



CONSULTA 018/2025, de 6 de marzo de 2025. La interpretación de los pliegos del contrato como prerrogativa del órgano de contratación.

CONSULTA (discurso directo)

“Con fecha 27 de enero de 2025 se firma acta de RECEPCIÓN de una obra para la rehabilitación de un edificio propiedad de la JCCM. En base a la Resolución de 14/05/2024, de la Intervención General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre el ejercicio de la función interventora en la comprobación material de la inversión, la representación de la Intervención General en el acto de recepción, emite informe Favorable con observaciones, de conformidad al resuelto octavo de la citada resolución.

Cuando la intervención manifiesta su “opinión favorable con observaciones”, como es el supuesto, debe acompañar al acta de recepción un informe ampliatorio, suscrito únicamente por la misma. En el informe se expresará la opinión final y su motivación, así como la descripción del caso y sus circunstancias, poniendo de manifiesto, en su caso, la necesidad de posponer la recepción formal mientras no se adopten las medidas correctoras correspondientes, con el cumplimiento previo de los trámites que exija la normativa aplicable.

De este modo, la intervención acompaña al acta de recepción del edificio un Informe Ampliatorio-Favorable con observaciones en el que se recoge la siguiente observación: “La póliza del seguro de responsabilidad civil está vigente hasta julio de 2025, no cumpliendo lo establecido en las cláusulas 34 y 35.2 del PCAP y en línea con el apartado 25 y 26 del Anexo I del PCAP.

Con fecha 30 de diciembre de 2024 se emite un informe firmado por don xxxxxxxxx (Jefe de Servicio de la Unidad Técnica) y por doña xxxxxxxxxxxxxxxxx (Jefa de Servicio de Contratación de xxxxxx) donde se interpreta que el certificado de seguro existente es correcto y conforme a los pliegos.



El artículo 190 de la LCSP prevé entre las prerrogativas que ostentan las Administraciones Públicas, la de interpretar los contratos administrativos, las cuales han de ejercerse dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la propia Ley y en la legislación específica que resulte de aplicación.

2

Esta interpretación debe recogerse en un acto administrativo del órgano de contratación previo informe jurídico y audiencia al contratista, tal como exige el ejercicio de las prerrogativas del órgano de contratación por la Ley de Contratos.

No constando la misma a la fecha del acto de recepción y, no cumpliéndose lo establecido en el tenor literal de los pliegos."

Acudiendo a la regulación de los seguros en el pliego, resulta que la cláusula 34.2 respecto al Seguro de responsabilidad civil señala lo siguiente:

"Antes del inicio de las obras, y durante el plazo de ejecución, la contratista deberá tener suscrito el seguro de responsabilidad civil cuando lo exija el apartado 25 del Anexo I. Podrá cumplirse esta condición mediante la extensión al presente contrato del seguro de responsabilidad civil que ya tuviera concertado la empresa adjudicataria, siempre que garantice los daños causados a terceros por hechos derivados de la ejecución de la obra y su realización y así se acredite mediante la correspondiente certificación expedida en nombre de la compañía aseguradora por persona con poder bastante. Antes de levantar el acta de comprobación del replanteo se verificará el cumplimiento de esta obligación."

Por su parte el apartado 25 del Anexo I del pliego sobre el Seguro de Responsabilidad Civil establece que servirá "para responder de daños materiales y/o personales derivados de la ejecución de la obra hasta la finalización del plazo de garantía de la misma." Sobre la Recepción de las obras la cláusula 35 del pliego en su apartado 2 letra c) indica que antes de la recepción, la contratista deberá realizar las actuaciones que se indican y entre las que se incluye la de "Acreditar, conforme a lo establecido en el presente pliego la vigencia de los contratos de seguro por el plazo de un año contado desde la recepción de las mismas, y que la prima se encuentra totalmente abonada."



A la vista de esta regulación, la Unidad Técnica en coordinación con el Servicio de Contratación emite informe en el que se concluye que “dicha indicación en el Anexo I [la del apartado 25] relativa a la duración de la vigencia del seguro de responsabilidad civil hasta la finalización del plazo de garantía no es correcta, ya que, tal y como se indica en la cláusula 35.2 del PCAP, dicho seguro debe estar vigente durante el plazo de ejecución, que finaliza con la firma del acta de recepción de la obra.”

De este modo y de conformidad con lo que exige el pliego (cláusula 34.2), la vigencia del seguro de responsabilidad civil finaliza con la ejecución de la obra, esto es con el acta de recepción. Los posibles daños que se produjeran por los vicios o defectos de la obra, quedarán cubiertos por la garantía definitiva constituida por la contratista, no siendo necesario mantener el seguro de responsabilidad civil durante el plazo de garantía del contrato (36 meses) como pretende la Intervención.

Mantener la obligatoriedad de la vigencia del seguro de responsabilidad civil más allá de la recepción del edificio, supondría imponer a la contratista una obligación que deriva de la existencia de un error en el pliego, tal y como expone el informe de la Unidad Técnica. De este modo, no se considera que este informe esté realizando una interpretación de los pliegos, sino la aplicación de las cláusulas de manera lógica y en base a la actuación precedente seguida en otros expedientes de obra, en los a la recepción de la obra no se ha exigido a la contratista acreditar la tenencia de seguro de responsabilidad civil durante el plazo de garantía del contrato. Exigir este seguro por una aplicación “literal” de los pliegos como manifiesta la intervención, iría contra la actuación seguida en el resto de los expedientes de obra que se han ejecutado por este órgano de contratación hasta la fecha.

A la vista de lo descrito, y no habiendo declarado la intervención la necesidad de posponer la recepción del edificio a la adopción de ninguna medida correctora o al cumplimiento de ningún trámite, se plantean las siguientes cuestiones:

- ¿Es obligatorio exigir a la contratista la vigencia del seguro de responsabilidad civil una vez finalizada la ejecución de la obra y hasta el fin del plazo de garantía?



- ¿Se está realizando una interpretación de los pliegos y sustrayendo así la competencia que ostenta el órgano de contratación en el ámbito de las prerrogativas previstas en el artículo 190 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público?

- En caso de ser afirmativa la cuestión anterior ¿Sería necesario tramitar un procedimiento contradictorio, aun cuando no consta la existencia de ninguna controversia con la contratista?”

RESPUESTA

El escrito de consulta plantea diversas cuestiones, por lo que iremos analizando cada una de ellas.

- **Sobre la exigencia de la vigencia del seguro de responsabilidad civil a la contratista, una vez finalizada la ejecución de la obra y hasta el fin del plazo de garantía.**

Teniendo en cuenta los datos aportados por la consultante, hemos de referirnos a lo establecido en la cláusula 34.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP, en adelante), sobre el seguro de responsabilidad civil, que determina lo siguiente (el resaltado es nuestro):

***“Antes del inicio de las obras, y durante el plazo de ejecución, la contratista deberá tener suscrito el seguro de responsabilidad civil cuando lo exija el apartado 25 del Anexo I.*”**

Podrá cumplirse esta condición mediante la extensión al presente contrato del seguro de responsabilidad civil que ya tuviera concertado la empresa adjudicataria, siempre que garantice los daños causados a terceros por hechos derivados de la ejecución de la obra y su realización y así se acredite mediante la correspondiente certificación expedida en nombre de la compañía aseguradora por persona con poder bastante. Antes de levantar el acta de comprobación del replanteo se verificará el cumplimiento de esta obligación.”

Así, a tenor de lo señalado en esta cláusula, observamos que la exigencia al contratista del seguro de responsabilidad civil se circunscribe a una fecha anterior al inicio de las obras y durante el plazo de ejecución de las mismas, debiendo el órgano de contratación indicar



únicamente, en el apartado 25 del Anexo I, si se exige o no tal seguro, que lo será por el periodo de cobertura que la cláusula 34.2 del pliego señala, no otro. No obstante, podemos advertir que, en el caso que nos ocupa, el apartado 25 del Anexo I del correspondiente contrato, además de indicar que se exige seguro de responsabilidad civil, también establece su periodo de cobertura (el resaltado es nuestro)“(…) *para responder de daños materiales y/o personales derivados de la ejecución de la obra hasta la finalización del plazo de garantía de la misma*”, es decir, una duración del periodo de cobertura del seguro de responsabilidad civil diferente, que excede de la duración del período de ejecución de las obras previsto, lo que supondría contravenir lo establecido en la propia cláusula.

El modelo de pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de obras, del que deriva esta consulta, ha sido informado por el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y es de uso obligatorio para todos los órganos de contratación del sector público regional, lo que implica que el contenido del anexo del PCAP no puede contravenir lo que ya ha sido informado para su aprobación. Así lo indica la cláusula del pliego relativa al régimen jurídico del contrato (el resaltado es nuestro):

“Los pliegos de cláusulas administrativas particulares que se ajusten al presente modelo de pliego no podrán establecer declaraciones contrarias a las previstas en este.”

Esta previsión sobre la exclusión de criterios contradictorios en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se introdujo en virtud de una recomendación establecida por el Gabinete Jurídico en su informe al citado pliego, en el que indica (el resaltado es nuestro):

“(…) En definitiva, se admite la posibilidad de que los pliegos de cláusulas administrativas particulares contengan estipulaciones ya no solo distintas sino contrarias a las previstas en el pliego de cláusulas generales que resulte aplicable; posibilidad contemplada también en el artículo 71.2 RGLCAP.

Sin embargo, tal posibilidad no se admite en relación con los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares, de suerte que los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán contener declaraciones no previstas en los mismos, para adaptarlo a las necesidades concretas del procedimiento y del contrato a adjudicar, pero en ningún caso contrarias a las recogidas en el modelo, so pena de



incurrir en un vicio de anulabilidad, conforme a los artículos 40 LCSP y 48.1 de la Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP en adelante).

Lo anterior tiene sentido, pues los modelos de pliegos, en cuanto tales modelos, se configuran como arquetipos o puntos de referencia para ser imitados o reproducidos y de esta manera garantizar la uniformidad en la documentación que rige la contratación con los diferentes órganos de una misma Administración Pública.

(...)

Al hilo de lo hasta ahora expuesto se formula la siguiente recomendación: que en el modelo objeto de análisis se haga constar de forma expresa que los pliegos de cláusulas administrativas particulares a los que resulte de aplicación no establezcan declaraciones contrarias a las previstas en aquél.

(...)”.

Sobre esta cuestión, relativa a que los pliegos de cláusulas administrativas particulares únicamente deben contener las declaraciones que sean específicas del contrato de que se trate, hemos de traer a colación el Informe 2/2019, de 5 de julio de la Junta Regional de Contratación Administrativa de Murcia, que señala lo siguiente (el resaltado es nuestro):

“Además, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Junta de Andalucía, en su Informe 4/2009, de 22 de abril, relativo a la necesidad del informe jurídico de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que se ajusten a un modelo previamente informado concluye, siguiendo esta misma doctrina que “De acuerdo con el artículo 99.6 de la Ley de Contratos del Sector Público se requerirá informe jurídico en relación con los aspectos esenciales del contrato que afecten a los derechos y obligaciones de las partes y que no se hayan precisado en el modelo de pliego de cláusulas administrativas particulares, siguiendo los criterios orientativos expuestos en el informe”. Esta conclusión se basa, fundamentalmente en reconocer que en los modelos de pliegos que se utilizan para una pluralidad de contratos, aunque de naturaleza análoga, necesariamente hay aspectos del contrato en concreto que no



pueden ser previamente precisados y, por otro lado, que la variedad de supuestos que pueden quedar sin concretar en los modelos de pliegos, a modo orientativo hace necesaria una distinción entre aspectos que son mera identificación del contrato o que son concreción de cuestiones cuyo contenido ha sido totalmente acotado en el pliego y sin que el órgano de contratación tenga más opciones que la indicación en los cuadros de características de cifras o alternativas ya previstas en los modelos de pliegos y, por otro lado, cuestiones que necesitan un desarrollo más extenso, pudiendo el órgano de contratación completar para cada contrato en concreto aspectos que no han sido totalmente contemplados en el modelo de pliego, y que por tanto al tener un mayor margen de actuación pueden afectar con más intensidad los derechos y obligaciones de las partes en aspectos esenciales del contrato. (...)”.

Como podemos observar, en aquellas cuestiones cuyo contenido ya ha sido acotado en el pliego, como ocurre en la cláusula 34.2 del PCAP, que regula el seguro de responsabilidad civil, el órgano de contratación no tiene más opciones que seleccionar una de las dos alternativas a que se refiere la citada cláusula: si se exige o no, para el contrato de que se trate, el referido seguro, indicando esta cuestión en el apartado 25 del Anexo I, lo que no ha sucedido en este caso, ya que este apartado, tal y como se ha indicado anteriormente, también regula el periodo de vigencia del seguro, contraviniendo, además, el periodo a que se refiere la cláusula 34.2.

Consciente de dicho error, la Unidad Técnica emite informe, manifestando que la indicación en el Anexo I, relativa a la duración de la vigencia del seguro de responsabilidad civil hasta la finalización del plazo de garantía, no es correcta, ya que, tal y como se indica en la cláusula 35.2 (interpretamos que se refiere a la cláusula 34.2), dicho seguro debe estar vigente durante el plazo de ejecución, que finaliza con la firma del acta de recepción de la obra.

Consecuentemente con ese error advertido por la Unidad Técnica, entendemos que el órgano de contratación ha decidido no requerirle la vigencia del seguro, una vez recepcionada la obra, pues no se ha aportado junto con la consulta ningún documento de aquél exigiéndolo. Así, podemos entender que, tanto la Unidad Técnica, como el órgano de contratación, coinciden en que lo dispuesto en la cláusula 34.2 prevalece sobre lo establecido en el apartado 25 del Anexo I, lo que beneficia a la contratista, y responde a la finalidad de la suscripción del seguro de responsabilidad civil, que es hacer frente a los daños que se puedan ocasionar a terceros en el



desarrollo de la actividad de construcción, sin que deba extender su vigencia hasta la finalización del plazo de garantía.

- **Sobre si se está realizando una interpretación de los pliegos y sustrayendo así la competencia que ostenta el órgano de contratación en el ámbito de las prerrogativas previstas en el artículo 190 de la LCSP**

El artículo 190 de la LCSP, establece como una prerrogativa del órgano de contratación la de interpretar los contratos administrativos; con ello el precepto deja claro que esta interpretación es unilateral y que, en ningún caso, puede corresponder a las licitadoras.

Por su parte, el artículo 139.1 de la LCSP dispone que:

*“Las **proposiciones** de los interesados **deberán ajustarse a los pliegos** y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la **aceptación incondicionada por el empresario** del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna (...)”.*

Así pues, los pliegos constituyen el documento que contiene la totalidad de las cláusulas que van a regir el contrato administrativo, así como los derechos y obligaciones que corresponde a cada una de las partes del mismo. Los pliegos rectores de una licitación vinculan a las partes (tanto al órgano de contratación como al licitador). Ello ha llevado a la jurisprudencia a acuñar el aforismo de que "el pliego es ley del contrato".

Respecto a las discrepancias del contenido de los Pliegos procede traer a colación el Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que señala, en su Resolución 62/2022, de 10 de febrero, lo siguiente:

*“(...) La finalidad de los Pliegos, en tanto *lex contractus*, es aportar certeza y seguridad sobre los elementos de la licitación, por lo que la oscuridad, ambigüedad o contradicción entre sus cláusulas no deben interpretarse en favor de la parte que las redactó, sino en favor de los licitadores que las hayan interpretado de forma razonable, en beneficio de la libre concurrencia y con respeto a los principios de igualdad de trato y no discriminación, criterio defendido por el TACRC en su Resolución 1383/2021, de 15 de octubre. Esta doctrina se recogía ya en resoluciones anteriores, 1037/2020, de 28 de*



septiembre, 983/2015, de 23 de octubre, 100/2014, de 5 de febrero o 49/2011, de 24 de febrero, señalándose “que si las dudas de interpretación en los pliegos no es posible solventarlas de acuerdo con las previsiones de la Ley de Contratos del Sector Público, debe acudir al Código Civil, cuyo artículo 1.288 dispone que “la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”.

En el caso que nos ocupa podemos observar que existe una contradicción entre la cláusula 34.2 del PCAP y el apartado 25 del Anexo I, que como ya se ha referido anteriormente, exigen a la contratista un periodo de cobertura del seguro de responsabilidad civil, por un lado (cláusula 34.2), antes del inicio de las obras y durante el plazo de ejecución de la obra, y por otro lado (apartado 25 del Anexo I), hasta la finalización del plazo de garantía de la misma.

Si en el enunciado de las cláusulas contenidas en el PCAP y en el cuadro de características, se advierte, como en este caso, que existe contradicción, es decir, que se han introducido cláusulas oscuras, correspondería al propio órgano de contratación que las ha redactado su interpretación, sin que esta le pueda favorecer en ningún caso. Esta prerrogativa está sujeta a control jurisdiccional y a la obligación de dar audiencia a la contratista en un procedimiento contradictorio.

Ahora bien, el ejercicio de la prerrogativa ha de emplearse cuando existe discrepancia entre las partes: órgano de contratación y contratista. Ese ejercicio de interpretación deviene de la solicitud de aclaración y oposición por parte de la contratista sin que, en ningún caso, la parte que interpreta la contradicción advertida en el pliego pueda favorecerse de la oscuridad que ella misma ha propiciado.

En el supuesto que se plantea, no ha habido exigencia de ese seguro por parte del órgano de contratación, en el momento de la recepción de la obra, dado que se ha aplicado lo dispuesto en la cláusula 34.2 del pliego, que primaría sobre lo establecido en el apartado 25 del Anexo I; por otra parte, podemos advertir que no existe un pronunciamiento expreso de aquél sobre esta cuestión, dado que, según los datos aportados por la consultante, no ha habido ninguna solicitud de aclaración y oposición por parte de la contratista en la aplicación del pliego.



Teniendo en cuenta lo anterior, este servicio considera que, en el presente caso, no se ha sustraído la potestad de interpretar los contratos que el artículo 190 reserva al órgano de contratación como una de las prerrogativas con las que aquél cuenta, pues no debe ejercerse prerrogativa de interpretación alguna ya que la solicitud de aclaración y la constatación de esa posible contradicción no se realiza por la contratista (como parte del contrato que puede verse afectada en su derecho), sino por un agente externo a esa relación contractual, en este caso, la Intervención.

- **Sobre si sería necesario tramitar un procedimiento contradictorio, aun cuando no consta la existencia de ninguna controversia con la contratista.**

Teniendo en cuenta lo indicado anteriormente, y que el fin del procedimiento contradictorio es posibilitar el trámite de audiencia a quien se oponga o cuestione las decisiones o acciones que haya adoptado la Administración, para que pueda alegar lo que convenga a sus intereses, este servicio considera que no habría que iniciar dicho procedimiento, pues no existe ninguna oposición por parte de la contratista, en la aplicación del pliego, que tuviera que dirimirse a través de un procedimiento en el que hubiera que darle trámite de audiencia, en ejercicio de la defensa de sus derechos.

Como **conclusión** de lo expuesto, este servicio considera lo siguiente:

- El periodo de vigencia del seguro de responsabilidad civil concluye con la finalización de la obra, sin que deba extenderse al plazo de garantía, en aplicación de lo dispuesto en la cláusula 34.2 del PCAP.
- No se ha sustraído la prerrogativa de interpretación que, en virtud del artículo 190 de la LCSP, corresponde al órgano de contratación, pues dicha interpretación no es necesaria al no existir oposición de la contratista en la actuación que, en aplicación del pliego, ha llevado a cabo la Administración, no exigiendo la vigencia del seguro de responsabilidad civil durante el plazo de garantía.
- No es necesario realizar un procedimiento contradictorio, dado que no existe oposición por la contratista, como parte de la relación contractual, y que la finalidad de aquél es posibilitar el trámite de audiencia a quien se oponga o cuestione las decisiones o



acciones que haya adoptado la Administración, para que pueda alegar lo que convenga a sus intereses.

Finalmente, indicar que, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.

11

Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; para ello, ponemos a su disposición esta breve encuesta a la que podrá acceder haciendo clic en cualquiera de las caritas que aparecen a continuación. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

**EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE
CONTRATACIÓN**