



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero y
ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de septiembre de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de qqqq, S.L.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 409/2022

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de julio de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de qqqq, S.L., debido a los daños y perjuicios sufridos como adjudicatario de una concesión demanial para la instalación de carteleras publicitarias.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 28 de julio de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 409/2022, previa su ampliación, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El 9 de julio de 2020 D. yyyy, en nombre y representación de qqqq, S.L., presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, "por incumplimiento contractual y anormal funcionamiento de los servicios públicos", debido a los daños y perjuicios



sufridos en su condición de adjudicatario de la concesión de instalación de carteleras publicitarias en el término municipal de xxxx.

Indica que dicha concesión otorga la exclusiva de la explotación de suelo municipal para la instalación de vallas publicitarias a su favor, y que la proliferación de otras irregulares de terceras empresas, de la competencia de qqqq, S.L., ha provocado una "Disminución de la contratación por el exceso de oferta de vallas ilegales" y una "Rebaja del precio al competir con el precio ofertado por los ilegales, al ahorrarse éstos el pago del canon".

Manifiesta que "ha denunciado regularmente las vallas ilegales, detallando su ubicación y justificando su ilegalidad. Sin embargo, el Ayuntamiento, incumpliendo con su obligación contractual, ha hecho caso omiso de las denuncias, ha consentido las ilegalidades que en algunos casos suponían graves riesgos de seguridad para las personas, llegando tal inactividad y defectuoso funcionamiento hasta tal punto que, ante la insistencia del concesionario de apertura de expedientes sancionadores y de restitución de la legalidad, el Ayuntamiento llegará a aperturar 300 expedientes sancionadores que todos ellos, sin excepción, concluyeron con su archivo por caducidad".

Solicita una indemnización, cuantificada a 1 de septiembre de 2019, en la suma de 1.685.637 euros, en concepto del lucro cesante causado por el incumplimiento. Dicha cantidad se actualiza posteriormente a 2.318.981 euros.

Adjunta la escritura de constitución de la sociedad y un informe pericial que analiza los beneficios potenciales y reales del concesionario, las tarifas de las vallas ilegales y el lucro cesante causado por estas.

Segundo.- El 7 de enero de 2021 el Departamento de Patrimonio del Área de Planificación y Recursos del Ayuntamiento informa que "El objeto de dicho contrato es la instalación, mantenimiento, reposición y explotación de carteleras publicitarias instaladas o a instalar en suelo de dominio público municipal en los emplazamientos que se indican en el anexo V, así como la retirada de todas las carteleras de publicidad que ilegalmente se encuentren ubicadas en el dominio público municipal y que, instruidos los correspondientes expedientes, sea procedente retirar".

Como unidad supervisora del contrato indica que:

"(...) el concesionario ha registrado informes en los que constaba la ubicación de las carteleras objeto de concesión y su estado, así como una



relación detallada de todas las carteleras instaladas dentro del término municipal ajenas a la concesión, a efectos de realización de las comprobaciones oportunas sobre su adecuación o no a la legalidad. El contenido de dichos informes era analizado por el Departamento de Patrimonio, de tal forma que:

»a) las carteleras publicitarias emplazadas en suelo de dominio público municipal que no formaban parte del contrato de concesión fueran retiradas una vez realizados los trámites administrativos oportunos, y así se hizo, tal y como reconoce el concesionario en su reclamación.

»b) en el caso de las carteleras ajenas al contrato de concesión, y que ocupaban suelo privado, dado que este Departamento no tiene delegada competencia en ese extremo, se procedió a su remisión al Servicio de Control de la Legalidad.

»2.- En cuanto a la exclusividad a la que apela el concesionario, reiterar que se ha de estar a lo dispuesto en el apartado 10.2, relativo a los derechos del concesionario del pliego de cláusulas administrativas particulares, que indica que el concesionario tendrá derecho a 'Explotar en exclusiva y a su riesgo y ventura, la publicidad en los soportes determinados en este pliego hasta el término de la concesión con libertad para negociar libremente la retribución con los anunciantes'; es decir, que puede explotar en exclusiva mediante la instalación de publicidad las carteleras de gran formato que forman parte del contrato de concesión instaladas en el dominio público y solo las incluidas en el anexo V, pero no así las que no forman parte del referido contrato, ni las instaladas en dominio privado, ni otras en dominio público que no sean objeto de esta concesión, (...).

»(...) 4.- En cuanto al lucro cesante ocasionado por instalación de vallas de publicidad ilegales en suelos de titularidad privada, señalar que la actividad publicitaria es conocida por el concesionario en el momento de presentar su oferta al acto licitatorio (...). Concretamente, la actividad publicitaria en la ciudad de xxxx sobre carteleras de gran formato, se ha mantenido prácticamente invariable en los últimos quince años, tanto en dominio público como en privado, y sin embargo para un canon de partida establecido en el procedimiento licitatorio de 37,41 € por cada metro cuadrado de publicidad y año, el reclamante ofertó 65,00 €, conociendo de antemano la existencia de todas las carteleras de gran formato existentes en dominio privado en xxxx, por lo que sorprende que en este momento manifieste que se ha producido el incumplimiento contractual y anormal funcionamiento de los



servicios públicos, (...). Por todo lo cual, no puede hablarse de lucro cesante. En cuanto a la ilegalidad señalada se estará a lo dispuesto a lo que se determine en el Servicio de Control de la Legalidad Urbanística, por estar fuera de las competencias del Departamento de Patrimonio.

»5.- En cuanto a la competencia desleal alegada, señalar que no ha existido, dado que la publicidad exterior es una actividad que puede ser desempeñada por cualquier ciudadano conforme a la Ordenanza de Publicidad Exterior, (BOP. de 16 de marzo de 2013), no estableciéndose en el contrato de concesión exclusividad en la explotación de la publicidad en suelo privado, estando regulada por la citada Ordenanza, existiendo solamente exclusividad por parte del concesionario en la explotación a su riesgo y ventura de las 100 carteleras de publicidad más las 25 carteleras que podría haber ampliado, y que están incluidas en el contrato de concesión hasta el término de la misma, con libertad para negociar libremente la retribución con los anunciantes. (...)"

Tercero.- Mediante Providencia de 4 de febrero de 2021 se solicita a la reclamante que aclare si, en virtud del escrito inicialmente presentado, formula una reclamación de responsabilidad patrimonial o contractual.

El 24 de febrero de 2021 la reclamante presenta un escrito en el que indica que está ejerciendo las dos acciones y, por tanto, bien de manera conjunta o por separado, solicita que se tramiten ambas.

Cuarto.- El 30 de abril de 2021 el jefe de la Sección de Control de Obras y Actividades informa que "la especificidad de cada expediente impide una resolución conjunta coherente con el principio de economía procedimental debiendo analizar y responder a cada una de las alegaciones". Añade que la normativa urbanística "impone unos plazos máximos para la adopción de medidas de protección y restauración cuya correcta identificación requiere de comprobaciones rigurosas que aseguren la validez de los actos concluyentes de cada procedimiento. Este requisito, cuya comprobación requiere de un elevado esfuerzo documental y técnico, se topa con las limitaciones materiales del servicio a la hora de atender a la particular situación urbanística y los antecedentes administrativos de cada uno de los actos expedientados".

Por último, indica "que existen expedientes disciplinarios posteriores a los indicados, también derivados de denuncias interpuestas por el mismo actor".

Se adjunta el informe realizado el 8 de octubre de 2018 por un técnico de la propia sección, referente a "la situación real física de las carteleras que



fueron objeto de inspección con fecha 16 de noviembre de 2017 y que derivó en el inicio de 100 expedientes disciplinarios”, en el que consta que, tras los procedimientos de legalización de las carteleras, 5 mantienen las estructuras, 9 se han retirado, y 86 no.

Quinto.- El 22 de marzo de 2021 el Departamento de Patrimonio informa “que no procede en el presente caso la tramitación de un expediente de reclamación de daños e indemnización al concesionario por incumplimiento contractual por parte de esta Administración, en el ámbito de la referida concesión, dado que de acuerdo con lo indicado anteriormente este Ayuntamiento ha cumplido con todas las obligaciones que le corresponden en el ámbito de la misma, de acuerdo con los Pliegos de CAP y PPTT, por lo que al no existir dicha responsabilidad, procede en su caso únicamente la tramitación de la reclamación por responsabilidad patrimonial (extracontractual).

»Por ello, se ruega que por parte de la Asesoría Jurídica se indique de forma expresa si ambos procedimientos de reclamación (contractual y extracontractual) son acumulables, y en su caso, si es necesario que por parte de este Departamento se proceda a resolver de forma expresa declarando la no existencia de responsabilidad contractual por parte del Ayuntamiento en el ámbito de esta concesión”.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia, el 2 de junio siguiente la reclamante, previa solicitud de ampliación de plazo de alegaciones, presenta un escrito en el que reitera que los expedientes disciplinarios aludidos, así como otros incoados por su denuncia, están sin resolver, “estando caducados por inactividad del Ayuntamiento”.

En la misma fecha aporta un informe pericial complementario del ya presentado, en el que se valora el lucro cesante hasta el final de la concesión (20 de diciembre de 2020), que se cuantifica en 2.318.981 euros.

Séptimo.- El 18 de marzo de 2022 la reclamante solicita la identificación de los empleados públicos que deberían haber tramitado los expedientes sancionadores fallidos, así como la remisión de las órdenes que pudieron haber recibido para que no se tramitaran los mismos.

Octavo.- El Área de Planeamiento Urbanístico y Vivienda, en informe fechado el 21 de marzo de 2022, realiza “un análisis contradictorio del informe pericial presentado por qqqq, S.L., sobre el lucro cesante en la concesión de vallas publicitarias en el municipio de xxxx”, en el que se concluye que en el



mismo no se aporta ningún dato que esté avalado por documentación contable, fiscal o contractual que pueda servir de base tanto para determinar los ingresos como los gastos.

Respecto a los ingresos, se mantiene que son “unos datos sin soporte que acredite su veracidad, que no son ni contrastables ni verificables y que por lo tanto al carecer de fundamentación documental no son útiles para la determinación de ningún daño real”.

Sobre los gastos computados, se realiza la misma consideración, “aquí con un agravante a mayores, pues en el desglose de gastos incurridos por la demandante no se han tenido en cuenta los gastos de personal, ni los salariales ni las cotizaciones a la Seguridad social, tampoco han sido tenidos en cuenta los gastos de mantenimiento o reposición de infraestructuras, gastos que en ningún momento se pueden considerar englobados dentro de los epígrafes de Gastos Generales y menos aún los de Beneficio Industrial, por lo tanto los gastos presentados tampoco son los Idóneos para el cálculo preciso de los hipotéticos beneficios dejados de percibir”.

Noveno.- Concedido trámite de audiencia, el 25 de abril de 2022 la reclamante presenta un nuevo informe pericial en el que se ratifica en las valoraciones inicialmente presentadas, y en respuesta a las consideraciones realizadas por la Administración manifiesta que, “Al no haberse indicado lo contrario, el Ayuntamiento tiene por buena la metodología para el cálculo del lucro cesante a partir de la diferencia entre la rentabilidad que se está obteniendo en la situación actual y la que se obtendría en otras condiciones ajustadas a la legalidad de la concesión, donde el importe de alquiler de la valla fuese superior debido a la restricción de la competencia que no opera sujeta a la concesión.

»Por lo anteriormente expuesto, para el cálculo del escenario potencial máximo se ha utilizado el número máximo de vallas permitido 100 para el primer año y 125 para los siguientes, más los 3 carteles led que actuarían, a efectos de ingresos, como 24 vallas más. Para el cálculo del escenario real se han tomado los ingresos aportados por el concesionario.

»(...) La cifra de ingresos actuales se puede acreditar mediante la cuenta de explotación de la compañía. La cifra de ingresos potencial es una estimación de los potenciales ingresos que tendría la concesión en el supuesto verse restringida la competencia no ajustada a la concesión.



»En cuanto a los gastos de personal o manteniendo serían iguales en ambos escenarios, en este modelo se consideran sin relevancia porque serían similares en los dos escenarios por tratarse de un gasto fijo, no depende de los ingresos, ni del importe de alquiler de la valla.

»Que el precio de alquiler de la valla es inferior al que se podría obtener, como se demuestra en el informe a través del análisis de la competencia, debido a la existencia de una serie de empresas que ejercen la competencia sin estar sujetas a las normas de la concesión del Ayto. de xxxx. En el supuesto de disminuir la oferta de espacios publicitarios por eliminarse dicha competencia, lógicamente conllevaría un incremento del precio”.

Décimo.- Mediante propuesta de resolución de 18 de julio de 2022 se califica la reclamación planteada únicamente como de responsabilidad patrimonial (con cita de la Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 7 diciembre 2015, Rec. 1926/2014), y se desestima esta por considerarse que no ha existido un perjuicio real y efectivo y que no consta acreditada la existencia de un nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el perjuicio alegado para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Se ha solicitado el presente dictamen a este Consejo Consultivo de Castilla y León con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.



3ª.- En primer lugar, este Consejo Consultivo debe analizar la cuestión de la controvertida naturaleza jurídica de la reclamación presentada, ya sea patrimonial o contractual.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo nº 1085/2021, de 20 julio de 2021 (Rec. 4173/2020), dictada en interés casacional, establece que, si el daño por el que reclama un adjudicatario de una concesión demanial se imputa a la Administración concedente al margen del título concesional, el régimen jurídico aplicable es el de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Así pues, la imputación como responsabilidad patrimonial no puede sustentarse en el incumplimiento por la Administración de un compromiso asumido en el título concesional, sino por un funcionamiento del servicio prestado (en el supuesto al que se refiere la referida sentencia, el servicio eléctrico facilitado por la autoridad portuaria) al margen de los compromisos asumidos en aquel título. Por ello, la pretensión resarcitoria ejercitada marca el régimen jurídico aplicable.

Así, señala que la "cuestión básica que debe ser abordada es la de precisar cuál es el título o títulos de imputación que dan sustento a la pretensión resarcitoria ejercitada por la demandante originaria, pues será el título de atribución del daño por el que se reclama el que determine si ha de seguirse el régimen jurídico propio de la concesión -si la imputación se sustenta en el incumplimiento por la Administración de algún compromiso asumido en el título concesional- o el de la responsabilidad patrimonial de la Administración -si la imputación se refiere a un funcionamiento del servicio prestado por la Autoridad Portuaria al margen de los compromisos asumidos en el título concesional-.

»El solo hecho de que el concesionario atribuya a la Administración concedente un daño sufrido durante el ejercicio de la actividad a la que habilita la concesión demanial no justifica, por sí sólo, acudir al régimen jurídico propio del título concesional, es necesario depurar cuál sea el título de imputación de ese daño, pues sólo si éste se sustenta en el incumplimiento de aquel título cabrá acudir a su régimen jurídico propio, debiendo en otro caso acudir al de la responsabilidad patrimonial de la Administración (sentencia de 7 de diciembre de 2015, rec. 1926/2014) que opera a modo de cláusula de cierre para garantizar el principio de plena indemnidad propio de una Administración responsable (arts. 9.3 y 106.2 CE)".



En cuanto al régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial, el artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos: a) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley; c) imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño; d) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En este sentido, el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, exige la emisión de dictamen preceptivo en los casos de “Expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y por las Administraciones Locales que versen sobre las siguientes materias: 1º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 6.000 € en el ámbito de la Administración autonómica y 3.000 € en el ámbito de otras administraciones públicas”.

En cuanto a la posible naturaleza contractual de la reclamación, el Consejo de Estado señaló, en su Dictamen 1703/2004, de 28 de octubre, que “el mecanismo resarcitorio que prevén los artículos 139 y siguientes de la Ley



30/1992 (responsabilidad patrimonial de la Administración) puede tener su origen en cualquier tipo de actividad administrativa (actividades administrativas formales, actividades materiales e incluso la inactividad administrativa), con la única excepción de la actividad contractual de la Administración. La responsabilidad que eventualmente pudiera surgir para la Administración en el seno de una relación contractual en la que sea parte podría ser exigida por la vía jurisdiccional correspondiente (contencioso-administrativa o civil, según la naturaleza del contrato en cuestión), pero no mediante el mencionado mecanismo de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992”.

En relación con ello, el artículo 4.1.j) de la misma Ley 1/2002, de 9 de abril, prevé la preceptividad del dictamen de esta Institución “En todos los demás casos en que por precepto expreso de una ley se establezca la obligación de consulta”. Esta previsión debe ponerse en relación con el artículo 191.3.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), que exige emisión de dictamen en “Las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Esta cuantía se podrá rebajar por la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma”.

No obstante, debe advertirse que el referido artículo 191.3.c) de la LCSP se inserta dentro de la regulación contenida en el libro II, título I, capítulo I, sección 3ª, subsección 2ª de la LCSP, relativa a las “Prerrogativas de la Administración Pública en los contratos administrativos”, cualidad de la que no dispone la relación contractual analizada, toda vez que el artículo 9.1 de la misma LCSP excluye de su ámbito de aplicación a “las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 14, que se regularán por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley”.

Ciertamente, la doctrina clásica entendía que las concesiones demaniales eran actos administrativos unilaterales con derechos y deberes para concedente y concesionario. Sin embargo, esta calificación resulta hoy cuestionada con base en que la concesión demanial da lugar a un vínculo estable, aunque revocable por razones del interés público. Además de ello, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RBEL), establece que la concesión demanial se otorgará con arreglo a sus normas específicas y a la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales (artículo 78.2 del RBEL).



Sin embargo, el hecho de que exista un vínculo estable y que existan remisiones a la legislación contractual no supone necesariamente que la concesión demanial se transforme en un contrato, sino que se trata de una mera relación jurídica bilateral. En este sentido, la LCSP no incluye la concesión entre los contratos típicos ni asimilados, y como se ha visto la excluye expresamente de su ámbito, aunque se realicen remisiones a ella, a lo que cabe añadir que el régimen jurídico de las concesiones demaniales cuenta con su propia normativa específica.

En este sentido, cabe recordar que la propia cláusula 1 del pliego de cláusulas administrativas que regía el procedimiento de concesión excluye expresamente la aplicación de la normativa de contratos del sector público entonces vigente.

Por todo lo anterior, este Consejo Consultivo debe concluir que las diferencias entre la reclamación de responsabilidad patrimonial y la contractual emanan del título de imputación, de la existencia de una relación jurídica previa y de su régimen jurídico:

- Por el título de imputación, la responsabilidad contractual deriva del contenido del título constitutivo, mientras que la reclamación de responsabilidad patrimonial deriva de la Ley y del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

- Como consecuencia de ello, en la primera, a diferencia de la segunda, necesariamente existe inicialmente un vínculo previo estable.

- En cuanto a su régimen jurídico, la responsabilidad contractual se rige por la LCSP -que excluye expresamente a las concesiones demaniales, que además cuentan con su normativa específica-, mientras que el régimen de la responsabilidad patrimonial es el establecido por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En el presente supuesto, la Administración considera que la consulta formulada versa únicamente sobre un caso de responsabilidad patrimonial y no contractual, aunque la recurrente señala primero la existencia de un "incumplimiento contractual", para luego indicar expresamente que está ejerciendo ambas acciones, y por tanto solicita que se tramiten ambas, bien de manera conjunta o por separado.



La reclamante señala que el título de imputación se funda en que no fueron retiradas las carteleras supuestamente irregulares existentes, por lo que ha sufrido una competencia desleal fuera de la zona de la concesión demanial, pues a su juicio no ha alquilado todas las vallas que podría y, además, se ha visto obligado a bajar los precios de alquiler de estas. No obstante, la Administración considera que estas carteleras están al margen del título concesional que ostenta el concesionario, porque son ajenas a las concedidas expresamente o situadas en terreno privado, por lo que el título de imputación, a su juicio, sería el de la responsabilidad patrimonial.

Ante ello, este Consejo Consultivo debe valorar el título concesional y las alegaciones de la reclamante, para concretar su competencia.

A este respecto, el Área de Planificación y Recursos del Departamento de Patrimonio del Ayuntamiento informa el 7 de enero de 2021 que "El objeto de dicho contrato es la instalación, mantenimiento, reposición y explotación de carteleras publicitarias instaladas o a instalar en suelo de dominio público municipal en los emplazamientos que se indican en el anexo V, así como la retirada de todas las carteleras de publicidad que ilegalmente se encuentren ubicadas en el dominio público municipal y que, instruidos los correspondientes expedientes, sea procedente retirar". Esto es, el informante deja claro que el objeto de la concesión también incluye la retirada de las carteleras irregulares situadas en dominio público municipal.

Debe precisarse que se trata de una concesión demanial que nace por un acto del Ayuntamiento de xxxx, titular de los inmuebles a ocupar, en el que acuerda conceder a la empresa reclamante la facultad de ocupar e instalar un bien de su propiedad para destinarlo a la finalidad que prevé la concesión demanial (en este caso la publicidad mediante cartelera), imponiéndole derechos (como en cualquier otra concesión, a explotar las instalaciones, mantener el goce pacífico de estas durante toda su duración etc.) y obligaciones (esencialmente destinar la instalación al destino previsto, el pago de un canon, y una serie de condiciones de uso y accesorias, etc.). Esta concesión se regula esencialmente por el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, y el RBEL.

En el presente caso, al margen de que presuntamente el concesionario ha podido verse perjudicado en la explotación de las instalaciones, de forma indirecta, por una competencia desleal consentida por la concedente, el pliego



de cláusulas administrativas particulares de la concesión contiene unas obligaciones concluyentes para resolver la presente controversia.

Así, la cláusula "10. Obligaciones de las Partes", en lo que afecta a la presente controversia, indica textualmente en su punto 1.6) que el concesionario deberá "Elaborar y presentar ante el Ayuntamiento con carácter trimestral un informe en el que conste la ubicación de las carteleras objeto de concesión y su estado e igualmente una relación detallada de todas las carteleras instaladas dentro del término municipal ajenas a la concesión, a efectos de realización de las comprobaciones oportunas sobre su adecuación o no a la legalidad y posterior retirada correspondiente si fuera preciso, a su costa".

Por su parte, el punto 1.7) de la referida cláusula 10 del pliego señala que el concesionario debe "Retirar, previa autorización municipal las vallas publicitarias instaladas en terreno público sin licencia municipal o autorización, así como trasladarlas a las dependencias y/o almacenes municipales habituales al efecto".

Como consecuencia de estas estipulaciones y el objeto de la concesión, este Consejo Consultivo considera que lo que subyace en las pretensiones y alegaciones del interesado es una reclamación por el presunto incumplimiento de las obligaciones del título concesional por parte del Ayuntamiento, por un defectuoso funcionamiento de la Administración concedente.

Y si se atendiese una reclamación de responsabilidad patrimonial por incumplimiento de una concesión demanial, se eludiría el régimen propio de la relación jurídica en cuyo seno se ha producido el daño, y no se haría necesario analizar si se ha producido un incumplimiento de las obligaciones de las partes, que es lo que en el caso del concedente justificaría la antijuridicidad necesaria para la reclamación, circunstancia que no concurre en el presente debate.

Por todo lo anterior, al tratarse de una responsabilidad basada esencialmente en un presunto incumplimiento de las obligaciones de las partes de una concesión demanial, el pronunciamiento de este Consejo no resulta preceptivo, de acuerdo con el artículo 4.1,j) de la referida Ley 1/2002, de 9 de abril, y el artículo 191.3.c) de la LCSP, por lo que no procede entrar a analizar el fondo del asunto objeto de la presente consulta.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de qqqq, S.L., debido a los daños y perjuicios sufridos como adjudicatario de una concesión demanial para la instalación de carteleras publicitarias.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.