

Id Cendoj: 28079130042006100139
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 7347 / 2003
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: MARIANO BAENA DEL ALCAZAR
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. Interpretacion de los contratos.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a seis de Abril de dos mil seis.

Visto el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado en la representación que le es propia contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de abril de 2003 , relativa a contrato administrativo, formulado al amparo del *apartado d) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional* en su redacción vigente, habiendo comparecido el Abogado del Estado en la representación que le es propia así como la entidad Nueva Compañía Arrendataria de las Salinas de Torre vieja, S.A..

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 10 de abril de 2003 por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se dictó Sentencia , por la que se estimaba el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad Nueva Compañía Arrendataria de las Salinas de Torre vieja, S.A. contra resoluciones del Ministerio de Economía y Hacienda, relativas a revisión de canon de arrendamiento.

SEGUNDO.- Notificada dicha Sentencia en debida forma, por el Abogado del Estado en la representación que le es propia se anunció la preparación de recurso de casación.

En virtud de Providencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de julio de 2003 se tuvo por preparado el recurso de casación, emplazándose a las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo.

TERCERO.- En 12 de noviembre de 2003, por el Abogado del Estado en la representación que ostenta se interpuso recurso de casación.

Comparece ante la Sala en concepto de recurrida la entidad Nueva Compañía Arrendataria de las Salinas de Torre vieja, S.A..

CUARTO.- Mediante Providencia de 12 de mayo de 2005 se admitió el recurso de casación interpuesto, habiendo formulado la entidad recurrida su oposición al mismo.

Finalizada la tramitación del recurso en debida forma, señalose el día 4 de abril de 2006 para su votación y fallo en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Mariano Baena del Alcázar, Magistrado de Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La materia a que se refiere el fondo del asunto en este recurso de casación es la interpretación de un contrato administrativo.

En 20 de julio de 1989 el Director General del Patrimonio del Estado dictó, previo informe del Servicio Jurídico del Estado, resolución interpretativa del contrato de arrendamiento de las Salinas de Torre vieja y La Mata, arrendamiento éste adjudicado a una empresa por *Decreto de 6 de abril de 1951*, que resolvió el concurso convocado anteriormente por *Decreto de 3 de octubre de 1950*. Es de notar que las dudas sobre interpretación del contrato no se planteaban por primera vez, pues anteriormente (en realidad muchos años antes, en 19 de diciembre de 1962) se había dictado resolución interpretativa por la misma Dirección General, previo informe del Servicio Jurídico del Estado y de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de modo que había venido aplicandose esta resolución interpretativa anterior desde 1962 hasta la antes mencionada nueva resolución de 20 de julio de 1989.

Ante ello la empresa arrendataria, que había tenido conocimiento de que se estaba preparando o gestando una nueva interpretación y había hecho alegaciones al respecto mediante escrito de 13 de abril de 1989, interpuso recurso en vía administrativa que fue desestimado por resolución de 11 de diciembre de 1989 del Subsecretario de Economía y Hacienda, dictada por delegación del Ministro. Contra esta desestimación la citada empresa interpuso recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional si bien ésta, apreciando su falta de competencia, por Auto de 25 de octubre de 1994 ordenó la remisión de las actuaciones al Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Este Tribunal dictó Sentencia con un fallo de carácter estimatorio. En sus Fundamentos de Derecho se expone cuales son los actos impugnados, detallando que al dictarse la resolución interpretativa de 20 de julio de 1989 se giró a la empresa liquidación complementaria del canon variable a abonar por importe de 472.741.544 pesetas, correspondientes a los cinco últimos ejercicios anuales. Además se da cuenta de los datos del negocio jurídico celebrado en su día, en cuyo contexto se inserta la resolución interpretativa impugnada.

Pero el Tribunal Superior de Justicia expone, antes de resolver sobre las alegaciones de las partes, cuales es la cuestión central planteada. En el contrato celebrado en su día y en concreto en su cláusula 3ª se establecen los puntos o estipulaciones siguientes, aunque desde luego en términos que están lejos de ser claros. En primer lugar se precisa que la compañía arrendataria debe producir y vender cada cinco años un promedio anual de 1.500.000 toneladas métricas de sal. En segundo lugar se dispone que, si no lo hace así, por cada tonelada métrica que falte hasta llegar a la cifra estipulada debe abonar a la Administración una cantidad igual al canon variable.

Por otra parte este canon se determina del modo que seguidamente se expresa. Ante todo debe establecerse cual ha sido el precio medio anual de la sal durante el año considerado. Este precio debe ser comparado con el precio medio del trienio anterior. En el caso de que el precio del año sea mayor que el del promedio trienal se abonará por la empresa un canon que inicialmente era de 10 pesetas por tonelada métrica (pero se aplicaba el de sucesivas revisiones), siempre que se cumplieran dos condiciones: que la diferencia sobrepasase el 10 por ciento del precio medio del trienio; y que esta diferencia se mantuviese durante tres años.

El problema interpretativo proviene, y así lo ha sostenido la Administración y no se ha contradicho por la contraparte, de que por error no venia haciéndose la comparación del precio medio del año considerado con el precio medio anual del trienio anterior, sino con el precio anual más bajo del trienio. La nueva interpretación supone en cambio calcular los aumentos comparando con el precio medio.

El Tribunal a quo, que antes ha hecho una enumeración sintética de las alegaciones de la empresa recurrente, desecha la alegación de que la Administración ha actuado sin otorgar audiencia a la empresa, pues ésta presentó un escrito cuando se estaba preparando la nueva resolución interpretativa, y además tuvo la oportunidad de recurrir en vía administrativa. No se acoge tampoco la argumentación de que la Administración ha ido contra sus propios actos, pues mantiene el Tribunal a quo que la actuación administrativa y los criterios empleados en ella no pueden quedar petrificados, aunque su modificación requiere que se cumplan las previsiones y los requisitos que establece el ordenamiento jurídico. Asimismo se desecha igualmente la alegación de que la Administración ha actuado incurriendo en desviación de poder.

Entiende sin embargo el Tribunal Superior de Justicia que debe estimarse el recurso interpuesto porque, existiendo un dictamen anterior de la Comisión Permanente del Consejo de Estado y habiéndose variado o modificado la interpretación, la Administración debió solicitar un nuevo dictamen del Alto Cuerpo consultivo, lo que desde luego no se hizo antes de dictar la resolución interpretativa.

Por lo demás entiende el Tribunal de instancia que se han vulnerado las reglas del Código civil sobre

interpretación de los contratos, y concretamente el *artículo 1288 del citado cuerpo legal* a cuyo tenor la cláusula oscura del contrato no puede favorecer a quien ocasionó la oscuridad, y el artículo 1282 sobre el valor interpretativo de los actos de los contratantes inmediatos y posteriores a la celebración del contrato.

Además se hacen unas consideraciones justificativas de la cláusula del contrato sobre la que versa el debate, consideraciones que se basan en que no se trataba de actualizar el canon variable sino de revisarlo anualmente aunque solo cuando se dieran circunstancias excepcionales.

A la vista de todo ello, y haciendo una exégesis interpretativa del dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 1961, se estima el recurso contencioso administrativo interpuesto. Además se reconoce a la empresa derecho a percibir indemnización de daños y perjuicios, a determinar en ejecución de Sentencia, si bien los daños se refieren, intentando hacer una precisión sobre ellos, a los ocasionados por la constitución por la sociedad de aval que garantizase el pago de la cantidad y a los intereses legales.

Con estos Fundamentos de Derecho se estima el recurso contencioso administrativo interpuesto.

SEGUNDO.- Contra esta Sentencia interpone recurso de casación el Abogado del Estado en la representación que le es propia invocando dos motivos, ambos al amparo del apartado d) de la Ley Jurisdiccional por infracción del ordenamiento jurídico. Comparece como recurrida la empresa arrendataria de las salinas.

El primer motivo que se expresa en el breve escrito de interposición del recurso se basa en la alegada infracción del *artículo 18 de la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965* aplicable en la fecha de autos, es decir, la fecha en que se dictó la nueva resolución interpretativa del contrato.

Este motivo debe ser rápidamente desechado. No es ocioso destacar que el representante de la Administración insiste en un dato fáctico no cuestionado, el de los considerables beneficios obtenidos por la empresa al compararse el precio medio anual con el precio más bajo que arrojase una de las anualidades del trienio anterior según la interpretación ahora corregida, y no resultar revisables dichos beneficios al operar respecto a buena parte de ellos el instituto de la prescripción. Pero la argumentación se basa principalmente en las potestades de interpretación de los contratos que tiene la Administración.

Sin embargo al argumentar así se obvia o se omite que estas potestades tienen los límites que establece el ordenamiento jurídico, y uno de ellos consiste en la obligación de solicitar dictamen del Consejo de Estado, a tenor del *artículo 22.12 de su ley reguladora*, *Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril*, refiriéndose además este precepto a los supuestos en que exista disconformidad del contratista. Justamente resulta que el hecho de no haber recabado nuevo dictamen del Consejo de Estado al variar la interpretación es uno de los términos de la doble razón de decidir de la Sentencia, y el Abogado del Estado no combate procesalmente dicho extremo. Ello es bastante para que deba desecharse el primer motivo de casación.

TERCERO.- En el segundo motivo se alega infracción del mismo precepto, el *artículo 16 de la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965*, y de los *artículos 1281 a 1289 del Código civil* sobre interpretación de los contratos.

A diferencia del anterior este motivo debe ser acogido. La Sentencia de instancia, como antes se ha precisado, se refiere a la aplicación en la interpretación del contrato del *artículo 1282 del Código Civil sobre los actos inmediatos y posteriores a la celebración del contrato que realicen los contratistas*, y al artículo 1288 a tenor del cual la cláusula oscura no debe favorecer a quien introdujo la oscuridad. No tiene en cuenta en cambio la dicción del *artículo 1284 del mismo Código civil*, el cual dispone que las cláusulas deben interpretarse en el sentido más adecuado para que produzca efectos el contrato.

Aunque el Abogado del Estado no insiste en su argumentación en el mandato del precepto que acaba de citarse, precepto que es uno más de los invocados genéricamente, considera esta Sala que debe estarse a lo dispuesto en el citado artículo 1284 con prevalencia a los otros citados y aducidos. Pues sin duda es más importante que el contrato produzca su efecto que la corrección y ajuste interpretativo de estipulaciones menores. Ciertamente no lo es el cálculo para la revisión del canon variable, pues evidentemente el contrato de arrendamiento de las salinas implica la explotación de las mismas por la arrendataria, con la contraprestación del abono de un canon. Así debe apreciarse aun aceptando la tesis de que no se trata de la actualización anual del canon, sino de una revisión cuando se produzcan notables modificaciones de precios. En cualquier caso sigue siendo cierto que la oscura cláusula del contrato que ha dado lugar al litigio se estaba aplicando incurriéndose en un grave error que suponía un considerable perjuicio para el interés

publico.

Por todo ello, confrontando el mandato del *artículo 1284 del Código Civil* y los pronunciamientos de la Sentencia, toda vez que aquel artículo ha sido invocado expresamente por el Abogado del Estado y que la Sentencia no se atuvo al mandato del precepto vulnerándolo por inaplicación, considera esta Sección que debe acogerse el segundo motivo de casación y estimarse el recurso.

CUARTO.- Toda vez que debemos declarar que ha lugar a la casación de la Sentencia impugnada, hemos de resolver con plena potestad sobre el recurso contencioso administrativo interpuesto en la instancia. Ahora bien, no obstante haber considerado que la interpretación del contrato debe hacerse de modo tal que se procure que surta efectos el negocio jurídico celebrado, debemos enjuiciar ahora el acto administrativo, es decir, la resolución interpretativa acompañada de requerimiento de pago, atendiendo tanto a los aspectos procedimentales como al fondo del asunto.

Desde esta perspectiva y considerando en primer lugar el procedimiento administrativo, entiende esta Sala que en ese procedimiento se omitió un trámite esencial, como fue el de requerir dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado. El *artículo 22.12 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado establece que el Alto Cuerpo consultivo, y en concreto su Comisión Permanente, debe emitir dictamen sobre la interpretación de los contratos de concesiones administrativas, cualquiera que sea su objeto, cuando se formule oposición por parte del concesionario. En el caso de autos, emitido un primer dictamen del Consejo de Estado, la Administración actuó de un modo determinado en la ejecución del contrato, manteniendo un criterio (ajustado o no al primitivo dictamen), criterio que luego modificó existiendo una disconformidad expresa del contratista. En estas condiciones entiende la Sección que debió procederse a requerir nuevo dictamen del Consejo de Estado, pues la segunda interpretación del contrato realizada supone una importante modificación y es de consecuencias económicas notables. Desde luego la falta de dicho dictamen no resulta suplida por la actuación que califica el Abogado del Estado de reinterpretación del dictamen del Consejo de Estado solicitado en su día.*

Por ello, por más que sea de lamentar que deba llegarse a esta solución muchos años después, entendemos que un pronunciamiento conforme a derecho no puede ser otro que anular la resolución interpretativa impugnada, sin entrar a enjuiciar el fondo de la misma, exclusivamente por la omisión del informe o dictamen del Consejo de Estado, que deberá recabarse en su caso si se desea modificar la interpretación del contrato que venía realizándose desde 1962.

Ello supone la estimación parcial del recurso contencioso administrativo interpuesto, y al llevar a cabo esa estimación debemos pronunciarnos también respecto al resarcimiento de los daños ocasionados. En cuanto a este extremo, y toda vez que se declara la anulación del acto impugnado, procede reconocer el derecho de la empresa arrendataria de las salinas al resarcimiento de los gastos ocasionados por la constitución de aval que garantizase el pago de la cantidad para el que fue requerida. Sin que debamos pronunciarnos sobre la cuantía concreta de la cantidad a abonar por la Administración, que habrá de fijarse en ejecución de Sentencia.

QUINTO.- No hacemos declaración especial sobre las costas de la instancia y en cuanto a las del presente proceso que cada parte satisfaga las suyas.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y común aplicación.

FALLAMOS

Que acogemos el segundo motivo invocado, por lo que declaramos haber lugar a la casación de la Sentencia impugnada y debemos estimar y estimamos el presente recurso; que no acogemos el primer motivo de casación que se invoca; que en cuanto al recurso contencioso administrativo interpuesto ante el Tribunal Superior de Justicia lo estimamos parcialmente, por lo que anulamos el acto administrativo impugnado por haberse dictado prescindiendo de las normas de procedimiento, y declaramos el derecho de la empresa recurrente a ser compensada de los gastos ocasionados por la constitución de aval, en una cuantía que se determinará en ejecución de Sentencia; que no hacemos declaración especial sobre las costas de la instancia y en cuanto a las del presente proceso que cada parte satisfaga las suyas.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertara en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente que en ella se expresa en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública esta Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de lo que como Secretaria

certifico.-Rubricado.