. ISSN 02102161.

COSCULLUELA MONTANER, LUÍS. *Manual de derecho administrativo (29ª ED.)*. Aranzadi, 2018, Navarra. ISBN 9788491977476.

DE LA MORENA LÓPEZ, JULIÁN. Efectos de los contratos, prerrogativas de la Administración y ejecución. *Contratación administrativa y práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*. N° 105, 2011. ISSN 15793044.

FARRANDO, ISMAEL. Potestades y prerrogativas en el contrato administrativo. En *La Contratación pública*. 2007, Págs. 747-779. ISBN 9789507412844.

FERNÁNDEZ ASTUDILLO, JOSÉ MARÍA. *El nuevo régimen de contratación pública*. Bosch, 2018, Barcelona. ISBN 9788490902615.

GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL. La prerrogativa de interpretación unilateral de los contratos (I). *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*. Nº 53, 2006. ISSN 15793036.

GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL. La prerrogativa de interpretación unilateral de los contratos (II). *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*. Nº 54, 2006. ISSN 15793036.

GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL. Las prerrogativas de la Administración Pública en los contratos administrativos. Procedimiento de ejercicio. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*. Nº 88, 2009. ISSN 15793036.

GAMERO CASADO, EDUARDO. *Manual básico de derecho administrativo (14ª ED.)*. Tecnos, 2017, España. ISBN 9788430972432.

GIMENO FELIÚ, JOSÉ MARÍA. *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia: el contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos*. Thomson Reuters Aranzadi, 2014, Navarra. ISBN 9788490597774.

LAGO NÚÑEZ, GUILLERMO. La ejecución de los contratos públicos. En *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*. 2012, Nº 120, págs. 64-87. ISSN 15793036.

LAVILLA ALSINA, LANDELINO. El interés público en la interpretación de los contratos administrativos. En *Revista de Documentación Administrativa*. 1967. Nº 110. ISSN 19898983

MASSIMO SEVERO, GIANNINI. *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica dell'interpretazione*. Brossura Editoriale, 1939, Milano.

MEILÁN GIL, JOSÉ LUÍS. Las prerrogativas de la administración en los contratos administrativos: propuesta de revisión. En *Revista de Administración Pública*. 2013. Nº 191, Págs. 11-41. ISSN 00347639.

MÍNGUEZ PLASENCIA, CARLOS. La limitación de las prerrogativas administrativas clásicas como garantía de la eficiente prestación del servicio público: una paradoja aparente. En *Contratación, ordenación del territorio y buena administración*. 2018. Págs. 315.322.

MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO. El nuevo derecho de la contratación pública: de las prerrogativas de la administración a la garantía de los principios generales. En *Revista vasca de Administración Pública*, Chartridge Books Oxford, 2015. ISSN 9781911033028.

NALLAR M., DANIEL. Potestades y prerrogativas en materia de contratos administrativos. En *La Contratación pública*. 2007. Págs 782-832. ISBN 9789507412806.

PENDÁS GARCÍA, BENIGNO. *Derecho de los contratos públicos: estudio sistemático de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas*. Ciss Praxis, 1995, España. ISBN 8471973480.

RÍOS MARÍN, ESPERANZA. Consideraciones acerca de la facultad de interpretación de los contratos administrativos. En *Observatorio de contratación pública*. 2013.

RIVERO YSERN, ENRIQUE. *La interpretación del contrato administrativo*. Edición 2017. Editorial Universidad de Sevilla, Sevilla. ISBN 9788447217281.

RODRÍGUEZ ARANA, JAIME. Las prerrogativas de la administración en los contratos de las Administraciones Públicas. En *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*. A Coruña, 2008, ISSN 1138039X.

TORNOS I MÁS, JOAQUIM. *Actuaciones relativas a la contratación: pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, perfección y formalización de los contratos. Prerrogativas de la Administración*. Civitas, 1996, Madrid. ISBN 8447021947.

## **IX. Listado de jurisprudencia y dictámenes**

### *Jurisprudencia*

- Sentencia Van Gend en Loos de 5 de febrero de 1963
- Sentencia Van Duyn y Home Office de 4 de diciembre de 1974
- Sentencia Ministerio Fiscal y Tullio Ratti de 5 de abril de 1979
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1992, C-255/90 P, Burban, Rec.1992, p. I-2253.
- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 6 julio 1990. RJ 1990\6322
- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 20 enero 1999. 158\1999
- Sentencia del Tribunal Supremo 848/1999, de 10 de febrero de 1999
- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 15 de febrero 1999. RJ 1999\915
- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 28 abril de 1999. 2882\1999
- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª Sentencia de 2 noviembre 1999. RJ 2000\2295
- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 18 diciembre de 2000. RJ 2001\1464
- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª Sentencia de 5 de junio de 2001. 4751/2001:
- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 20 de septiembre de 2001. RJ 2001\7399
- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 30 de octubre de 2001. RJ 8423\2001
- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 30 octubre de 2001. RJ 2002\493
- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 3 de febrero de 2003. 615\2003
- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 1 octubre 2012. RJ 2012\10195

- Tribunal Supremo, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 19 diciembre 2012. RJ 2013\1055
- Tribunal Superior de Justicia, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 21 mayo de 2001. 7160\2001
- Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 5ª Sentencia de 23 mayo de 2001, 647/2001
- Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 2ª Sentencia de 10 de abril de 2003. RJ 5783/2003
- Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, 700/2015 Sentencia de 22 de abril de 2015.
- Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 811/2015 Sentencia de 23 de diciembre de 2015.
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias, 21/2018 de 19 de enero de 2018.

#### *Dictámenes*

- Dictamen del Consejo de Estado francés de 31 de julio de 1912 (Société des Granits des Vosges. Cfr. Brabant, Guy, et. al.).
- Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 269/2008
- Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 687/2008
- Dictamen del Consejo Consultivo de Madrid 6/2014
- Dictamen del Consejo de Estado 725/2001
- Dictamen del Consejo de Estado 895/2012
- Dictamen del Consejo de Estado 679/2014
- Dictamen del Consejo de Estado 993/2014
- Dictamen del Consejo de Estado 974/2016
- Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 247/2011
- Dictamen de la Comissió Jurídica Assesora 337/2016
- Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 234/2018
- Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 235/2018

## **X. Anexo**

### *Dictámenes de los distintos órganos consultivos españoles relativos a la interpretación del contrato administrativo*

Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya

- Dictamen 23/1988
- Dictamen 42/1988
- Dictamen 8/1989
- Dictamen 13/1990
- Dictamen 158/1996
- Dictamen 372/1998
- Dictamen 11/1999
- Dictamen 27/2006
- Dictamen 289/2007
- Dictamen 271/2008
- Dictamen 247/2011
- Dictamen 75/2012
- Dictamen 180/2012
- Dictamen 102/2013
- Dictamen 56/2014
- Dictamen 364/2014
- Dictamen 434/2014
- Dictamen 71/2015
- Dictamen 265/2015
- Dictamen 337/2016
- Dictamen 338/2016
- Dictamen 201/2017
- Dictamen 76/2018
- Dictamen 96/2018
- Dictamen 234/2018
- Dictamen 235/2018

#### Consejo Consultivo de Andalucía

- Dictamen 128/1998
- Dictamen 45/2004
- Dictamen 269/2008
- Dictamen 687/2008
- Dictamen 794/2009
- Dictamen 482/2010
- Dictamen 83/2014
- Dictamen 148/2014
- Dictamen 149/2014
- Dictamen 150/2014
- Dictamen 173/2014
- Dictamen 365/2014
- Dictamen 498/2014
- Dictamen 650/2014
- Dictamen 651/2014
- Dictamen 896/2014

#### Consejo Consultivo de Aragón

- Dictamen 110/1997
- Dictamen 29/1998
- Dictamen 84/2011
- Dictamen 48/2012
- Dictamen 214/2012
- Dictamen 125/2014
- Dictamen 174/2014
- Dictamen 197/2014
- Dictamen 92/2018
- Dictamen 105/2018
- Dictamen 126/2018
- Dictamen 133/2018
- Dictamen 241/2018
- Dictamen 319/2018

#### Consejo Consultivo de Canarias

- Dictamen 3/1987
- Dictamen 210/2003
- Dictamen 34/2005
- Dictamen 242/2008
- Dictamen 220/2009
- Dictamen 91/2010
- Dictamen 326/2010
- Dictamen 147/2011
- Dictamen 55/2013
- Dictamen 285/2013
- Dictamen 130/2014
- Dictamen 230/2014
- Dictamen 269/2014
- Dictamen 20/2015
- Dictamen 262/2015
- Dictamen 351/2015
- Dictamen 454/2015
- Dictamen 215/2016
- Dictamen 91/2017
- Dictamen 507/2018
- Dictamen 32/2019

#### Consejo Consultivo de Castilla La Mancha

- Dictamen 78/1999
- Dictamen 82/2000
- Dictamen 21/2008
- Dictamen 122/2008
- Dictamen 262/2010
- Dictamen 370/2014
- Dictamen 25/2015
- Dictamen 376/2015
- Dictamen 318/2017
- Dictamen 128/2019

#### Consejo Consultivo de Castilla y León

- Dictamen 626/2005
- Dictamen 86/2011
- Dictamen 352/2012
- Dictamen 761/2013
- Dictamen 107/2015

#### Consejo Consultivo de Extremadura

- Dictamen 419/2005
- Dictamen 50/2009
- Dictamen 264/2010

#### Consejo Consultivo de La Rioja

- Dictamen 11/1998
- Dictamen 9/2006
- Dictamen 88/2007
- Dictamen 35/2011
- Dictamen 36/2011

#### Consejo Consultivo de las Islas Baleares

- Dictamen 14/2000
- Dictamen 137/2011
- Dictamen 52/2012
- Dictamen 53/2013
- Dictamen 110/2013
- Dictamen 77/2014
- Dictamen 93/2014
- Dictamen 94/2014
- Dictamen 105/2014
- Dictamen 117/2014
- Dictamen 54/2016
- Dictamen 93/2016
- Dictamen 165/2016
- Dictamen 1/2017

- Dictamen 49/2017
- Dictamen 115/2017
- Dictamen 56/2018
- Dictamen 102/2018

#### Consejo Consultivo de Navarra

- Dictamen 32/2013
- Dictamen 46/2016

#### Consejo Consultivo del Principado de Asturias

- Dictamen 41/2007
- Dictamen 31/2015
- Dictamen 144/2015
- Dictamen 126/2016
- Dictamen 146/2017
- Dictamen 71/2018
- Dictamen 194/2018

#### Consejo de Estado

- Dictamen 54707/1990
- Dictamen 3271/1996
- Dictamen 243/1998
- Dictamen 2335/1999
- Dictamen 2899/2001
- Dictamen 2813/2004
- Dictamen 1336/2005
- Dictamen 2064/2005
- Dictamen 2065/2005
- Dictamen 53/2007
- Dictamen 1937/2008
- Dictamen 1696/2009
- Dictamen 895/2012
- Dictamen 1322/2012
- Dictamen 1431/2013

- Dictamen 326/2014
- Dictamen 402/2014
- Dictamen 679/2014
- Dictamen 993/2014
- Dictamen 337/2015
- Dictamen 364/2015
- Dictamen 458/2015
- Dictamen 764/2015
- Dictamen 767/2015
- Dictamen 1000/2015
- Dictamen 974/2016
- Dictamen 975/2016
- Dictamen 765/2017
- Dictamen 877/2017

#### Consejo Jurídico de la Región de Murcia

- Dictamen 34/1998
- Dictamen 37/1998
- Dictamen 163/2003
- Dictamen 138/2006
- Dictamen 112/2007
- Dictamen 82/2011
- Dictamen 48/2012
- Dictamen 322/2012
- Dictamen 130/2013
- Dictamen 211/2014
- Dictamen 212/2014
- Dictamen 193/2015

#### Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana

- Dictamen 94/1997
- Dictamen 124/2001
- Dictamen 432/2004
- Dictamen 325/2006
- Dictamen 412/2008

- Dictamen 508/2008
- Dictamen 807/2011
- Dictamen 571/2012
- Dictamen 23/2013
- Dictamen 129/2013
- Dictamen 318/2013
- Dictamen 179/2015
- Dictamen 244/2015
- Dictamen 427/2015
- Dictamen 474/2015
- Dictamen 320/2016
- Dictamen 55/2017
- Dictamen 73/2017
- Dictamen 172/2017
- Dictamen 244/2017
- Dictamen 265/2017
- Dictamen 240/2018
- Dictamen 638/2018

#### Consejo Consultivo de Galicia

- Dictamen 330/2004
- Dictamen 299/2006
- Dictamen 254/2011
- Dictamen 444/2013
- Dictamen 333/2014
- Dictamen 428/2015
- Dictamen 248/2016