

Dictamen n^o: **101/14**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Contratación Administrativa**
Aprobación: **12.03.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 12 de marzo de 2014, emitido ante la consulta formulada por el coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en relación con la interpretación del contrato de concesión de explotación del estacionamiento para vehículos “Arquitecto Ribera” situado en los Jardines del Arquitecto Ribera, calle Barceló número 2, suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid y A (actualmente B, en adelante “*la concesionaria*”).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de enero de 2014 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, sobre consulta procedente del Ayuntamiento de Madrid, firmada por el coordinador general de la Alcaldía por delegación de la alcaldesa de Madrid, mediante Decreto de 10 de mayo de 2013, relativa a la interpretación del contrato de concesión de explotación de un estacionamiento para vehículos denominado “Arquitecto Ribera-Barceló

I”, en concreto sobre el plazo de finalización de la concesión de la zona rotacional de la fase primera inicialmente construida (Barceló I).

Admitida a trámite con esa misma fecha se procedió a dar entrada en el registro de expedientes con el número 49/14, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34 apartado 1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril.

Ha correspondido su ponencia a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá, quien firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 12 de marzo de 2014.

SEGUNDO.- Del expediente remitido se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

Por acuerdos plenarios de 28 de enero de 1966, 29 de septiembre de 1967 y 30 de abril de 1968, se aprueba el Pliego Articulado de Condiciones Jurídicas, Técnicas y Económicas que rigen el concurso público para la construcción y explotación de un estacionamiento para vehículos automóviles en los jardines del Arquitecto Ribera. Su artículo 3, en relación a la duración de la concesión, expresa:

“1. El plazo máximo de la concesión será de 30 años a partir de la fecha en que el estacionamiento entre en explotación, aunque sea parcial.

2. Al término de la concesión, la totalidad de las obras e instalaciones se entregarán al Ayuntamiento de Madrid en perfecto estado de conservación y libres de cualquier carga o gravamen.

3. El Ayuntamiento se reserva el derecho de rescatar la concesión antes de su vencimiento, si lo justifican circunstancias de interés público. Salvo cuando el rescate esté basado en motivos imputables a culpa o dolo del concesionario, procederá el resarcimiento de daños e indemnización de perjuicios de acuerdo con las normas vigentes en la materia de aquel momento.

4. En tales supuestos, el concesionario se compromete a abandonar y dejar libre el estacionamiento en el plazo de tres meses, a partir de la notificación del acuerdo de rescate. En otro caso perdería automáticamente el derecho a resarcimiento e indemnización previsto en el apartado anterior”.

De algunos documentos obrantes en el expediente se deduce que se adjudicó el 22 de julio de 1968 y que la fecha de recepción de las obras tuvo lugar el 4 de noviembre de 1969, fechas que no se discuten.

El Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en sesión de 22 de diciembre de 1989 acuerda ampliar el plazo de duración de la concesión en tres años a cambio de ceder la primera planta del aparcamiento, desde el 1 de enero de 1990 para uso de la grúa municipal.

El 27 de mayo de 1997, el Pleno del Ayuntamiento acordó modificar, por razones de interés público, las concesiones referidas a la construcción y explotación de diversos estacionamientos entre los que figura el aparcamiento “Arquitecto Ribera”, con el fin de ajustar la estructura tarifaria. En compensación por esta modificación de la estructura tarifaria y por la inversión a realizar, se autoriza la prórroga de la concesión que nos ocupa por un periodo de 10 años y 9 meses.

Mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 26 de septiembre de 1997 se adjudica a la empresa concesionaria del aparcamiento, las obras de acondicionamiento y la explotación de otros

aparcamientos subterráneos de rotación de la ciudad de Madrid y en su estipulación segunda se establece que la sociedad pondrá a disposición del Ayuntamiento, para su cesión a los residentes en las condiciones que éste determine, 159 plazas en el estacionamiento subterráneo de la calle Barceló, fijando el precio de cesión a los residentes y estableciendo en 50 años la duración de la cesión del derecho de uso de los residentes, contados desde la fecha de puesta en servicio de la zona destinada a residentes. La sociedad se comprometía a comercializar las plazas cedidas en nombre del Ayuntamiento.

En sesión de 24 de mayo de 1999, el Pleno del Ayuntamiento acuerda:

“PRIMERO.- Aprobar por razones de interés público, la modificación de la concesión del estacionamiento subterráneo situado en los Jardines del Arquitecto Ribera (Barceló), (...) ampliando su capacidad entre 450 y 550 plazas, destinando un mínimo de 300 plazas a rotación y cediendo el derecho de uso de las restantes a residentes y comerciantes.

SEGUNDO.- Transformar las 170 plazas que en ese momento se explotan en régimen de rotación, en plazas de residentes, a partir de la fecha en la que el Ayuntamiento entregue a la entidad concesionaria, los listados de los residentes con los que se haya de contratar.

(...)

CUARTO.- El derecho de uso de plaza a los residentes será por un periodo de 50 años, contados a partir de la puesta en servicio de la zona destinada a tal uso.

El plazo de duración de la concesión en cuanto a la zona de rotación se refiere será de 30 años contados a partir de la fecha de puesta en servicio del estacionamiento.

(...)”.

El 25 de abril de 2001, el Ayuntamiento en Pleno acuerda aprobar el diseño funcional de las obras de ampliación del aparcamiento presentado por la concesionaria, indicándose que la capacidad del aparcamiento será de 290 plazas en cuatro plantas. Entre otros extremos se establece que *“las instalaciones de la zona existente, y las de la ampliación prevista, se proyectarán de forma conjunta teniendo en cuenta el aparcamiento resultante como un solo conjunto y diferenciado, sin embargo, en cuanto a los diferentes usos implantados en el mismo”*.

En el acta de recepción de las obras de ampliación del aparcamiento se indica que el número de plazas construidas es de 292: 146 de uso rotacional, en las plantas primera y segunda; y otras 146 para uso residencial, en las plantas tercera y cuarta. Se indica como fecha de puesta en servicio el 1 de julio de 2008.

Según se desprende de algunos documentos obrantes en el expediente, la empresa concesionaria presenta en el año 2011, una propuesta de cambio de uso de 99 plazas destinadas a la grúa municipal y situadas en la primera planta del aparcamiento inicial, incorporando un estudio económico financiero con una proyección temporal hasta el 30 de junio de 2038, fecha en que considera que finaliza la concesión de las plazas de aparcamiento de uso rotacional.

A la vista de la interpretación que se realiza por la concesionaria del plazo concesional de todas las plazas rotacionales, el subdirector general de Transportes y Aparcamientos notifica a la concesionaria las fechas de vencimiento de la concesión atendiendo a sus usos, entendiendo que para

las plazas rotacionales construidas inicialmente dicho plazo finaliza el 8 de agosto de 2013.

Tras un trámite de alegaciones a la empresa concesionaria del aparcamiento se formuló propuesta de resolución sobre la interpretación del contrato y se recibió en este Consejo Consultivo, con fecha 5 de febrero de 2013, solicitud de dictamen preceptivo sobre la interpretación del contrato de concesión de explotación de un estacionamiento para vehículos denominado “Arquitecto Ribera-Barceló I”, en concreto sobre el plazo de finalización de la concesión de la zona rotacional de la fase primera inicialmente construida (Barceló I).

Con fecha 6 de marzo de 2013 el Consejo Consultivo emite su dictamen 84/13 en el que se concluye que el procedimiento de interpretación está caducado.

A la vista del anterior dictamen se inicia un nuevo procedimiento solicitándose, con fecha 5 de agosto de 2013 dictamen preceptivo a este Consejo Consultivo. En sesión de 11 de septiembre, la Comisión Permanente del Consejo emite el dictamen 370/13, concluyendo que el nuevo procedimiento de interpretación contractual se encuentra caducado.

TERCERO.- Por Decreto de 4 de noviembre de 2013, el delegado del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad acuerda el inicio del procedimiento de interpretación del contrato y la concesión de un plazo de alegaciones para que formule las que estime pertinentes y pueda tomar vista de las actuaciones practicadas.

El 14 de noviembre de de 2013, la concesionaria presenta en el Servicio de Correos, escrito de alegaciones en las que reitera las expuestas en los dos procedimientos anteriores de interpretación que se han seguido anteriormente y que han caducado.

Entiende que la concesión en su conjunto expira el 1 de julio de 2038 y apoya su tesis en los siguientes argumentos:

1.º- El acuerdo de 24 de mayo de 1999 procedió a la modificación de la concesión del estacionamiento subterráneo, ampliando su capacidad, destinando un mínimo de 300 plazas a rotación y cediendo el derecho de uso de las restantes a residentes y comerciantes. Transformó las 170 plazas que hasta entonces se explotaban en régimen de rotación, en plazas de residentes.

La Administración no otorga una nueva concesión (lo que sería totalmente irregular y nulo de pleno derecho, porque deberían haberse seguido los trámites necesarios para celebrar un nuevo contrato) sino que modifica la existente, y lo hace, no por interés del concesionario, sino directamente por razones de interés público. Si existe un único contrato, no puede existir sino un plazo de duración único.

2.º- Los términos del apartado cuarto del acuerdo son igualmente claros. El plazo de duración de la concesión en cuanto a la zona de rotación es de 30 años.

Se habla de la concesión que es única (sin distinguir entre dos concesiones inexistentes) y que la zona de rotación que es única no sólo porque no cabe distinguir donde no se distingue, sino que por razones estructurales y funcionales no puede distinguirse entre una zona y otra. No existen aparcamientos independientes con entradas y salidas igualmente independientes, sino un único aparcamiento con todas sus plazas interconexionadas.

El acuerdo de 24 de mayo de 1999 fija para toda la concesión un plazo de 30 años desde el año 2008, venciendo en 2038.

3.º- Así lo impone además la naturaleza del propio acuerdo de modificación, que perjudica a la concesionaria, porque le obliga a efectuar unas obras para ampliar la concesión y le priva de 170 plazas que se explotaban en rotación, que se transforman en plazas para residentes.

Esa modificación de la concesión obliga necesariamente a dar la compensación oportuna, y esa compensación consistió en establecer un plazo de duración de la zona de rotación de 30 años a contar desde la entrada en servicio de esa ampliación, que es en la que se debían ubicar todas las plazas de rotación.

El acuerdo de 24 de mayo de 1999 es totalmente coherente y conforme con su naturaleza de modificación de una concesión. Al suprimir las plazas de rotación en la edificación originaria y establecerlas en la ampliación (un mínimo de 300) tiene que conceder un plazo de explotación suficiente desde que entren en servicio (apartado cuarto).

4.º- Al preverse que todas las plazas de rotación iban a estar en la zona de ampliación, el plazo de duración de la concesión para todas esas plazas, debía computarse desde su puesta en servicio y así se recoge en el apartado cuarto. Ese plazo se cuenta desde 2008 para todas las plazas de rotación, que deben considerarse jurídicamente como nuevas, consecuencia del acuerdo de 24 de mayo de 1999, aunque luego se hayan distribuido entre ambas zonas, como se ha hecho con las plazas destinadas a residentes.

5.º- Los hechos posteriores confirman que el plazo de 30 años del acuerdo de 24 de mayo de 1999 es para toda la concesión, y esos hechos son decisivos para conocer la voluntad del Ayuntamiento. Existe un acuerdo municipal de 25 de abril de 2001, que se adjunta con el escrito de alegaciones, por el que se aprueba el diseño funcional de las obras para la ampliación del aparcamiento en el que se fijaba que la capacidad del aparcamiento será de 290 plazas en cuatro plantas y que las instalaciones

de la zona existente, y las de la ampliación prevista, se proyectarán de forma conjunta teniendo en cuenta el aparcamiento resultante como un solo conjunto y diferenciado, sin embargo, en cuanto a los diferentes usos implantados en el mismo.

Todo ello confirma, a juicio de la concesionaria, que el aparcamiento resultante es un solo conjunto. No existen más diferencias que los usos diferentes implantados en el mismo, estando interconexionadas las dos zonas de forma inseparable.

Además, la concesionaria aunque entiende que el procedimiento de interpretación viene referido al plazo de vigencia de la concesión de que es titular para las dos primeras plantas de uso rotacional de la fase primera del aparcamiento, alega que el citado plazo es aplicable a todas las plazas del aparcamiento con independencia del uso previsto para las mismas, ya sea rotacional ya sea para residentes. En este sentido argumenta que el Ayuntamiento está confundiendo dos instituciones radicalmente distintas, una concesión de construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo, es decir, una concesión de servicio público adjudicada por concurso, y unas cesiones de un derecho de uso que el Ayuntamiento otorga a personas particulares residentes en la zona, totalmente ajenas al concesionario, sobre bienes de dominio público y de titularidad municipal. Por ello entiende que la concesión tiene un plazo de duración independiente del derecho de uso específico de plazas concretas que se establece y que al acabar la concesión en 2038, el estacionamiento revertirá al Ayuntamiento que lo explotará como considere conveniente, manteniendo los derechos de los residentes resultantes de los contratos que hayan celebrado para obtener ese derecho.

Como refuerzo de esta tesis, invoca la interpretación efectuada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28, en la Sentencia de 10 de enero de 2013, en relación a la terminación de la concesión que tenía la

sociedad sobre el aparcamiento sito en la Plaza de Jacinto Benavente de Madrid.

El 26 de noviembre de 2013, el subdirector general de Transportes y Aparcamientos, eleva consulta a la Asesoría Jurídica sobre el plazo de vigencia de la concesión en el aparcamiento mixto “Jardines del Arquitecto Ribera”, al entender que el plazo de 30 años para las plazas de rotación es aplicable exclusivamente a las creadas al amparo del Acuerdo de 1999, no a las ya creadas. Para estas últimas habrá de estarse al pliego de condiciones jurídicas, técnicas y económicas y a las prórrogas que tuvieron lugar hasta 1997. Consecuentemente, considera que las plazas rotacionales de la primera y segunda planta de la zona primitiva expiraron en su concesión el 4 de agosto de 2013.

Con la solicitud de informe a la Asesoría Jurídica se acuerda suspender el plazo máximo de tres meses para resolver el procedimiento, lo que se comunica a la concesionaria a los efectos oportunos.

El 2 de diciembre de 2013, la Asesoría Jurídica informa favorablemente la propuesta de interpretación del contrato celebrado entre el Ayuntamiento de Madrid y la concesionaria.

Por Decreto de 18 de diciembre de 2013 del delegado del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, se acuerda la suspensión temporal del procedimiento de interpretación del contrato para la emisión de dictamen por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. En este estado del procedimiento se remite el expediente a este Consejo Consultivo para su dictamen en relación a la interpretación de la concesión.

Con fecha 5 de febrero de 2014 se solicita al órgano consultante que complete la documentación remitida, por no obrar en el expediente documentos que se consideran imprescindibles para la emisión de dictamen.

El 20 de febrero de 2014 tiene entrada en el registro del Consejo Consultivo la documentación solicitada.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite dictamen preceptivo, al amparo del artículo 13.1.f).4º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, conforme al cual:

“1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) 4.º Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de Contratos de las Administraciones públicas”.

La solicitud de dictamen por el coordinador general de Alcaldía (que actúa por delegación de la alcaldesa, según Decreto de 10 de mayo de 2013) se ha hecho llegar al Consejo Consultivo a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.3 de la Ley 6/2007 (*“Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”*), y del artículo 32.3 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril.

SEGUNDA.- En relación al procedimiento, como ha venido manteniendo este Consejo Consultivo -así en nuestros anteriores dictámenes 84/13 y 370/13, relativos a los anteriores procedimientos de interpretación que se estimaron caducados-, la normativa aplicable al mismo es la vigente al tiempo de iniciarse tal procedimiento, en virtud de la aplicación analógica de la disposición transitoria segunda -punto 3- de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, conforme a la cual *“A los procedimientos iniciados con posterioridad al término del plazo a que se refiere la disposición adicional tercera les será de aplicación, en todo caso, lo dispuesto en la presente Ley”*, ya que la normativa vigente al tiempo de incoarse el procedimiento, se debe aplicar en todo lo que no sea efectos, cumplimiento y extinción de los contratos (*vid.* dictámenes 403/09, de 15 de julio de 2009 y 29/11, de 2 de febrero de 2011, entre otros).

En el caso que nos ocupa, obra en el expediente remitido a este Consejo el Decreto de 4 de noviembre de 2013 del Delegado del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad por el que se inicia el procedimiento de interpretación contractual. Atendiendo a esa fecha, al procedimiento de interpretación le es aplicable 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 (en lo sucesivo TRLCSP).

El artículo 210 del TRLCSP establece que *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos (...) acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”*. Más específicamente, para el contrato de concesión de obra pública, el artículo 249.1.a) atribuye a la Administración la prerrogativa de interpretar los contratos y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento.

Por su parte, los apartados 1 y 3 del artículo 211 establecen, respectivamente, que deberá darse audiencia al contratista y será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación cuando se formule oposición por parte del contratista (para el contrato de concesión de obra pública el artículo 249.2 prevé específicamente el dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente).

En lo que se refiere al trámite de audiencia al contratista, se ha cumplimentado debidamente, presentando aquél alegaciones con las que se opone a la interpretación realizada por la Administración; lo que hace preceptivo el dictamen de este Consejo, que ahora se emite.

Asimismo, el apartado 3 del artículo 114 del Texto Refundido de Disposiciones Vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, establece como requisito de carácter previo a la decisión sobre la interpretación, el informe de la Secretaría y de la Intervención de la Corporación. No obstante, la disposición adicional octava de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, introducida por la Ley de Modernización del Gobierno Local, establece una serie de especialidades en las funciones correspondientes a los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional en los municipios de gran población -como es el de Madrid-. En lo que ahora interesa, el apartado e) dispone que *“las funciones que la legislación sobre contratos de las Administraciones públicas asigna a los secretarios de los ayuntamientos, corresponde al titular de la asesoría jurídica, salvo las de formalización de los contratos en documento administrativo”*.

En consecuencia, aunque el artículo 114.3 del TRRL establece el informe previo de la Secretaría General y de la Intervención, hay que

entender que, el informe de la Secretaría General en el caso del Ayuntamiento de Madrid se entiende cumplido con el informe de la Asesoría Jurídica, que se ha emitido el 2 de diciembre de 2013.

En cuanto al informe de Intervención municipal, no consta su emisión. Este Consejo ha señalado en dictámenes anteriores -como el 51/11, de 23 de febrero y 569/11, de 19 de octubre-, que aun tratándose de una infracción del procedimiento, no requiere su retroacción al ser susceptible de subsanación antes de adoptar la resolución, motivo por el cual y previamente a la misma deberá recabarse el citado informe.

No debe pasarse por alto que este Consejo ya advirtió esta deficiencia en sus dos dictámenes anteriores relativos a la misma cuestión, sin que por parte del órgano consultante se haya tomado ninguna medida para evitar que en este nuevo procedimiento se produzca idéntica omisión.

TERCERA.- Entrando a considerar el fondo del asunto, este Consejo debe pronunciarse acerca de la interpretación que debe darse a las cláusulas contractuales que fijan el plazo de la concesión, que ha sido objeto de modificación en diversas ocasiones, lo que ha propiciado la divergente interpretación del plazo de duración de la misma. Entiende la Administración que la concesión finalizó el 4 de agosto de 2013 en cuanto a las plazas de rotación del aparcamiento inicial, en tanto que para las plazas de rotación de la zona ampliada la concesión vencerá el 1 de julio de 2038. Por su parte, la concesionaria considera que la concesión finaliza en su conjunto en esta última fecha.

Para resolver la cuestión, el punto de partida lo constituyen los Pliegos de Condiciones Jurídicas, Técnicas y Económicas, cuyo artículo tercero establece que el plazo máximo de la concesión será de 30 años a partir de la fecha en que el establecimiento entre en explotación, aunque sea parcial. Habiéndose producido la recepción de las obras el 4 de noviembre de

1969, es esta la fecha que se toma como inicio del cómputo del plazo de 30 años.

Por sendos acuerdos municipales de 22 de diciembre de 1989 y 27 de mayo de 1997, la concesión se amplió por un periodo de tres años, y diez años y nueve meses, respectivamente, lo que suponía la finalización de la concesión el 4 de agosto de 2013.

Por acuerdo de 26 de septiembre de 1997 una parte del aparcamiento se destina a uso de residentes, a los que se le cede el derecho de uso por un periodo de 50 años. Y por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 24 de mayo de 1999 se modifica la concesión, ampliando la capacidad del aparcamiento, que tendrá un uso mixto: rotacional y para residentes. En relación a la zona de rotación, dispone el apartado cuarto en su segundo párrafo que *“el plazo de duración de la concesión en cuanto a la zona de rotación se refiere será de treinta años contados a partir de la fecha de puesta en servicio del estacionamiento”*.

El Ayuntamiento interpreta que este plazo de treinta años lo es para las nuevas plazas de rotación fruto de la ampliación, en tanto que la empresa concesionaria considera que este plazo afecta a todas las plazas, tanto las de la zona originaria, como las de la ampliación.

La prerrogativa de interpretación del contrato que ostenta la Administración debe ajustarse a las reglas hermenéuticas establecidas en los artículos 1281 a 1289 del Código Civil (en lo sucesivo CC), que resulta ser de aplicación supletoria. En efecto, como ya estableciera el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de febrero de 1999 (RJ 1999\2070):

“la facultad de interpretación de los contratos corresponde realizarla al órgano competente para su formalización (...) en la medida en que, como ha declarado reiterada jurisprudencia de esta Sala (Sentencias de 28 de septiembre de 1954, 16 de marzo de 1964, 16 de enero de

1974, 10 de abril y 9 de junio de 1978 y 17 de marzo de 1979, entre otras), la facultad interpretativa de la Administración no tiene otro alcance que el encontrar el verdadero sentido y contenido a las cláusulas a que se someten las partes, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las reglas que con carácter general establecen los artículos 1281 y siguientes del Código Civil, criterio que además ha sido tenido en cuenta, igualmente, por el Consejo de Estado (así en dictámenes de 23 de noviembre de 1961, 3 de mayo de 1962 y 24 de abril de 1969, entre otros), pudiéndose llegar a la consideración final que, si bien en determinada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (así, en Sentencia de 9 de diciembre de 1976 y otras anteriores), se ponía de manifiesto que existía una presunción de autenticidad en la interpretación llevada a cabo por la Administración, lo que significaba que debía aceptarse ésta, mientras no se acreditase que fuera errónea, la jurisprudencia más reciente de dicha Sala (así, en Sentencia de 6 de julio de 1990) establece y acepta, sin más, los criterios interpretativos del Código Civil”.

Además de por la jurisprudencia citada, la aplicación del Código Civil en materia de interpretación viene avalada por el propio Código Civil, cuya supletoriedad se reconoce en el Título Preliminar, al afirmar que “*las disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en las materias regidas por otras Leyes*” (artículo 4.3 del CC).

De acuerdo con el párrafo primero del artículo 1281 del CC, “*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*”. El criterio hermenéutico literal goza de prevalencia en la interpretación de los contratos. Así se infiere del propio precepto transcrito, y lo confirma una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo al señalar que:

“La doctrina jurisprudencial más general ha señalado que las normas o reglas de interpretación de los contratos contenidas en los artículos 1281 a 1289 del Código Civil, constituyen un conjunto o cuerpo subordinado y complementario entre sí, de las cuales, tiene rango preferencial y prioritario la correspondiente al párrafo primero del artículo 1281 del Código Civil, de tal manera, que si la claridad de los términos de un contrato no dejan dudas sobre la intención de las partes, no cabe la posibilidad de que entren en juego las restantes reglas de los artículos siguientes, que vienen a funcionar con carácter subsidiario, respecto a la que preconiza la interpretación literal (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 1991 [RJ 1991, 3834] y 1 de julio de 1997 [RJ 1997, 5473]).” (STS 44/2003, de 23 de enero. En el mismo sentido la SSTs 883/2007, de 26 de julio y 1286/2006, de 1 de diciembre, entre otras muchas).

El tenor literal del párrafo segundo del apartado cuarto del acuerdo de 24 de mayo de 1999 establece de modo expreso y con claridad que el plazo de duración de la concesión *“en cuanto a la zona de rotación se refiere”* será de treinta años; y establece como *dies a quo* del cómputo de este plazo *“la puesta en servicio de la zona destinada a tal uso”*, puesta en servicio que tuvo lugar el 1 de julio de 2008, según se establece en el acta de recepción de las obras, por lo que la concesión, en lo que respecta a las plazas de rotación, que es a lo que se ciñe el procedimiento de interpretación, finaliza el 1 de julio de 2038.

Interpreta el Ayuntamiento que este plazo de duración solo es aplicable a las plazas de rotación nuevas que se crearon con ocasión de la ampliación del aparcamiento. Sin embargo, este Consejo no comparte esta interpretación por lo que a continuación se argumenta.

No distingue ni especifica el acuerdo objeto de interpretación que el plazo sea aplicable exclusivamente a las plazas de rotación que se crearían con la ampliación del aparcamiento, tan solo se refiere a “*la zona de rotación*”, sin más, lo que obliga a concluir que se trata de todas las plazas de rotación, con independencia de su ubicación actual en la zona originaria o en la ampliada. Si se hubiera querido distinguir debiera haberse hecho y no se ha hecho por la circunstancia que posteriormente se indica.

En apoyo de la interpretación del Ayuntamiento invoca su Asesoría Jurídica que el acuerdo de 24 de mayo de 1999 no supuso una ampliación del plazo de la concesión en lo que a las plazas de rotación se refiere porque regula exclusivamente la ampliación del aparcamiento y, por tanto, solo las condiciones de las nuevas plazas resultantes de dicha ampliación. Sin embargo, la mera lectura del acuerdo pone de manifiesto lo erróneo de este argumento, en tanto en cuanto el apartado segundo afecta a plazas ya existentes al “*transformar las 170 plazas que actualmente se explotan en régimen de rotación, en plazas de residentes ...*”. En consecuencia, es evidente que el acuerdo de ampliación del aparcamiento vino a modificar la concesión, no solo para ampliar su objeto, sino también en otros extremos que afectan a su objeto originario.

Además, la interpretación que aquí se efectúa viene corroborada por la interpretación sistemática. De conformidad con lo estipulado en el artículo 1285 del CC, “*las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas*”.

El tenor literal del apartado cuarto del acuerdo se explica con base en la interpretación sistemática del acuerdo de 24 de mayo de 1999, y más específicamente si se ponen en conexión los apartados segundo y cuarto.

Como ya se ha indicado, el apartado segundo transforma las 170 plazas que hasta entonces se explotaban en régimen de rotación en plazas para residentes, de tal modo que, al modificar el uso de estas plazas ya no quedaban, en el año 1999, en el aparcamiento originario ninguna plaza destinada a tal uso (aunque posteriormente se redistribuyeron las plazas), puesto que por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 22 de diciembre de 1989 se habían cedido las plazas de la primera planta del aparcamiento para base de la grúa municipal y por acuerdo del mismo órgano municipal, de 26 de septiembre de 1997, se había cambiado el uso de 159 plazas, que pasaban a ser para uso de residentes. Por este motivo, el apartado segundo del acuerdo de 1999 al cambiar el uso de las plazas se refiere a *“transformar las 170 plazas que actualmente se explotan en régimen de rotación -las únicas que quedan de rotación-, en plazas de residentes”*. Si hubiesen existido otras de rotación y solo se hubiera querido modificar el uso de algunas entonces se habría referido a *“transformar 170 plazas”*.

Al quedar todas las plazas de rotación en la ampliación del aparcamiento es lógico y coherente que el apartado cuarto del acuerdo no distinga a la hora de referirse a las plazas de rotación, y es asimismo coherente el que se fijase como *dies a quo* del cómputo del plazo la puesta en servicio de dichas plazas.

Por tanto, en el momento de adoptarse el acuerdo de 1999, la intención de las partes, plasmada en el mismo, es que en relación a todas las plazas de rotación la duración de la concesión fuera de treinta años desde la puesta en servicio.

El que posteriormente a dicho acuerdo, por razones que este Consejo desconoce, se efectuara una redistribución de las plazas de tal manera que en la actualidad, según parece, hay plazas de rotación tanto en la zona del aparcamiento originario como en la zona ampliada no puede conllevar una alteración de una condición tan esencial como es el plazo de duración de la

concesión, haciendo “resucitar” para las plazas que en la actualidad se sitúan en la zona originaria del aparcamiento el plazo previo al acuerdo de 1999.

Además, la interpretación que aquí se propone es coherente con el mantenimiento del equilibrio económico financiero de la concesión. En el año 1999, el Ayuntamiento de Madrid, en el ejercicio del “*ius variandi*” y por motivos de interés público, decide ampliar el objeto de la concesión, lo que conlleva la necesidad de realizar unas obras de ampliación que son sufragadas por el concesionario. Asimismo, transforma las plazas de rotación de la zona originaria en plazas de residentes, con las consiguientes pérdidas en la explotación de dichas plazas.

Por tanto, al tener la modificación unas consecuencias económicas, debe compensarse al concesionario para restablecer el equilibrio económico financiero de la concesión (artículo 74 de la Ley de Contratos del Estado -aplicable por razón de la fecha de adjudicación, que tuvo que ser entre 1968 y 1969, si bien no consta exactamente- y artículo 127.1.2º.a) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) y ese reequilibrio financiero no se hizo afectando a los factores económicos directos, como por ejemplo el régimen tarifario, sino a otros factores que indirectamente pueden tener implicaciones económicas, como es el plazo de duración de la concesión.

De esta manera, ampliando el plazo de la concesión se compensa al concesionario por los efectos económicos de la modificación, restableciéndose el equilibrio financiero concesional.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto la concesión se extinguiría, en relación a todas las plazas de rotación, que es a lo que se ciñe el procedimiento de interpretación, el 1 de julio de 2038.

En mérito a lo que antecede este Consejo Consultivo formula las siguientes

CONCLUSIONES

1.^a_ Se aprecia un defecto en la tramitación del procedimiento, consistente en la omisión del informe de la Intervención de la Corporación municipal.

2.^a_ La concesión de explotación del aparcamiento “Arquitecto Ribera”, vence el 1 de julio de 2038 tanto para las plazas de rotación que se encuentran en la zona originaria del aparcamiento, como para las situadas en la ampliación.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 12 de marzo de 2014