

Junta Superior de Contratación Administrativa
C/ Palau ,12-3ª planta
46003 VALENCIA
Tel.: 961 6013072
Correo: secretaria_JSCA@gva.es

Ref .: SUB/SCC/mvt-asm
Asunto : Informe 1/2017

INFORME 1/2017 DE 3 DE FEBRERO DE 2017. PLAZO DE DURACIÓN Y PRÓRROGA DE UN CONTRATO DE SERVICIO DE LIMPIEZA VIARIA, RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y GESTIÓN DE ECOPARQUE. CONTRADICCIÓN EN LAS CLÁUSULAS DEL PLIEGO QUE RIGE LA LICITACIÓN.

ANTECEDENTES

En fecha 3 de enero de 2017 ha tenido entrada en la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe del Ayuntamiento de Elda, mediante el que formula consulta del siguiente tenor literal:

«D. Rubén Alfaro Bernabé, Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Elda, al amparo de lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana y se regulan los registros oficiales de Contratos y de Contratistas y Empresas Clasificadas de la Comunidad Valenciana y las garantías globales, eleva a la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana la siguiente CONSULTA:

Asunto: *Plazo de duración y prórroga del contrato suscrito con la mercantil FOBESA de servicios públicos denominado “servicio de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y gestión del Ecoparque de Elda”*

En relación al asunto de referencia, y con carácter previo a la formulación de la consulta, citamos los siguientes Antecedentes:

1.- El Pleno de este Ayuntamiento en sesión celebrada el día veinticuatro de abril de 2006 adoptó el acuerdo de otorgar la adjudicación del contrato para la prestación del servicio de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y gestión del Ecoparque de Elda, en su propuesta variante; a la empresa FOMENTO DE BENICASIM, S.A. (FOBESA), de acuerdo con las condiciones recogidas en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que regulan dicha contratación y la propuesta económica y técnica presentada al procedimiento por la empresa adjudicataria.

Dicho acuerdo de **adjudicación** adoptado por el Ayuntamiento Pleno, establece en el primer resultando:

"Con fecha 14 octubre 2005 este Pleno adoptó el acuerdo de proceder a la contratación del servicio de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos y gestión del ecoparque de Elda..... por plazo de 15 años...."

El contrato fue formalizado en documento administrativo el día 1 de junio de 2006.

2.- El artículo 3 del Pliego de Condiciones Jurídicas y Económico Administrativas, establece la duración del contrato en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 3. DURACIÓN DEL CONTRATO.

El plazo de adjudicación será de 15 años contados a partir de la fecha de formalización del correspondiente contrato en documento administrativo, pudiendo prorrogarse por periodos de un año por acuerdo expreso de ambas partes, adoptado con tres meses de antelación a la fecha de finalización del contrato o de cualquiera de sus posibles prórrogas.

Si cualquiera de las partes no deseara prorrogar el contrato a su vencimiento o al de cualquiera de sus prórrogas, vendrá obligado a preavisar a la otra con una antelación mínima de 6 meses al vencimiento del contrato inicial o de cada anualidad. "

3.- El artículo 4 del Pliego de Condiciones Jurídicas y Económico Administrativas, establece a tenor literal:

"ARTÍCULO 4. PRORRÓGA TRAS LA FINALIZACIÓN DEL CONTRATO.

En el supuesto de que el contrato no se prorrogue al término de los diez años de duración inicial o en cualquiera de sus posibles prórrogas se establece un periodo de garantía de seis meses, que empezará a contarse desde el momento de la expiración del contrato, por la causa que fuere, durante el cual el adjudicatario puede ser obligado unilateralmente por el Ayuntamiento a continuar la prestación del servicio en las mismas condiciones señaladas en el contrato."

4.- El acuerdo de convocatoria de licitación adoptado por el Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el día 14 de octubre de 2005 para contratar el servicio de referencia determina a tenor literal :

"De conformidad con el dictamen emitido por la Comisión de Gestión Financiera y Administrativa, por la Presidencia se propone la adopción del siguiente acuerdo:

*Proceder a la contratación del servicio de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos y gestión del Ecoparque de Elda mediante el sistema de concurso con procedimiento abierto, **por plazo de quince años**, estableciendo el precio base en conjunto en la cantidad de 4.200.000 euros anuales, y de conformidad con los Pliegos de condiciones jurídicas y económico-administrativas y técnicas que se aprueban en este mismo acto. "*

5.- Igualmente, en el anuncio de licitación publicado en el BOPA nº 256, de fecha 9 de noviembre 2005, se establece en el apartado correspondiente c) **Plazo de ejecución: quince años.**



6.- El adjudicatario formula su oferta, en el apartado relativo a mejoras, en base a un plazo de quince años.

7.- El Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el día treinta y uno de mayo de dos mil doce, adoptó el acuerdo de modificar el contrato suscrito con la mercantil FOMENTO DE BENICASIM, S.A., adjudicataria del servicio de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y gestión del Eco-parque, en base al informe-propuesta elaborado por la Jefa de Servicio de la Concejalía de Servicios Públicos, y en los propios términos expuestos en el referido informe-propuesta de fecha 07 de mayo de 2012, que se transcriben en la parte resolutive del citado acuerdo, a cuyo tenor literal:

“PRIMERO.-

Apartado 2.- Y transcurridos los 10 años del contrato, se renovaría esta maquinaria y a la finalización del mismo (15 años) estos equipos revertirían al Ayuntamiento con un valor pendiente de amortizar; que sería reconocido por el Ayuntamiento, y pasará a considerarse como maquinaria pendiente de amortizar.”

8.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes (LSC), y de acuerdo con lo previsto en el Programa Anual de Actuación de la Institución para el año 2015, se ha emitido informe de fiscalización de diversos aspectos de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento de Elda, entre otros los relativos a la contratación del Ayuntamiento, a este respecto se ha emitido informe de fiscalización manifestando en el punto 7.7. a) párrafo primero lo siguiente:

“a) Expediente 01/05 SJ”. Concesión del servicio de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y gestión del Eco-parque de Elda.

Se trata de un contrato de gestión de servicios públicos, en la modalidad de concesión, tramitado de forma ordinaria mediante un procedimiento abierto, adjudicado por un importe de 3.997,320 euros anuales, formalizado el 1 de junio de 2006 por un plazo de diez años, prorrogable anualmente por cinco años más.”

9.- En fecha 26 de febrero de 2016 se ha emitido informe por la Jefa de Sección de Contratación.

Relación de documentos que se adjunta:

- Acuerdo de convocatoria de licitación adoptado por el Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el día 14 de octubre de 2005.
- Pliego de cláusulas administrativas particulares.
- Anuncio de licitación publicado en el BOPA nº 256, de fecha 9 de noviembre 2005.
- Acuerdo de adjudicación adoptado por el Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el día 24 de abril de 2006.
- Contrato formalizado por el Ayuntamiento de Elda el 1 de junio de 2006 con FOMENTO DE BENICASIM, S.A. (FOBESA).
- Oferta del adjudicatario relativo a Mejoras.

- Acuerdo de modificación del contrato adoptado por el Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el día 31 de mayo de 2012.
- Informe fiscalización de la Sindicatura de Comptes (LSC), apartado 7.7. a) párrafo primero.
- Informe Jefa Sección de Contratación de fecha 26 de febrero de 2016.

En atención a los antecedentes expuestos, se formula la siguiente **CONSULTA**:

PRIMERO.- Respecto del plazo de adjudicación inicial si se debe entender que es de quince años o de diez años.

SEGUNDO.- Si a la finalización de dicho plazo inicial cabría la posibilidad de prorrogar el contrato.»

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La consulta del Ayuntamiento de Elda plantea dos cuestiones bien diferentes. La primera plantea la duda de cuál es la duración del contrato al que el escrito de la consulta se refiere, como consecuencia de la ambigüedad originada por una discrepancia o incoherencia entre las cláusulas 3 y 4 del Pliego de Condiciones Jurídicas y Económico-Administrativas del contrato, relativas a la duración del contrato y a su prórroga, respectivamente. La segunda cuestión, en cambio, es una consulta sobre la posibilidad de prorrogar el contrato al término de su duración, atendiendo las previsiones que el propio pliego establece al respecto en su cláusula 3, teniendo en cuenta que en esta no se ha establecido límite alguno al número de prórrogas posibles ni duración total del contrato incluidas estas y que, además, se ha incluido una obligación de las partes de denunciar (preavisar, según el término empleado en el pliego) el contrato con antelación a su vencimiento si no se quiere prorrogarlo.

Respecto de la primera cuestión, tal como se expone en el escrito del Ayuntamiento, se da la circunstancia de que mientras el artículo 3 del Pliego, donde se determina la duración del contrato, establece que *“el plazo de adjudicación [sic] será de 15 años, contados a partir de la formalización del correspondiente contrato en documento administrativo, pudiendo prorrogarse por períodos de un año por acuerdo expreso de ambas partes...”*, el artículo 4 del mismo Pliego, relativo a la finalización del contrato, establece en cambio que *“en el supuesto de que el contrato no se prorrogue al término de su duración inicial de diez años o de cualquiera de las posibles prórrogas, se establece un período de garantía de seis meses... durante el cual el adjudicatario puede ser obligado a continuar la prestación del servicio en las mismas condiciones señaladas en el contrato.”*

En consecuencia, tales cláusulas resultan en conjunto ambiguas y adolecen de una falta de concordancia clara cuya interpretación genera dudas más que razonables al no haber sido corregidas ni antes ni después de la licitación. Por una parte, parece que la duración del contrato se establece en quince años, prorrogable por períodos anuales con una antelación de tres meses a su finalización salvo que se denuncie con seis meses de antelación; pero, por otra, también cabe interpretar, como ha hecho la Sindicatura, que el artículo 4 corrige o completa lo que establece el artículo anterior al decir que la duración inicial es de diez años, prorrogable anualmente hasta



alcanzar la duración de quince años que indica el artículo 3.

Sobre la interpretación de los contratos cuando se dan cláusulas ambiguas o contradictorias se ha manifestado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución 171/2011, de 29 de junio de 2011, en la que recogiendo el criterio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, expuso los argumentos siguientes:

“En este sentido, resulta preciso destacar que, sobre la interpretación de los contratos en general y sobre la de los contratos públicos en particular ha tenido ocasión de pronunciarse la jurisprudencia en múltiples ocasiones. No podemos olvidar que los contratos públicos son, ante todo, contratos y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley de Contratos del Sector Público y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, cuyo artículo 1.288 exige que tal interpretación se haga en el sentido más favorable para la parte que hubiera suscrito un contrato –en este caso para cualquiera de los licitadores puesto que es necesario respetar el principio de concurrencia-, ya que su oscuridad no puede favorecer los intereses de quien la ha ocasionado (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2000 que sigue una línea consolidada en sentencias como las de 2 noviembre de 1976, 11 octubre y 10 noviembre de 1977, 6 febrero y 22 junio de 1979 y 13 abril y 30 mayo de 1981).

En este sentido es menester recordar, en primer lugar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo “pacta sunt servanda” con sus corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no deja lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá de estarse al sentido literal de sus cláusulas, (sentencias del Tribunal Supremo de 19 marzo de 2001, de 8 junio de 1984 o de 13 mayo de 1982).

Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieran contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá esta sobre aquellas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato. No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar de la intención de los contratantes, los actos de aquéllos coetáneos y posteriores al contrato.

En el supuesto que venimos examinando y, conjugando los criterios interpretativos expuestos, existe por una parte oscuridad o cuanto menos ambigüedad en las cláusulas del pliego a las que se ha venido haciendo referencia, lo que implica que de atender a una interpretación literal de las mismas [la cuestión objeto de litigio] es más que dudosa y que la referida oscuridad, en modo alguno puede interpretarse a favor de la parte que la haya ocasionado, esto es, el órgano de contratación.”

Como en el caso anterior analizado en la resolución del TACRC, en esta ocasión también se da la circunstancia de que la ambigüedad de las cláusulas del contrato al comienzo referidas, ocasionada

por la redacción del Pliego aprobada por el órgano de contratación del Ayuntamiento, no puede resolverse mediante una interpretación literal de las mismas y, por tanto, requiere una interpretación que, en primer término y paradójicamente, corresponde efectuar al mismo órgano de contratación del Ayuntamiento, para lo que de acuerdo con la doctrina jurisprudencial expuesta debe tener en cuenta lo que en relación con la interpretación de los contratos establece el Código Civil, en sus artículos 1281 y siguientes:

Artículo 1281.

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.

Artículo 1282.

Para juzgar de la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente a los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato.

(...)

Artículo 1285.

Las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas.

(...)

Artículo 1288.

La interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad.

Artículo 1289.

Cuando absolutamente fuere imposible resolver las dudas por las reglas establecidas en los artículos precedentes, si aquéllas recaen sobre circunstancias accidentales del contrato, y éste fuere gratuito, se resolverán en favor de la menor transmisión de derechos e intereses. Si el contrato fuere oneroso, la duda se resolverá en favor de la mayor reciprocidad de intereses. Si las dudas de cuya resolución se trata en este artículo recayesen sobre el objeto principal del contrato, de suerte que no pueda venirse en conocimiento de cuál fue la intención o voluntad de los contratantes, el contrato será nulo.

A modo de resumen, de los preceptos anteriores destacan dos principios básicos para interpretar las dudas surgidas en el caso del contrato objeto de la consulta del Ayuntamiento de Elda:

- a) La prevalencia de la intención de los contratantes, apreciada por sus actos coetáneos o posteriores.
- b) El respeto a los intereses recíprocos de las partes, sin que la interpretación de las cláusulas confusas favorezca a quien originó la confusión –el Ayuntamiento– en detrimento de la otra parte.



En cuanto a la intención de las partes contratantes, ésta puede deducirse razonablemente de la concurrencia de los hechos y circunstancias siguientes:

- En los antecedentes del contrato formalizado el 1 de junio de 2006, consta expresamente que el 15 de octubre de 2005, antes de la licitación y adjudicación del contrato, el Pleno del Ayuntamiento adoptó el acuerdo de proceder a la contratación del servicio por un plazo de 15 años, al mismo tiempo que aprobaba el expediente y el pliego de condiciones que rigen la contratación.

- En el anuncio de licitación del contrato, publicado en el BOPA de 9 de noviembre de 2005, figura expresamente la información siguiente relativa al plazo de duración del contrato:

c) Plazo de ejecución: quince años

Ha de destacarse, por la relevancia que tiene también para la segunda cuestión planteada en el escrito de la consulta, que en el anuncio de licitación no consta la circunstancia de que dicho plazo fuera prorrogable.

- Por lo que se refiere al contratista, en el escrito del Ayuntamiento se hace constar que el adjudicatario formuló su oferta, en el apartado relativo a mejoras, basándose para su valoración en un plazo de quince años.

- El contrato fue objeto de una modificación formalizada por las partes el 1 de junio de 2012, previo acuerdo del Ayuntamiento de 1 de mayo de ese año en el que existía una referencia expresa a su duración de 15 años.

En consecuencia, parece fuera de toda duda razonable que la intención de las partes en el contrato era el de acordarlo con una duración de 15 años y que todas las actuaciones efectuadas durante la licitación, adjudicación y formalización del contrato, así como las posteriores, han estado basadas en ese supuesto.

En cuanto a los intereses de las partes, éstos deben ser manifiestos para que puedan tomarse en consideración, pero partiendo de que el plazo de duración de quince años ha sido el propósito realmente pretendido y asumido por las partes no parece que exclusivamente por este motivo –la duración del contrato– se den o puedan darse otros intereses contrapuestos de las partes que precisen su armonización o compatibilización.

Como conclusión respecto de la primera cuestión sometida a consulta, de acuerdo con los preceptos del Código Civil citados y vista la información facilitada por el Ayuntamiento, debe entenderse que el plazo de ejecución del contrato es de quince años, tal como figura en el artículo 3 del Pliego, sin que para ello sea obstáculo la referencia a la duración inicial del contrato que figura en el artículo 4, la cual puede considerarse un error material no corregido que no desvirtúa la intención del Ayuntamiento acreditada por todo lo expuesto y la cual debe presumirse asumida por el contratista y conocida por todos los licitadores que participaron en el procedimiento de

contratación.

Respecto de la cuestión relativa a la posibilidad de prorrogar el contrato basándose en lo previsto en el artículo 3 del Pliego, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que el contrato fue calificado como contrato de concesión de servicios públicos de competencia y titularidad del Ayuntamiento y, previa licitación, fué adjudicado el 24 de abril de 2006. El pliego para su licitación y adjudicación fue aprobado el 14 de octubre de 2005 y el anuncio previo de su exposición al público y de la licitación se efectuó en el BOP de Alicante el 9 de noviembre de 2005.

En consecuencia, era de aplicación el entonces vigente texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en lo sucesivo TRLCAP), en donde para comenzar artículo 67.1 establecía lo siguiente:

Artículo 67. Expediente de contratación.

*1. A los contratos cuya adjudicación se rige por la presente Ley precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad de la misma. Al expediente se incorporarán el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas particulares que hayan de regir el contrato, **con precisión del plazo de duración del contrato y, cuando estuviere prevista, de su posible prórroga y alcance de la misma** que, en todo caso, habrá de ser expresa, sin que pueda prorrogarse el contrato por consentimiento tácito de las partes.*

Asimismo, el artículo 157 del TRLCAP, relativo a la duración de los contratos de este tipo y con carácter de norma básica, disponía lo siguiente:

Artículo 157. Duración.

El contrato de gestión de servicios públicos no podrá tener carácter perpetuo o indefinido, fijándose necesariamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto, sin que pueda exceder el plazo total, incluidas las prórrogas, de los siguientes períodos:

- a) Cincuenta años en los contratos que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio público salvo que éste sea de mercado o lonja central mayorista de artículos alimenticios gestionados por sociedad de economía mixta municipal, en cuyo caso podrá ser hasta 60 años.*
- b) Veinticinco años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público no relacionado con la prestación de servicios sanitarios.*
- c) Diez años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público cuyo objeto consista en la prestación de servicios sanitarios siempre que no estén comprendidos en el párrafo a).*

En el mismo sentido, el artículo 67.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las



Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 10098/2001, de 12 de octubre, establece que los pliegos de cláusulas administrativas particulares deben contener, entre otras, la determinación siguiente:

(...)

e) *Plazo de ejecución o de duración del contrato, con **determinación, en su caso, de las prórrogas de duración que serán acordadas de forma expresa.***

(...)

Pues bien, en el caso que nos ocupa sucede que, por una parte, el pliego no determina las prórrogas que podrán ser expresamente acordadas ni su alcance o el plazo total que, incluidas estas, podría alcanzar el contrato y, por otra parte, como ya hemos destacado antes, resulta, además, que el anuncio de licitación publicado, al igual que el acuerdo de aprobación del expediente de contratación, solo hace referencia al plazo de duración de 15 años sin advertir que esté establecida la posibilidad de prórroga más allá de ese plazo. Es decir, el único plazo de duración del contrato que se encuentra definido es el de 15 años y con esa duración fue anunciada y convocada su licitación.

Como consecuencia de todo ello no puede considerarse en modo alguno que el contrato sea prorrogable más allá de los quince años de duración definida sin incurrir en causa de nulidad, ya que de aceptar que puede prorrogarse *indefinidamente por períodos anuales*, tal como parece pretenderse con la cláusula 3 del pliego, no solo se estaría vulnerando lo dispuesto en los artículos 67 y 157 del TRLCSP, al haber dejado indefinida la duración total del contrato incluidas las posibles prórrogas, sino que también se estaría haciendo una interpretación incompatible con el principio de transparencia e igualdad de trato que rige la contratación pública, ya que la licitación se anunció para un contrato de 15 años de duración y no para otra duración superior indeterminada o limitada implícitamente por los máximos legales de 25 o 50 años, lo cual pudo influir tanto en los otros licitadores que concurrieron a la licitación como en aquellas otras empresas que pudiendo estar interesadas no lo hicieron.

Además, aunque resulte irrelevante por lo que acabamos de indicar, el artículo 3 del Pliego todavía establece otra disposición que resulta contradictoria con la exigencia legal de que la prórroga del contrato, de poderse producir, se efectúe previo acuerdo expreso de las partes. Nos referimos a la disposición de la citada cláusula que establece la obligación de cualquiera de las partes de preavisar a la otra, con más antelación que la que se establece para el acuerdo expreso de prórroga, cuando aquella no desee prorrogar el contrato. Es decir, se establece una exigencia de denuncia previa del contrato para que no resulte obligado prorrogarlo, lo que produce un efecto similar análogo al establecimiento de una prórroga tácita si no media denuncia previa de alguna de las partes, lo cual está prohibido desde la promulgación de la Ley 53/1999, tal y como la jurisprudencia y los órganos consultivos han puesto de manifiesto en numerosas ocasiones. La extinción de los contratos prorrogables se produce a su término, si no hay acuerdo expreso de prórroga entre las partes y sin que sea exigible ninguna otra manifestación o denuncia previa.

Por todo ello, esta Junta considera que las normas reguladoras de la duración de los contratos requieren, en casos como el presente, una interpretación restrictiva y rigurosa de su posibilidad y legitimidad, en tanto en cuanto la aceptación de un número indeterminado de prórrogas, cuando el contrato ha sido licitado y adjudicado para una duración limitada, implicaría una reserva de mercado injustificada en favor del contratista inicial, que sustrae de la licitación pública las prestaciones objeto del contrato durante el tiempo de su duración prorrogada, con el consiguiente perjuicio del interés público y de quienes tienen el derecho de que se respeten los principio de libertad de acceso a las licitaciones y de transparencia e igualdad de trato en los procedimientos.

CONCLUSIÓN

PRIMERA. Cuando exista ambigüedad en las cláusulas del pliego de cláusulas administrativas particulares de un contrato y no sea posible estarse a su sentido literal, conforme a lo establecido en el Código Civil prevalecerá la intención de las partes y el respeto a sus intereses recíprocos, sin que la interpretación de dichas cláusulas pueda perjudicar al contratista o, en su detrimento, favorecer a la Administración o entidad pública cuyo órgano de contratación aprobó el pliego con tal confusión o ambigüedad. De acuerdo con este criterio interpretativo y sin perjuicio del juicio que merezca su calificación como contrato de gestión de servicios públicos, debe considerarse que el plazo del contrato objeto de la consulta es de quince años tal como establece la cláusula 3 de su pliego de condiciones jurídicas y económico-administrativas.

SEGUNDA. Para que pueda prorrogarse el contrato de gestión de servicios públicos sin incurrir en causa de nulidad, la posibilidad de su prórroga, así como su duración y alcance, han de estar expresamente previstos y determinados en el pliego o en el contrato y requeriría en todo caso el acuerdo expreso de las partes. La duración total del contrato de gestión de servicios públicos es un elemento esencial del contrato que no puede tener carácter indefinido ni estar indeterminado. El contrato objeto del presente informe no reúne estas condiciones y no puede prorrogarse al término de su duración expresada en la conclusión anterior.

El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y no tendrá carácter vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.

Vº Bº EL PRESIDENTE
(Por sustitución art. 1 .a)
Orden de 11 de junio de 2001
DOGV 17/07/2001)
LA VICEPRESIDENTA



LA SECRETARIA



APROBADO POR LA JUNTA SUPERIOR DE
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
en fecha 3 de febrero de 2017