



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 0 7 / 2 0 1 8

(Sección 2ª)

La Laguna, a 15 de noviembre de 2018.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Oliva en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de interpretación del contrato denominado «Concurso, procedimiento abierto, para la redacción del proyecto, construcción y posterior explotación de un parque de ocio en la Parcela situada en la zona Z (reserva) de la urbanización (...), suscrito con (...)* (EXP. 428/2018 CA)*.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Alcalde del Ayuntamiento de La Oliva, mediante escrito de 3 de septiembre de 2018 (Registro de entrada en este Consejo Consultivo de 7 de septiembre de 2018), es la interpretación del contrato adjudicado inicialmente a la entidad (...), el 4 de abril de 2003 y cedido a la entidad mercantil (...) por autorización del Ayuntamiento de fecha 29 de julio de 2005, quedando la citada entidad subrogada en todos los derechos y obligaciones del contrato.

2. En relación con la intervención de este Consejo en el ámbito de la interpretación contractual, dada la fecha de la adjudicación, resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), en relación ambos preceptos con en el art. 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias. Así mismo resulta aplicable el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por aplicación del apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley 9/2017, de 8 de

* Ponente: Sra. de León Marrero.

noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en el mismo sentido lo indican el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en sus respectivas disposiciones transitorias primeras, que disponen que los contratos administrativos adjudicados antes de la entrada en vigor de esta Ley, se regirán por la normativa anterior, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, pues el contrato objeto de análisis se celebró estando vigente TRLCAP.

3. El art. 59.1 TRLCAP (actual 261 LCSP) incluye entre las prerrogativas de la Administración la de interpretar los contratos y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, a cuyos efectos habrá de instruirse un procedimiento en el que se dará audiencia al contratista y, en caso de oposición de éste, se habrá de solicitarse el dictamen de este Consejo.

II

1. Consta en el expediente remitido a este Consejo los siguientes antecedentes de hecho correspondientes a este procedimiento:

1.- Con fecha 4 de abril de 2003 en sesión extraordinaria, por el Pleno del Ayuntamiento de La Oliva, como órgano de contratación, se acordó la adjudicación del concurso, procedimiento abierto, para la redacción del proyecto, construcción y posterior explotación de un Parque de Ocio en la Parcela situada en la zona Z (Reserva) de la urbanización (...), a la entidad (...), formalizándose el mismo en fecha 25 de abril de ese mismo año e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad n.º 1 de Puerto del Rosario.

2.- Con fecha 29 de julio de 2005 el Pleno del Ayuntamiento autorizó a la entidad concesionaria la cesión del contrato anteriormente citado a la entidad (...), subrogándose esta última en todos los derechos y obligaciones de la primera.

3.- Con fecha 12 de junio de 2018 y n.º R.E. 9196 la entidad mercantil (...), remite escrito al Ayuntamiento en el cual expone las variaciones y solicitudes formuladas a lo largo de la vida del contrato y solicita que por el Ayuntamiento se acuerde:

1º- Que se considere la concesión como una concesión demanial sujeta al régimen jurídico patrimonial de las Administraciones Públicas. En caso de

discrepancia o divergencia interna de criterios al respecto, se remita la referida cuestión al Consejo Consultivo de Canarias al efecto de determinar la naturaleza jurídica de la concesión.

2º- Subsidiariamente, y para el supuesto en que se considere definitivamente que estamos ante una concesión de naturaleza administrativa, se solicita:

a.- Que se establezca un criterio fijo en el cómputo del porcentaje de subcontratación admisible, en los términos expuestos en la consideración tercera.

b.- Que se haga una distinción entre las figuras jurídicas de subcontratación y cesión.

c.- Que se emita opinión jurídica sobre la cesión parcial de la concesión en lo que a la Reserva Dotacional Comercial se refiere.

4.- Consecuencia de tales escritos se inició por el Ayuntamiento de La Oliva «expediente de interpretación del contrato para la redacción del proyecto, construcción y posterior explotación de un parque de ocio en la parcela situada en la zona Z (reserva) de la urbanización (...), con el fin de resolver las diferencias entre la Administración y el contratista en cuanto a la calificación del contrato».

5.- Se emitió informe jurídico de Secretaría de fecha 3 de agosto de 2018, con el fin de poner de manifiesto la interpretación jurídica de la Administración al respecto que concluye:

«Entiende quien suscribe que se ha realizado un análisis exhaustivo del pliego, comparando el clausulado del mismo con las características de un contrato administrativo, justificándose con la normativa aplicable en el momento de redacción de los pliegos así como en determinado apartados con jurisprudencia o resoluciones de órganos consultivos, la aplicabilidad de la normativa contractual al mismo y la intención latente en el pliego de que el mismo regulase un contrato administrativo al que se le aplicaba la normativa contractual de la época (en concreto la LCAP).

Por todo lo expuesto, quien suscribe entiende que el contrato denominado “concurso, procedimiento abierto, para la redacción del proyecto y posterior explotación de un Parque de Ocio en la Parcela situada en la zona Z (Reserva) de la urbanización (...)” debe calificarse como un contrato administrativo de concesión de obra pública, el cual debe regirse por la normativa contractual».

6.- Con fecha 17 de agosto 2018, atendiendo al trámite de audiencia conferido, se recibe escrito de alegaciones de la entidad (...), manifestando en su derecho que se califique el negocio jurídico citado como una concesión demanial, o bien, en su

defecto, si se considera como contrato administrativo, se remita el expediente al Consejo Consultivo de Canarias para que se pronuncie sobre este particular, se pronuncie sobre los extremos no resueltos en la solicitud de 12 de julio de 2018, que se establezca un criterio fijo en el cómputo del porcentaje de subcontratación admisible, en los términos expuestos en la consideración tercera, que se haga una distinción entre las figuras jurídicas de subcontratación y cesión, indicando si es posible una cesión parcial de la concesión, y que se emita opinión jurídica sobre la posibilidad de explotación de la Reserva Dotacional Comercial.

7.- Finalmente se ha emitido la Propuesta de Resolución que se somete a dictamen de este Consejo Consultivo.

2. Por tanto, en cuanto al procedimiento de interpretación del contrato se observa que se ha dado debido cumplimiento con lo determinado en el art. 97 RGLCAP, habiendo manifestado la Corporación Local su posición en relación con la interpretación del contrato, dando respuesta a las alegaciones formuladas por la entidad adjudicataria, y constando en el expediente el informe jurídico solicitado a los efectos oportunos.

III

1. Con carácter previo debe advertirse que se somete a dictamen, conforme a lo previsto en el art. 59.1 TRLCAP, un «expediente de interpretación de contrato», por lo que cualquier otra solicitud distinta a este objeto (de las muchas que plantea el contratista), debe quedar al margen de lo que aquí se dictamina.

Pero por la vía del citado expediente, se plantea la posibilidad de una modificación rotunda de las normas que han de regir el contrato. La facultad de interpretar los contratos, prevista en los arts. 59.1 y 249 TRLCAP, ha de ejercerse - como indican dichos preceptos- 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.

Desde el punto de vista sustantivo, la prerrogativa de interpretación no puede ser entendida de un modo absoluto que justifique un proceder no adecuado a una relación concertada (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1999). Así, es evidente que la interpretación del contrato no es una vía para su reformulación, ni puede encubrir modificaciones, sólo permitidas en los supuestos legalmente previstos y para las que se ha establecido una tramitación específica.

2. En el presente supuesto, el contratista pretende la modificación del contrato con base, parece ser, en que la parcela sobre la que se efectúa el negocio jurídico tiene naturaleza demanial, pero no porque haya cambiado la finalidad de la misma, sino porque siempre la tuvo, de lo que debe inferirse, si se siguiera esa argumentación que se produjo un error en la determinación del tipo de contratación cuando se suscribió éste. Por su parte, la Administración parte del momento en que el bien revierte a la Administración para establecer uno u otro carácter.

3. La potestad de interpretación del contrato se fundamenta en la defensa del interés público, teniendo en cuenta que al ser la Administración la redactora de los pliegos de las condiciones contractuales, es, por tanto, quien mejor conoce y puede establecer cuál es el sentido que mejor se orienta a aquel interés.

En el presente procedimiento es el propio Ayuntamiento implicado el que ostenta la prerrogativa de la interpretación del contrato y, en consecuencia, el que ha de resolver este procedimiento. Pero dichas potestades, que son una manifestación del «ius variandi» de la Administración, tienen carácter reglado.

Así, en ejercicio de tales prerrogativas la Corporación Local al interpretar las cláusulas del contrato califica en la Propuesta de Resolución el contrato objeto de interpretación, denominado «concurso, procedimiento abierto, para la redacción del proyecto, construcción y posterior explotación de un Parque de Ocio en la Parcela situada en la zona Z (Reserva) de la urbanización (...)», como un contrato administrativo de concesión de obra pública de acuerdo con la normativa contractual que le es de aplicación (RGLCAP y TRLCAP).

Por su parte, la entidad mercantil (...), solicita que se considere la concesión como una concesión demanial sujeta al régimen jurídico patrimonial de las Administraciones Públicas y no como una concesión de naturaleza administrativa.

4. Como ha señalado el Tribunal Supremo, «interpretar el contrato no es modificarlo». Algo tan elemental, ha tenido que recordarlo el Alto Tribunal en varias de sus Sentencias. Así por ejemplo, en su STS de 23 de marzo de 2018 (rec. 2838/2015), la Sala de lo contencioso-administrativo confirma la sentencia fijando una doctrina que encierra una llamada de atención a la mayor precisión de los pliegos de condiciones porque una vez aprobados vinculan tanto a la Administración como a los interesados sin que pueda una bienintencionada prerrogativa de interpretación provocar una modificación de pliego:

«la sentencia no ha desconocido las prerrogativas de que dispone la Administración para interpretar los pliegos, ni, en particular, la discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación. Se ha limitado, simplemente, insistimos, a aplicar los pliegos, los cuales, como venimos recordando, vinculan a los licitadores pero también a la Administración. Esta aplicación viene precedida por una interpretación que, ciertamente, se ha atendido al sentido de las palabras utilizadas por ellos y es coherente con el conjunto de las cláusulas y de la documentación contractual así como el objeto del contrato (...).

Esa opción puede parecer mejor o peor pero es la que tomó la Administración autora de los pliegos y la sentencia no ha hecho más que hacerla cumplir, que hacer cumplir los pliegos aceptados por los licitadores».

IV

1. Entrando en el fondo del asunto sobre la interpretación y determinación de la naturaleza jurídica de dicho contrato, es preciso determinar el marco jurídico conforme al cual fue adjudicado y que le es de aplicación. Para ello, en primer lugar, hemos de acudir al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que rigió la adjudicación del citado contrato, pues en el PCAP se incluyen los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato a los que están sujetas y las demás menciones requeridas por la normativa que sea de aplicación, debiéndose ajustar el contrato al contenido de los PCAP y, en consecuencia, a las cláusulas que integran los mismos. Por todo ello, las cláusulas acordadas por las partes van a regir el contrato, pues han asumido que tales pliegos se conviertan en ley del contrato y a partir de las mismas comenzaremos el análisis de la interpretación sobre la cual se ha solicitado dictamen.

De acuerdo con los documentos obrantes en el expediente, los referidos pliegos se redactaron en el año 2002-2003, adjudicándose el contrato con fecha de 3 de abril de 2003 y formalizándose el mismo el 25 de abril del 2003, momento en el que se encontraba vigente el TRLCAP. Así, la cláusula n.º 2 PCAP establece: «la relación jurídica que se establezca entre el Ayuntamiento y el Concesionario revestirá naturaleza administrativa y carácter concesional. El contrato que en su caso se perfeccione se regirá por el presente pliego de cláusulas administrativas particulares, y, de forma supletoria, por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, así como por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y el Real Decreto 390/96, de 1 de marzo, en cuanto no se oponga a aquél». Por tanto, será aquella la legislación aplicable al contrato, sin que conste en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, que en su formalización expresamente se declarara

aplicable otra legislación, implicando la subrogación de (...), en todos los derechos y obligaciones establecidos en relación con la empresa inicial en el momento de la adjudicación.

Se establece por tanto una clara remisión a la normativa contractual en la cláusula segunda, tanto al remitirse de manera expresa al TRLCAP, como al Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), el cual tiene por objeto tal y como expresa su exposición de motivos regular (entre otras), «la asunción y ejercicio de los servicios, en sus diversos modos de gestión, dictando las convenientes normas sobre municipalización y provincialización, constitución de Fundaciones públicas, Consorcios, Sociedades mercantiles locales y Empresas de economía mixta, sistema de concesiones, arrendamiento y concierto como formas de prestación de los servicios».

El TRLCAP, norma contractual por la que se rigió la adjudicación contractual que nos ocupa, en su art. 3 no excluye de su ámbito de aplicación, las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales ni contratos de concesión de obra pública.

Pero es que además, a lo largo de todo el pliego encontramos la remisión a preceptos del TRLCAP. V.gr.: en la cláusula 6 relativa a las garantías indicando esta que «las garantías se constituirán en las formas y bajo cualquiera de las modalidades previstas en el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas»; respecto a los requisitos específicos del contratista se hace también una remisión expresa a los arts. 16 y siguientes de dicha norma legal, así como al art. 20 para referirse a las prohibiciones de contratar, y al art. 24 relativo a la contratación con UTES, y refiriéndose para la solvencia a la clasificación establecida en la normativa contractual de la época. Posteriormente, en la cláusula 7 PCAP relativa a las reglas sobre tramitación, procedimiento y forma de adjudicación del contrato se indica que el expediente de contratación será ordinario y que el contrato se adjudicará por procedimiento abierto y concurso público remitiéndose a la normativa contenida en el TRLCAP al efecto en todo el procedimiento descrito. De la misma manera, la cláusula 8 PCAP al regular la adjudicación se remite a lo preceptuado en la TRLCAP; en la cláusula 11.4 PCAP cuando se refiere a las variaciones en el proyecto remitiéndose este al art. 146 TRLCAP; así como en la cláusula 11.10 PCAP; en la cláusula 15 PCAP la que se remite al RSCL y a los arts. 111 y 167 TRLCAP.

Por tanto, parece que el Pliego claramente tiene como objeto regular un contrato administrativo al remitirse en la mayoría de su clausulado de manera expresa al TRLCAP, y en el resto de clausulado como se ha puesto de manifiesto.

Igualmente, el RSCL, en su art. 113 establece que «los servicios de competencia de las Corporaciones locales podrán prestarse indirectamente con arreglo a las siguientes formas: a) concesión; b) arrendamiento, y c) concierto», indicando por su parte el 114 del mismo texto legal que «Los servicios de competencia de las Entidades locales podrán prestarse mediante concesión administrativa, salvo en los casos en que esté ordenada la gestión directa. La concesión podrá comprender: a) la construcción de una obra o instalación y la subsiguiente gestión del servicio a que estuvieren afectas o b) el mero ejercicio del servicio público, cuando no requiera obras o instalaciones permanentes o estuvieren ya establecidas». Por tanto, cuando el Ayuntamiento quiera llevar a cabo la prestación de un servicio público para el cual tiene competencias podrá hacerlo mediante gestión directa o indirecta, y como bien sabemos una forma de gestión indirecta de servicios es la concesión, y en la que entendemos tiene cabida la forma contractual de concesión de obra pública y posterior explotación de la misma, siendo una de las formas más típicas de prestación de servicios de los entes locales de manera indirecta la concesión de servicios reconocida tanto en el reglamento de servicios de las entidades locales como en la legislación contractual.

2. El TRLCAP, establecía las previsiones relativas al contrato de obras, concretamente en relación con «el contrato de concesión de obras públicas», siendo el art. 130 de dicha norma la que establecía el concepto del contrato de concesión, indicando en su apartado primero: «Se considera como contrato de concesión de obras públicas aquel en el que, siendo su objeto alguno de los contenidos en el art. 120, la contraprestación a favor del adjudicatario consista en el derecho a explotar la obra o en dicho derecho acompañado del de percibir un precio». Por su parte, el mencionado art. 120 de la TRLCAP, establecía:

«A los efectos de esta Ley se entiende por contrato de obras el celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea:

a. La construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble, tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, canales, presas, edificios, fortificaciones, aeropuertos, bases navales, defensa del litoral y señalización marítima, monumentos, instalaciones varias, así como cualquier otra análoga de ingeniería civil.

b. La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, como (...), sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos.

c. La reforma, reparación, conservación o demolición de los definidos en las letras anteriores».

Nos encontramos ante un contrato cuyo objeto es la realización de una determinada obra, financiadas con capital privado pero en cuanto a los actos de preparación, adjudicación y ejecución se refiere, entre otros, se realizará bajo la supervisión, tutela y el control de la Administración implicada. Por tales razones, el contrato de concesión de obra pública fue considerado como un instrumento adecuado para compatibilizar los intereses de ambas partes.

El PCAP que rige el contrato objeto de dictamen, en su cláusula primera establece que el objeto del contrato es «la concesión administrativa para la redacción del proyecto, construcción y explotación de un Parque de Ocio, en la Parcela Z (reserva) de la Urbanización (...); y en su cláusula segunda indica la naturaleza jurídica del contrato al señalar, además de lo ya referido, que: «La relación jurídica que se establece entre el Ayuntamiento de La Oliva y el concesionario revestirá naturaleza administrativa y carácter concesional».

La cláusula 11.7 PCAP señala como derecho del contratista, explotar el Parque de Ocio durante el plazo previsto en el contrato percibiendo las cantidades que en cada momento tenga aprobadas el Ayuntamiento por el uso de las distintas instalaciones y atracciones del Parque.

Por tanto el PCAP, es determinante por cuanto el objeto del contrato es la realización de una obra así como su posterior ejecución consistente en una actuación urbanística de construcción de una serie de instalaciones en parcelas con diversos usos dotacionales así como un centro cultural y sala de exposiciones debiéndose estos dos últimos entregarse de manera inmediata al Ayuntamiento de La Oliva, tal y como se desprende de la cláusula 11.6 PCAP, reconociendo como derecho del contratista el explotar la obra, constituyendo una relación jurídica de naturaleza administrativa y carácter concesional, es decir, es un contrato de concesión de obra pública (arts. 120 y 130 TRLPAP).

Además, las obras son susceptibles de explotación a los efectos de realizar la prestación de un servicio público de naturaleza económica o para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés general.

En consecuencia, el objeto del presente contrato de acuerdo con los PCAP se corresponde con lo preceptuado por el TRLCAP para el contrato de concesión de obra pública, ya que, entendemos que el contratista que realiza las obras necesarias para establecer un servicio, lo gestiona y lo explota, determina la existencia de un contrato de concesión de obra pública, siendo en el presente supuesto la construcción del Parque de Ocio la principal obra, permitiendo al contratista su gestión y explotación posterior tal y como ha quedado puesto de manifiesto.

El art. 130.2 LCAP establece: «El concesionario deberá ajustarse en la explotación de la obra a lo establecido en el artículo 161» estableciendo dicho artículo las obligaciones a las que está sujeto el contratista que a su vez coinciden en su mayor parte con las acordadas en el PCAP en la cláusula 11.

3. También es importante analizar la finalidad perseguida por el negocio jurídico celebrado entre las partes, Corporación Local y entidad interesada, pues se desprende igualmente de los PCAP que el contrato es calificable como un contrato de concesión de obras públicas, al constituir la creación de un parque de ocio dentro del cual las parcelas en el comprendidas gozaban de diversas calificaciones siendo tales: «sistema de espacios libres, equipamiento institucional y equipamiento comercial». La LBRL determinaba entonces en su art. 25 que: «El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) Parques y jardines (...) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. (...) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre»; por lo que la Corporación Local implicada justificaba la construcción del Parque de Ocio, objeto del contrato, así como para todos aquellos otros fines indicados según la calificación de los usos de las distintas parcelas, de acuerdo con el mencionado artículo, constituyendo y persiguiendo el objeto de la obra satisfacer con un *fin público municipal*.

4. En cuanto a la consideración expuesta en el escrito presentado por la concesionaria relativa a que: «todos los elementos construidos cumpliendo con lo dispuesto por el contrato de concesión son propiedad municipal, hecho este por el cual los técnicos consideran de aplicación la ley de Patrimonio Público», hemos de referirnos al momento en el que los bienes afectos a la concesión pasan a formar parte del patrimonio municipal. Así, en primer lugar citar el art. 164 TRLCAP que indica «cuando finalice el plazo contractual, el servicio revertirá a la Administración, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones a que esté obligado con

arreglo al contrato y en el estado de conservación y funcionamiento adecuados»; todo ello de conformidad con lo establecido tanto en la cláusula 3 como en la cláusula 16, que en lo relativo al plazo de duración y a la reversión de los bienes y servicios, determinan respectivamente «(...) Al término de la Concesión, la totalidad de las obras e instalaciones del Parque de Ocio revertirán a favor del Ayuntamiento de La Oliva, en perfecto estado de conservación y libres de cualquier carga o gravamen, sin derecho a indemnización alguna por parte del adjudicatario (...); y «El Parque de Ocio y todas sus instalaciones revertirán gratuitamente, libres de cargas y gravámenes, al Excmo. Ayuntamiento de La Oliva al cumplirse el plazo de la Concesión, salvo el Centro de Cultura y la Sala de exposiciones, que pasarán a ser propiedad del Ayuntamiento en el momento previsto en la cláusula 11.6.2 del presente Pliego (...) una vez ejecutadas las obras e instalaciones incluidas en el proyecto de ejecución y recibidas éstas de conformidad por la Corporación (...)».

Es claro por tanto, que en este caso, la incorporación al patrimonio municipal, y consecuentemente al Inventario como propiedad municipal, queda diferida al momento de la reversión. Por tanto, en atención al contrato de concesión de obras públicas en el correspondiente acta de recepción formal de las obras será al término de la concesión cuando se proceda a la entrega de bienes e instalaciones al órgano de contratación, sólo entonces la concesión revertirá a la Administración, comprendiendo dicha reversión la obra pública concedida, las zonas complementarias anexas y los bienes e instalaciones incluidos en las zonas de explotación comercial, entre otras. Queda meridianamente claro pues que será en ese momento cuando se incorporan plenamente al patrimonio público los bienes afectos a la concesión.

5. Por todas las razones expuestas, finalmente, la interpretación pretendida por la contratista principalmente no puede sostenerse porque supondría un incumplimiento del pliego de cláusulas administrativas particulares, que constituye la ley del contrato, ya que supondría dejar sin efecto lo establecido en la cláusula 1 y 2 PCAP, entre muchas otras. El contratista participó en la licitación sin impugnar los pliegos que la rigieron, de donde resulta su aceptación de los mismos, incluidas por tanto la naturaleza jurídica del contrato calificable de concesión administrativa y demás condiciones aceptadas por la citada entidad en el PCAP. En este sentido, de forma reiterada la jurisprudencia ha considerado que las cláusulas y prescripciones técnicas contenidas en los actos preparatorios del contrato, en cuanto no fueron oportunamente impugnadas, han de considerarse aceptadas, de manera especial por quienes han concurrido a la correspondiente licitación, asumiendo así que tales

pliegos se convertirían en ley del contrato (SSTS de 18 de abril de 1986, 3 de abril de 1990, 12 de mayo de 1992, 25 de mayo de 1999, 9 de febrero y 19 de marzo de 2001, 26 de junio de 2004, y 26 de diciembre de 2007, entre otras).

6. Con todo, de acuerdo con la labor interpretativa realizada en la Propuesta de Resolución, por las razones expresadas, se considera que tanto la normativa contractual como el PCAP determinan que nos encontramos ante un contrato administrativo de concesión de obra pública, el cual debe regirse por el TRLCAP, vigente en el momento de la adjudicación del contrato denominado «concurso, procedimiento abierto, para la redacción del proyecto, construcción y posterior explotación de un Parque de Ocio en la Parcela situada en la zona Z (Reserva) de la urbanización (...)».

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento de interpretación del contrato denominado «concurso, procedimiento abierto, para la redacción del proyecto, construcción y posterior explotación de un parque de ocio en la Parcela situada en la zona Z (reserva) de la urbanización (...)», suscrito con la entidad (...), se considera conforme a Derecho.