

Dictamen nº: **286/17**  
Consulta: **Alcalde de Griñón**  
Asunto: **Contratación Administrativa**  
Aprobación: **13.07.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 13 de julio de 2017, emitido ante la consulta formulada por el alcalde-presidente del Ayuntamiento de Griñón, a través de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la interpretación del contrato administrativo de gestión del servicio público de promoción de la cultura mediante el aprendizaje de las artes y tradiciones musicales del Ayuntamiento de Griñón, mediante concierto (en adelante, “*el contrato*”), suscrito con Dña. ....

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 27 de junio de 2017 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo del Ayuntamiento de Griñón.

A dicho expediente se le asignó el número 277/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día 13 de julio de 2017.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de octubre de 2015 se adjudicó a Dña. .... (en adelante, “*la contratista*”) el contrato de gestión del servicio público de promoción de la cultura mediante el aprendizaje de las artes y tradiciones musicales del Ayuntamiento de Griñón, en su modalidad de concierto, con un plazo de vigencia de dos cursos escolares, hasta el 30 de junio de 2017, y un precio que es el que resulta del pliego y de su proposición económica a la baja presentada a las tarifas y matrícula máxima a percibir por cada alumno/mes por la impartición de las especialidades que se mencionan.

El contrato fue formalizado el día 30 de octubre de 2015. En la cláusula primera, la contratista se compromete a la ejecución del contrato “*(...) con estricta sujeción al pliego de cláusulas administrativas particulares, que figura en el expediente, documentos contractuales que acepta incondicionalmente y sin reserva alguna que se unen como anexo al presente contrato y de lo que deja constancia firmando en este acto su conformidad con los mismos (...)*”, y en la cláusula sexta, ambas partes, contratista y Ayuntamiento, se someten a cuanto dispone el contrato y los pliegos de condiciones que regularon la adjudicación del mismo.

Según la cláusula primera del pliego de cláusulas administrativas (en lo sucesivo, PCAP), el contrato, adjudicado por procedimiento

abierto, varios criterios de adjudicación y tramitación urgente, tiene por objeto:

- *“Garantizar el adecuado funcionamiento del Servicio público de la promoción de la cultura mediante el aprendizaje de las artes y tradiciones musicales, sin perjuicio de posibles mejoras o modificaciones que se pueden proponer e implementar progresivamente.*
- *La puesta en marcha de nuevas propuestas culturales que enriquezcan y complementen la actual oferta y su difusión.*
- *El asesoramiento sobre el modelo pedagógico, organizativo y de gestión del Servicio para mejorar progresivamente en calidad y eficiencia”.*

La cláusula decimoquinta el PCAP exige que la proposición del contratista contenga: propuesta de reducción de tarifas y matrícula a abonar por el alumno respecto a las especialidades establecidas en la cláusula séptima del pliego, la realización de actividades complementarias durante la ejecución del contrato dirigidas a la comunidad escolar y público familiar, así como un proyecto de explotación, un proyecto educativo y un proyecto de organización y gestión.

Según la cláusula vigesimoséptima del PCAP la ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista.

Por su parte, en el Pliego de Prescripciones Técnicas se organiza el servicio en torno a la Escuela de Música *“que en la actualidad mantiene una cifra estable de entre 120 y 160 alumnos”* figurando en su Anexo I la relación de mobiliario, material, maquinaria e instrumentos de

propiedad municipal que se adscriben al servicio de la Escuela Municipal de Música de Griñón.

La adjudicataria al suscribir el ANEXO 1 del PCAP “*Modelo de Proposición*”, en su apartado A.2, “*Realización de Actividades Complementarias durante la ejecución del contrato dirigidas a la comunidad escolar y público familiar*”, se comprometía a la realización del siguiente número de actividades complementarias durante la ejecución del contrato:

*“Conciertos pedagógicos para alumnos de infantil: dos (2)*

*Conciertos pedagógicos para alumnos de primaria: dos (2)*

*Conciertos pedagógicos dirigidos al público en general: uno (1)*

*Conciertos o actividades dirigidas al público en general: uno (1)*

*Impartición de clases complementarias en el mes de julio: SI”*

Y en el proyecto educativo presentado por la adjudicataria se manifiesta que “*con el presente contrato, la licitadora plantea nuevos retos para la Banda de Música de Griñón:*

*. Aumentar el número de componentes en las especialidades instrumentales ya existentes en la agrupación: flauta, clarinete, saxofón, trompeta, trombón, tuba y percusión.*

- Implantar las especialidades instrumentales que faltarían para conseguir una plantilla completa en la agrupación: oboe, fagot y trompa.*

- Abordar nuevos grandes proyectos en colaboración con otras disciplinas artísticas del municipio como: musicales, ballets, cuentos musicales, etc.*

- *Participar en Encuentros e Intercambios dentro y fuera de la localidad para representar a Griñón y poder llevar su nombre por toda la geografía española”.*

Respecto a los conciertos para todos los públicos “*se realizará un calendario de conciertos, con carácter abierto a todos los ciudadanos de Griñón y en diferentes épocas del año como: navidad, primavera, fiestas patronales, etc. Contarán con la participación de las agrupaciones más numerosas del centro, tales como: Grupo de Cámara, Rondalla, Big Band, Banda de música, Escolanía, Agrupaciones Combo, etc.*

*Todo el calendario de conciertos se programará con la supervisión de la Concejalía de Cultura”.*

El proyecto educativo, incorpora propuestas de mejoras que se detallan en el Anexo III. En este Anexo, el apartado 26 refiere a “*Conciertos para todos los públicos*”, e indica:

*“Estos conciertos serían el resultado final del trabajo realizado día a día dentro de la escuela de música por alumnos y profesores. Se realizará un calendario de conciertos, con carácter abierto a todos los ciudadanos de Griñón y en diferentes épocas del año como: navidad, primavera, fiestas patronales, etc. Contarían con la participación de las agrupaciones más numerosas del centro, tales como: Grupo de Cámara, Rondalla, Big Band, Banda de música, Escolanía, Agrupaciones Combo, etc. (...).”*

El 5 de septiembre de 2016 la contratista presenta en el registro municipal factura nº 3 fechada el 22 de agosto de 2016 por importe de 2.407,02 euros con la siguiente descripción: “*Presupuesto de la actuación de la Banda de Música durante las fiestas de Ntra. Sra. De la Asunción. Agosto de 2016. Domingo 14: ofrenda floral y procesión a la iglesia. Lunes 15: Acompañar a las autoridades del Ayuntamiento hasta*

*la iglesia. Amenizar el refresco popular. Procesión de Ntra. Sra. De la Asunción”.*

Con fecha 31 de agosto de 2016, la Intervención Municipal informa: *“El expediente examinado no se ajusta a las disposiciones legales y reglamentarias citadas porque en el contrato de gestión de servicio público celebrado en 2015 con Dña. .... ya se contempla la obligatoriedad de prestación de estos servicios sin que suponga gasto adicional al Ayuntamiento (...). De lo expuesto se deduce que la actuación de la Banda de Música en las Fiestas patronales forma parte del contrato suscrito y que se retribuye a través de las tarifas que le pagan directamente los usuarios del servicio de promoción de la Cultura mediante el aprendizaje de las artes y tradiciones musicales, por lo que el gasto propuesto significaría una duplicidad en la retribución del contratista y su enriquecimiento injusto”.* El informe prosigue señalando *“Como quiera que en las fiestas de junio se tramitó un gasto similar por parecida cuantía y esta Intervención no se percató entonces de las circunstancias expuestas, sería preciso, si la Alcaldía asume lo expuesto en este informe, iniciar un expediente de reintegro de pagos indebidos para, previa audiencia de la contratista, recuperar la cantidad abonada por el Ayuntamiento”.* El informe se notifica a la adjudicataria que presenta alegaciones el 2 de noviembre de 2016.

Alega que *“el Ayuntamiento de Griñón por medio de su concejal de festejos y concejala de Cultura, llegó a un acuerdo económico conmigo para que la Banda de Música de la cual soy componente, amenizara los actos programados en la fiesta de Ntra. Sra. De la Asunción, que se celebró el 14 y 15 de agosto de 2016, dicha agrupación cuenta con 31 componentes, todos contamos con nuestro propio instrumental (...)”.* Precisa que la Escuela de Música cuenta con una pequeña banda de música de alumnos de grado elemental y que estos alumnos son estudiantes de instrumentos en la especialidad de viento, madera, metal y percusión, así como, que esta agrupación participa en todas las

actividades programadas por la escuela, como audiciones, conciertos, etc. También menciona la existencia de un convenio con el Ayuntamiento de Griñón -que no acompaña-, para la gestión de la Escuela de Música en el que no figura *“desfilan en procesiones ni hacer actuaciones en el mes de agosto”* por ser periodo de vacaciones para los alumnos y, por último, también aclara que *“en las propuestas de mejoras que figuran en el anexo 1, diseño un calendario orientativo de cuando se pueden celebrar dichas actuaciones, pues el calendario real de estos actos siempre se hacen con la supervisión de la Concejalía de Cultura (...)”*.

El 3 de febrero de 2017, el secretario general con el visto bueno del alcalde-presidente emite informe propuesta para que se inicie expediente de resolución de incidencias en la interpretación del contrato con incorporación al expediente del citado informe de la intervención municipal de 31 de agosto de 2016, se otorgue trámite de audiencia a la contratista y a la vista de las alegaciones que sean formuladas, se emita informe por la Intervención Municipal, por la secretaria municipal y en el caso de que se formule oposición por la contratista, se recabe dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

A propuesta de la alcaldía, la Junta de Gobierno Local el 16 de febrero de 2017 adoptó el acuerdo de inicio de expediente contradictorio para resolución de incidencias surgidas en la interpretación del contrato. El acuerdo se notificó a la contratista, que presentó escrito de alegaciones, reiterándose en su escrito anterior de 2 de noviembre de 2016.

El 17 de marzo de 2017, el secretario municipal, con el visto bueno del alcalde-presidente, formula informe propuesta de resolución de discrepancias en la ejecución del contrato.

A la vista de dicho informe el 23 de marzo de 2017 la Junta de Gobierno Local acuerda:

*“PRIMERO. Interpretar el contrato administrativo de GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA MEDIANTE EL APRENDIZAJE DE LAS ARTES Y TRADICIONES MUSICALES DEL AYUNTAMIENTO DE GRIÑÓN, MEDIANTE CONCIERTO, respecto a la controversia relativa a que la actuación llevada a cabo durante las fiestas patronales ya que se contempla como obligación en el contrato de gestión de servicio público celebrado en 2015 con Dña. .... sin que suponga gasto adicional al Ayuntamiento al considerar que así se desprende de la oferta de la contratista, todo ello de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas particulares y de Prescripciones Técnicas y de los informes obrantes en el expediente administrativo.*

*SEGUNDO.- Dar traslado a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid de la presente resolución.*

*TERCERO.- Suspender el plazo conforme al art. 22.1 d) de la ley 39/2015, de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, para resolver el expediente de resolución de incidencias tramitado.*

*CUARTO.- Comunicar al contratista el presente acuerdo con indicación del régimen de recursos oportuno”.*

Se recabó dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora que emitió el Dictamen 185/17 de 8 de mayo, acordando la retroacción del procedimiento para emisión de informe por parte de la Concejalía de Festejos y de la Concejalía de Cultura sobre la existencia de un “convenio” con la contratista y con audiencia a la interesada se redactase nueva propuesta de resolución con anterioridad a su envío a esta Comisión Jurídica.

Una vez recibido el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora consta en la documentación remitida, que se han llevado a cabo las siguientes actuaciones, de las que resulta reseñable para la emisión del presente Dictamen las siguientes:

Previo informe de la Secretaría General, la Junta de Gobierno Local acordó el 19 de mayo de 2017, retrotraer el procedimiento, solicitar por trámite de urgencia el informe de la Intervención Municipal y a los concejales de Fiestas y de Cultura y una vez incorporados, conferir trámite de audiencia a la contratista, trámites previos a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora. El citado acuerdo fue comunicado al concejal de Festejos, al interventor municipal y a la concejala de Cultura.

El concejal de Festejos emitió informe el 22 de mayo de 2017. En él indica que no tiene conocimiento de convenio alguno firmado con la contratista de la Escuela Municipal de Música y formula una *“pequeña aclaración”* respecto al contrato: *“Cuando la concejalía de festejos contrató una banda de música para los Fiestas de Agosto, tenía clarísimo que contrataba la banda de música de Dña. .... y nunca a la Escuela Municipal de Música; de la cual soy conocedor que está formada por niños en proceso de aprendizaje, incapaces de actuar en un pasacalles, desfile o procesión (por la dificultad añadida de tocar andando) y que además en Agosto se encuentra cerrada”*.

También se ha incorporado al expediente el informe de la concejala de Cultura de 23 de mayo de 2017. Manifiesta que la Escuela de Música realiza actuaciones musicales que se detallan en la programación que adjunta y puntualiza que la actuación en las fiestas patronales fue de la Banda de Dña. .... *“que no de la Escuela de Música (...)”* puesto que ésta está integrada por niños que están aprendiendo a tocar instrumentos, en el mes de agosto la Escuela de Música se

*encuentra cerrada por vacaciones y en el mes de junio las actuaciones se ofrecen en el Teatro Municipal”.*

El 24 de mayo de 2017 emite informe el interventor general en el concluye que *“la actuación de la Banda de Música en las Fiestas patronales forma parte del contrato suscrito con Dña. .... y que se retribuye a través de las tarifas que le pagan directamente”.*

El día 6 de junio de 2017 la contratista presenta alegaciones en las que manifiesta que *“hay una gran confusión entre lo que es la gestión de la Escuela y lo que es una contratación de festejos, incluso aclaro que estas actuaciones además de ser una agrupación independiente de la Escuela de Música de Griñón, se ha realizado en los meses de vacaciones en que la escuela permanece cerrada, pues el contrato tiene vigor del 1 de Octubre al 30 de Junio de cada curso (curso escolar 2015116 y 2016117)”* y que *“en la Escuela de Música actualmente se da la asignatura de Banda, en la cual participan 8 alumnos de 2º y 3º curso de grado elemental, en la especialidad de viento y percusión, lógicamente no es una agrupación consolidada y como explico anteriormente, no pueden participar en este tipo de actos como procesiones pasacalles etc.”.* También alega que el Ayuntamiento de Griñón por medio de la Concejalía de Festejos llegó a un acuerdo con ella para que la Banda de Música de la que es componente, amenizara los actos programados en la fiesta de Ntra. Sra. De la Asunción celebrados el 14 y 15 de agosto de 2016, agrupación que cuenta con 31 componentes en la cual ejerce como percusionista y como persona física que pertenece al régimen especial de Trabajadores Autónomos. Finalmente manifiesta que el *“presupuesto fue aceptado (...) factura que ya he declarado en el tercer trimestre de 2016 y he pagado el impuesto correspondiente a dicho importe”.*

Previo informe de la Secretaría General de 8 de junio de 2017 y a propuesta del alcalde, la Junta de Gobierno Local por acuerdo de 9 de junio de 2017 acuerda:

*“PRIMERO.- Desestimar la alegaciones presentadas por Dña. .... conforme a la fundamentación jurídica anterior y que se da por reproducida a todos los efectos.*

*SEGUNDO.- Interpretar el contrato administrativo de GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA MEDIANTE EL APRENDIZAJE DE LAS ARTES Y TRADICIONES MUSICALES DEL AYUNTAMIENTO DE GRIÑÓN, MEDIANTE CONCIERTO, respecto a la controversia relativa a que la actuación llevada a cabo durante las fiestas patronales ya que se contempla como obligación en el contrato de gestión de servicio público celebrado en 2015 con Dña. .... sin que suponga gasto adicional al Ayuntamiento al considerar que así se desprende de la oferta de la contratista, todo ello de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones y técnicas y de los informes obrantes en el expediente administrativo.*

*TERCERO.- Dar traslado a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid de la presente resolución.*

*CUARTO.- Suspender el plazo conforme al art. 22.1 d) de la ley 39/2015, de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, para resolver el expediente de resolución de incidencias tramitado.*

*QUINTO.- Notificar a la empresa adjudicataria el presente acuerdo con indicación del régimen de recursos oportuno”.*

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en: *“f) expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre (...) d. Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público”*.

La consulta se solicita por el alcalde presidente del Ayuntamiento de Griñón a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** Dada la fecha de adjudicación del contrato, le resulta de aplicación la normativa contenida en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP).

A la prerrogativa de interpretar el contrato se dedica el artículo 210:

*“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, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”.*

La normativa aplicable al procedimiento de interpretación del contrato también es el TRLCSP al ser la vigente al tiempo de iniciarse tal procedimiento, por lo que debe seguir los trámites previstos en el artículo 211 del TRLCSP, según el cual, deberá darse audiencia al contratista resultando preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista.

Por su parte, en el ámbito de la Administración local, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en lo sucesivo, TRRL), establece como necesarios -con carácter previo al acuerdo del órgano de contratación en el procedimiento de interpretación del contrato- los informes de la Secretaría y de la Intervención de la Corporación (artículo 114.3).

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que, en nuestro caso, se han incorporado al procedimiento los informes de la Intervención Municipal de 31 de agosto de 2016 y 24 de mayo de 2017 y los informes de la Secretaría General de 3 de febrero de 2017 y 8 de junio de 2017. También ha sido cumplimentado el trámite de audiencia a la contratista que ha presentado alegaciones dentro del plazo conferido.

En cuanto al plazo en el que debe resolverse el expediente contradictorio de interpretación del contrato, puesto que la legislación de contratos no establece un plazo específico, hay que acudir a la normativa reguladora del procedimiento administrativo. En nuestro caso, dado que el presente expediente se inició tras la entrada de vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo

Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), resulta de aplicación el plazo general de tres meses previsto en el artículo 21.3 de la LPAC, a contar desde el acuerdo de inicio del expediente.

No obstante, el rigor temporal que supone la necesidad de tramitar estos procedimientos en el plazo de tres meses, puede verse atemperado por la suspensión del procedimiento para la solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución como es el informe de la Comisión Jurídica Asesora- por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del informe, tal y como establece el artículo 42.1.d) de la LPAC, que exige la comunicación a los interesados, no solamente de la solicitud de informes, sino también de la recepción de los mismos.

En el caso que nos ocupa el inicio del expediente de interpretación del contrato se produjo mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de febrero de 2017 por lo que el expediente habría caducado el 16 de mayo de 2017, si bien, el procedimiento ha estado suspendido durante 43 días (desde el 31 de marzo, al 12 de mayo) en solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y puesto que el 9 de junio se acordó una nueva suspensión, el procedimiento, a la fecha de emisión del presente Dictamen, no se encuentra caducado.

**TERCERA.-** La potestad de interpretar los contratos por razones de interés público se integra dentro de las prerrogativas de la Administración Pública, según se deduce de la enumeración que realiza el artículo 210 del TRLCSP. Sin embargo, como ya señaló el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 594/12, esa prerrogativa no se debe ejercer de una manera incondicionada o absoluta, sino *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley”*.

También expuso en aquel dictamen, al igual que en ocasiones precedentes (por ejemplo, en el Dictamen 130/09), que la facultad de

interpretar los contratos administrativos que ostenta la Administración contratante gozaba, conforme a la jurisprudencia tradicional, de una presunción de acierto en tanto no se demostrase que no era errónea. Sin embargo, la evolución jurisprudencial, en un sentido más razonable y equitativo, ha llevado a sostener que la Administración, al llevar a cabo dicha interpretación contractual, ha de someterse a los criterios hermenéuticos contenidos en los artículos 1281 y siguientes del Código Civil. En dicho sentido, el Tribunal Supremo, ya en su sentencia de 15 de febrero de 1999 (Ar. 915), señaló que *“no hay en el ejercicio de dicha prerrogativa discrecionalidad alguna, sino sujeción a las reglas de la hermenéutica jurídica”*.

De lo anterior se deduce la necesidad de estar, a la hora de interpretar el contrato, a los criterios exegéticos que, bajo la rúbrica *“De la interpretación de los contratos”*, establecen los artículos 1.281 a 1.289 del Código Civil.

**CUARTA.-** Señalado lo anterior, la cuestión que se plantea en el presente expediente consiste en determinar si resulta conforme a derecho la interpretación del contrato que consta en la propuesta de resolución y que entiende como obligación contractual de la contratista la actuación llevada a cabo por la Banda de Música en agosto de 2016 durante las fiestas patronales al considerar que forma parte de las mejoras ofertadas por el contratista, o si, por el contrario, y como sostiene la contratista en sus alegaciones incorporadas al procedimiento, la actuación no se encuentra contemplada en el contrato.

Para ello, como no puede ser de otro modo, habrá que estar a la voluntad manifestada por las partes en el contrato administrativo que les vincula y en el contenido de los pliegos que se asumen como contenido contractual, en los que se concretan los pactos y condiciones

definidoras de los derechos y obligaciones asumidos por las partes (artículo 115.2 del TRLCSP), así como a los documentos que como Anexos, forman parte del contrato.

En caso de que los términos contractuales no sean claros, entrarán en juego otros criterios interpretativos. Así, se ha puesto de manifiesto por esta Comisión, entre otros, en los Dictámenes 109/16, de 19 de mayo, 117/17, de 16 de marzo y 256/17, de 22 de junio.

Por tal motivo, se destaca la relevancia de los pliegos como norma básica para resolver todo lo relativo al cumplimiento, inteligencia y efectos de los contratos administrativos ya que constituyen la “*ley del contrato*”, como ha entendido el Tribunal Supremo en reiteradísima jurisprudencia, y son expresión del principio de libertad de pactos reconocido en el artículo 25 TRLCSP (traslación del principio de autonomía de la voluntad del artículo 1.255 del Código Civil).

En este sentido también hay que traer a colación el artículo 208 del TRLCSP que dispone: “*Los efectos de los contratos administrativos se regirán por las normas a que hace referencia el artículo 19.2 y por los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, generales y particulares*”.

Atendiendo a la cláusula 8 PCAP, “*durante los meses de julio, agosto y septiembre de cada año no se imparten clases ni se perciben, por tanto, ingresos, salvo las correspondientes a las actividades complementarias*”, propuesta de actividades complementarias que necesariamente venían obligados a presentar los licitadores según dispone el apartado A.2 del PCAP, con la finalidad de complementar y enriquecer la oferta formativa, como “*cursos específicos durante el mes de julio, periodo en el que las aulas están vacantes y disponibles, o durante los periodos de menor ocupación de aulas tales como franja horaria de mañana, días no lectivos según calendario escolar, vacaciones escolares de Semana Santa, etc.*” y sin que las propuestas

de actividades complementarias pudieran suponer un gasto adicional para el Ayuntamiento, valorándose con 3 puntos, la realización de actividades complementarias durante la ejecución del contrato por cada concierto o actividad dirigida al público en general.

El PCAP también exige a los licitadores en orden a la aplicación de los criterios de valoración de las ofertas, la presentación de un proyecto de explotación del servicio, un proyecto educativo y un proyecto de organización y gestión.

La contratista, para acreditar los criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor, presentó un proyecto de explotación, un proyecto educativo, un proyecto de organización y 3 anexos.

En el anexo III la contratista presentó propuestas de mejoras, entre las que se incluye “*Conciertos para todos los públicos*” a cuyo efecto se realizaría un calendario de conciertos con carácter abierto a todos los ciudadanos de Griñón y en diferentes épocas del año, contarían con la participación de las agrupaciones mas numerosas del centro, enumerándose entre ellas, la Banda de Música. El calendario de conciertos se programaría con la supervisión de la concejala de Cultura.

Si bien es cierto, que bien como mejora o como actividad complementaria la contratista venía obligada a realizar una serie de conciertos para todos los públicos en diferentes épocas del año a cuyo efecto podría contar con la participación de la Banda de Música, no es menos cierto que la actividad descrita en la factura en cuestión refiere a la actuación de la Banda de Música el día 15 de julio de 2016 en la ofrenda floral, procesión a la iglesia, acompañamiento a las autoridades desde el Ayuntamiento hasta la iglesia y la amenización del refresco popular, actividad, que fue encargada a la contratista, que no a la

Banda de Música de la Escuela Municipal tal y como pone de manifiesto la concejala de Cultura en su informe de 23 de mayo de 2017, circunstancia corroborada por la contratista en su escrito de alegaciones.

Conviene en este punto precisar que en la propuesta de conciertos presentada por la contratista se indica que son *“el resultado final del trabajo realizado día a día dentro de la Escuela de Música”* y las actividades facturadas refieren a actuaciones de una Banda de Música, que no de la Escuela de Música que difícilmente podría haber actuado al encontrarse en periodo vacacional.

A mayor abundamiento, el calendario de festejos programado y que ha sido adjuntado al expediente remitido, no contempla concierto en el mes de julio.

En definitiva, la actividad descrita en la factura en cuestión difiere de los conciertos que para todos los públicos y con la participación de las agrupaciones más numerosas de la Escuela de Música, venía obligada a realizar, en diferentes épocas del año.

En mérito a lo que antecede esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

No resulta conforme a Derecho la interpretación del contrato efectuada por el Ayuntamiento de Griñón en la propuesta de resolución.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 13 de julio de 2017

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 286/17

Sr. Alcalde de Griñón

Pza. Mayor, 1 – 28971 Griñón