



**ESTUDIOS**

# **EL INTERES PUBLICO EN LA INTERPRETACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Por LANDELINO LAVILLA ALSINA

351.712

*Sumario:* 1. Planteamiento y tesis.—2. La supletoriedad del Derecho común en materia de interpretación.—3. El interés público en la interpretación.—4. Conclusión.

## **1. Planteamiento y tesis**

**L**A interpretación de los contratos administrativos, desde la perspectiva de su específica disciplina jurídica, ha venido acusando dos notorias especialidades sobre el régimen de Derecho común. La primera, incuestionada, ha desenvuelto su virtualidad en el plano formal. La segunda, controvertida y en ocasiones equívoca, ha operado con desigual eficacia en el plano material.

En el aspecto formal, la especialidad se concreta en la prerrogativa de la decisión previa, unilateral y ejecutiva de la Administración, coonestada con un claro sistema de garantías a favor del contratista, como son su derecho de audiencia y la posibilidad de alzarse, en vía de recurso, contra la decisión administrativa adoptada.

En el aspecto material, la especialidad se deriva de unas presu-  
puestas exigencias de la dogmática del contrato administrativo, y  
se concreta en la razón de servicio público, que en los casos de duda  
impone «dirigirse por aquella inteligencia que se halle más en ar-  
monía con el interés general» (sentencia de 9 de marzo de 1907). La  
aludida equívocidad resulta de que la invocación de la primacía del  
interés público, como excepción a los criterios interpretativos de Dere-  
cho común, alterna, en contradicción aparente o real, con la frecuen-  
te aplicación directa de las normas interpretativas del Código civil.

No voy a plantear el tema de fondo relativo a si existe o no duali-  
dad de figuras contractuales (contrato administrativo y contrato  
civil) relevante en el aspecto dogmático e institucional. Parto de la  
realidad de una contratación administrativa que, en el orden concep-  
tual y normativo, yuxtapone, al igual que en su simple nominación,  
el sustantivo «contratación», con su implícita remisión en bloque a  
la esencia del contrato, y el adjetivo «administrativa» con su explícita  
referencia a un régimen específico legalmente configurado. Sobre  
esa base de partida fundo la afirmación de que las reglas y criterios  
interpretativos contenidos en los artículos 1.281 y siguientes del Cód-  
igo civil son de directa e inmediata aplicación en la interpretación de  
los contratos administrativos, sin que tenga sentido contraponer a  
ellos o a los principios en que se inspiran el criterio prevalente del  
interés público, cuya eventual virtualidad ha de desenvolverse en el  
marco de las normas interpretativas del Derecho común.

## **2. La supletoriedad del Derecho común en materia de interpretación**

La previsión expresa del artículo 16 del Código civil y de las pro-  
pias normas reguladoras de la contratación administrativa hace al  
Derecho común supletorio, en la materia, del Derecho administrativo.

El artículo 60 de la Ley de Administración y Contabilidad del Es-  
tado, en su texto de 1 de julio de 1911, disponía: «Se entenderá  
implícita siempre en todo contrato la condición de que las cuestiones  
a las cuales dé origen que no se puedan resolver por las disposiciones  
especiales sobre contratación administrativa se resolverán por las  
reglas de Derecho común.» En los mismos términos literales se ex-  
presa el artículo 7.º del Reglamento de Contratación en el ramo del  
Ejército, aprobado por real orden-circular de 10 de enero de 1931.

La ley de 20 de diciembre de 1952, que formuló un nuevo texto  
del capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad del Esta-

do, dió a su artículo 65 la siguiente redacción: «Las disposiciones y normas del Derecho común serán aplicables como derecho supletorio para resolver las cuestiones a que pueda dar lugar la interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos, que no puedan ser decididas por aplicación directa de los preceptos del presente capítulo y de las disposiciones complementarias de la contratación administrativa.» La formulación de dicho artículo queda transcrita, en sus mismos términos, en el artículo 19 del Reglamento de Contratación de obras y servicios en Marina, aprobado por decreto de 12 de diciembre de 1958. El artículo 140-1 de tal reglamento dispone que «para la interpretación de los contratos se seguirán las normas que se indican en el artículo 19 del reglamento».

A mi juicio, tales formulaciones normativas no implican la existencia de criterios de aplicación prioritaria en la interpretación de los contratos administrativos, respecto de los que hayan de ser supletorios los de los artículos 1.281 y siguientes del Código civil. No hay un enfrentamiento del criterio subjetivo fundado en la autonomía de la voluntad, y en el que en principio se inspira el ordenamiento común, y el criterio objetivo, basado en la específica configuración legal del contrato, que haya de primar sobre aquél. El elemento subjetivo intencional y el elemento objetivo institucional concurren en la función interpretativa en virtud de un juego de normas que es precisamente el inverso del que podría deducirse de la consideración *prima facie* de aquellas disposiciones. La investigación de la intención contractual, contenido primordial de la función interpretativa, según el Derecho común, no es subsiguiente o supletoria al intento fallido de resolver la duda por aplicación directa de las normas de contratación administrativa, sino que la calificación y valoración de éstas para la determinación de su sentido y alcance se insertan en el mecanismo de interpretación por aplicación del Código civil que, para la investigación del elemento intencional, impone la interpretación en el sentido más conforme a la naturaleza y objeto del contrato y en el más adecuado para la efectividad de las cláusulas excluyendo las interpretaciones que las hagan inútiles o ilusorias.

El ordenamiento jurídico-administrativo, en cuanto establece unas normas de derecho necesario y, por tanto, no meramente dispositivo, preconstituye el contenido de la relación jurídica contractual. Pero establecida ésta, es la voluntad concorde de las partes la que queda en absoluto primer término, pasando el ordenamiento a integrarse en el contenido de la relación convenida, sin perjuicio, naturalmente, de que por encima de la voluntad mantenga operante su función

delimitadora del ámbito dispositivo, no por aplicación de una norma especial de Derecho administrativo, sino de la norma general de Derecho común que se contiene en el artículo 1.255 del Código civil.

La nueva Ley de Contratos del Estado, cuyo texto articulado fué aprobado por decreto de 8 de abril de 1965, es de una notoria mayor corrección que las disposiciones antes transcritas. De una parte, limita toda previsión, en relación con la interpretación de los contratos administrativos, a proclamar la prerrogativa de la decisión administrativa previa y ejecutiva (art. 16); de otra, refiere la supletoriedad del Derecho privado respecto del administrativo, a la disciplina del contrato, sin que en consecuencia exista especialidad alguna que pueda trascender, para alterarla, a la esencia de la interpretación contractual común. Dice el artículo 1.º: «Los contratos que tengan por objeto directo la ejecución de obras o la gestión de servicios del Estado, o la prestación de suministros al mismo, estarán sometidos al Derecho administrativo y se registrarán peculiarmente por la presente ley y sus disposiciones complementarias.» Y añade que «sólo en defecto del ordenamiento jurídico-administrativo será de aplicación el Derecho privado».

Los propios términos en los que el Derecho administrativo define hoy la supletoriedad del Derecho común permiten afirmar que éste, a efectos de la interpretación del contrato administrativo, es objeto de una doble llamada sucesiva. La primera, en cuanto expresa los criterios en que ha de fundarse la interpretación (arts. 1.281 y siguientes del Código civil), sin que exista específica norma de Derecho administrativo que excepcione la aplicación de aquellos criterios o deba ser objeto de aplicación prioritaria. La segunda, en cuanto el ordenamiento administrativo, y como supletorio de él el Derecho común, definen, juntamente con el pliego de condiciones del contrato (el particular y el general, en su caso), el contenido de la relación contractual y, por consiguiente, la materia u objeto de la interpretación.

En la interpretación hay que diferenciar, de una parte, los criterios que presiden la función del intérprete y, de otra, el objeto sobre el que opera la interpretación, es decir, las normas o estipulaciones cuyo sentido y alcance se trata de investigar por aplicación de aquellos criterios interpretativos. Las normas de Derecho común integran con carácter supletorio a las de Derecho administrativo en cuanto a la determinación del contenido de la relación contractual y, por consiguiente, en cuanto materia de la interpretación. Pero las normas de Derecho común que definen los criterios de interpretación son llamadas en primer lugar para su aplicación directa.

En otros términos podría decirse que en la función interpretativa hay dos cuestiones: «qué» se interpreta y «cómo» se interpreta. A esta última cuestión responden las reglas de los artículos 1.281 y siguientes del Código civil. La primera cuestión halla su solución concreta en las específicas previsiones contractuales, en las que se insertan como derecho necesario o como derecho supletorio las normas de Derecho administrativo, y en defecto de ellas, las de Derecho común.

La afirmación de que las reglas de Derecho común presiden materialmente la interpretación del contrato administrativo puede contrastar además su corrección en las propias exigencias y naturaleza de aquella figura jurídica.

El Derecho administrativo, al dar una específica normativa para la contratación del Estado, no hace sino tipificar determinados contratos cualificados por la presencia de la Administración como contratante. Supuesto que el régimen contractual civil configura en gran medida un derecho dispositivo y no necesario, operante en defecto de previsiones contractuales concretas, el contenido del contrato administrativo puede en principio insertarse en el ámbito dispositivo, así salvaguardado, constituyendo no una excepción al Derecho común, sino una aplicación concreta, como hay tantas y tan variadas, de los principios dispositivos en que se inspira ese Derecho común. Sólo en la medida en que el contrato administrativo entre en colisión con normas comunes de derecho necesario o altere los principios esenciales de la institución jurídica, podrá hablarse con perfecta coherencia de una excepcionalidad de régimen. En todo caso, la supletoriedad del Derecho común, respecto de un contrato administrativo, no tiene más alcance real de principio que el de la supletoriedad del Código civil respecto de los habituales contratos privados. La diferencia radica en un equivoco nacido de que la actividad de la Administración se disciplina por normas jurídicas de aplicación directa que parecen plantear un problema de colisión con el Derecho común o de existencia de un derecho excepcional, sin advertir que a estos efectos el ordenamiento jurídico configura la normativa estatutaria de la Administración, igual que hacen las ordenanzas o estatutos de una institución privada, sin que el hecho de que por esa vía se preconstituyan los términos en que la Administración puede contratar, implique en gran medida otra cosa que acotar una o varias de las posibilidades en principio implícitas potencialmente en el régimen contractual de Derecho común.

Ahora bien, desde el punto de vista que aquí interesa es indiferente que la caracterización tipológica, que de los contrastes públicos

hace el Derecho administrativo, excepcione el régimen común o constituya simple modulación o concreción de posibilidades en él existentes, pues lo verdaderamente importante es que el contrato administrativo, aun en la primera hipótesis, no ve alterada ni desvirtuada su esencia de «contrato» como institución que se funda en el concurso de la voluntad de las partes contratantes sobre la cosa y la causa que ha de constituir el contrato. Cualesquiera que sean las especialidades que hipotéticamente se puedan advertir en el contrato administrativo, respecto del contrato civil, lo que está fuera de toda duda es que el vínculo contractual sólo se establece porque ambas partes, Administración y contratista, prestan su libre consentimiento para vincularse en los términos en que lo hacen.

En consecuencia, los criterios comunes de interpretación, primordialmente orientados a la investigación de la voluntad e intención de las partes, han de ser coherentemente invocados para la interpretación de un contrato administrativo. No puede entenderse que la supletoriedad del Derecho común implica que las reglas de interpretación del Código civil sólo operan cuando el problema no ha podido ser resuelto con las normas propias del Derecho administrativo, ni puede sostenerse que el interés público que en una u otra forma se halla implicado, o que incluso preside la regulación del contrato administrativo, presuponga en sí mismo una excepción al principio voluntarista o exija su previa ponderación a efectos de determinar el sentido y el alcance de una estipulación contractual.

### 3. El interés público en la interpretación

No quiere ello decir que el interés público, en la medida en que da aliento y sentido a la institución (al contrato administrativo), quede excluido o marginado en la función interpretativa del contrato. Lo que ocurre es que al insertarse en la causa o motivación del consentimiento de la Administración, y al cualificar objetivamente el propio contrato administrativo, ha de ser ponderado, por aplicación directa de las previsiones del Código civil, en la investigación del verdadero objeto de la interpretación que es la voluntad contractual.

Las normas interpretativas de Derecho común, aun fundadas en la prevalencia del principio de autonomía de la voluntad (y así el artículo 1.283 establece que no deberán entenderse comprendidas en el contrato cosas distintas y casos diferentes de aquellos sobre los

que los interesados se propongan contratar) valoran con claridad el elemento objetivo, como revelador de la intención de los contratantes. Y así resulta que se interpreta la voluntad entendiendo que el vínculo obligatorio comprende no sólo lo expresamente pactado, sino también todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley (art. 1.258), y se establece que si alguna cláusula admitiese diversos sentidos (típico supuesto que hace necesaria la interpretación) deberá entenderse en el más adecuado para que produzca efecto (art. 1.284), que las palabras que puedan tener distintas acepciones serán entendidas en aquella que sea más conforme con la naturaleza y objeto del contrato (art. 1.286), y que las cláusulas deberán entenderse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas (art. 1.285).

Si el interés público está presente en la modelación del contenido obligacional del contrato, y en la determinación de los efectos objetivos de la relación, y éstos tienen virtualidad propia para revelar lo querido por las partes contratantes, es claro que el interés público incide en la interpretación del contrato administrativo prestando contenido concreto y definitorio de su específico sentido a los criterios interpretativos de Derecho común formulados por el Código civil.

Sólo con este alcance limitado opera el principio del interés general en la inteligencia de los contratos administrativos, debiendo siempre presidir materialmente la interpretación en concreto las reglas de Derecho común contenidas en los artículos 1.281 y siguientes del Código civil. La posible ponderación de aquel interés ni exceptiona el régimen interpretativo común ni constituye para el contratista una carga ajena al régimen contractual general. La función interpretativa del contrato se propone investigar la voluntad e intención de las partes; la de una de ellas, la Administración, se halla por principio inspirada en el interés público, que está, además, presente, en alguna medida, en el ánimo de la otra parte, el contratista, que libre y voluntariamente concierta con la Administración con sujeción a las normas propias del contrato administrativo, en cuyo objeto y peculiaridad de régimen está aquel principio del interés público. De esta forma, que no altera, sino que modula en concreto, el régimen de Derecho común, el interés público constituye únicamente un elemento objetivado de interpretación de la voluntad contractual, hasta el punto de que, por la vigencia de los principios generales de la contratación, y en especial por la esencia del consentimiento, que no puede ser suplido, un efecto concorde con el in-

terés público, pero extraño a la intención contractual debidamente interpretada, sólo podría operarse por la vía especial de la expropiación.

Configurada, pues, la idea del interés general como un temperamento práctico que ayuda a interpretar la voluntad contractual, debe añadirse una consideración final sobre su virtualidad para obstar que la aplicación directa de los principios interpretativos comunes coloque a la Administración en una posición contractual de desfavor como podría acontecer, dado su papel predominante al establecer unilateralmente las condiciones del contrato y la predisposición del Derecho civil a procurar una igualdad efectiva de las partes, corrigiendo las desigualdades iniciales e interpretando, concretamente, los contratos de adhesión a favor manifiesto del adherido (art. 1.288), que en el caso de la contratación administrativa es siempre el que contrata con la Administración.

Es este con claridad el único punto en el que la específica normativa jurídica de la Administración trasciende a las reglas interpretativas generales del Derecho común. Para explicar este efecto se ha podido utilizar la idea del interés público que vendría así a contrapesar aquella prevención del Derecho común, no para producir una inversión en la valoración, como se pretendería desde la perspectiva dogmática de la razón de servicio público, sino para contrarrestar todo recelo frente a la Administración. Con mayor lógica y rigor jurídicos el efecto puede explicarse por reconducción al propio principio en que se inspira el Código civil, pues parece claro que la desconfianza frente al contrato de adhesión, en que una parte preconstituye unilateralmente el contenido contractual, no tiene sentido lógico en la contratación pública, al estar la Administración a salvo de toda sospecha de acción abusiva y al operar en virtud de normas jurídicas a las que se halla sometida, y que, al hacer efectiva la juridicidad de su actuación, disuelven la propia justificación de aquel recelo legal.

#### 4. Conclusión

a) No es admisible erigir la razón de servicio público o el interés general en criterio prioritario y prevalente para la interpretación del contrato administrativo.

b) El vínculo en la relación contractual administrativa nace del consentimiento concorde de ambas partes: Administración y contratista. Al igual que en todo contrato, el objeto de la interpretación

es la voluntad contractual, y las reglas directamente aplicables son las que para la interpretación común de los contratos formula el Código civil.

c) El interés público, como criterio de interpretación, desenvuelve su eficacia en el marco de las normas interpretativas del Código civil, como elemento que, por su directa referibilidad a la voluntad de la Administración, y por su virtualidad moduladora del régimen de la contratación administrativa, es utilizable en la investigación de la intención de las partes contratantes por aplicación de las reglas de dicho cuerpo legal.

