



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 Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de mayo de 2021, ha examinado el *expediente de resolución de la concesión demanial suscrita entre la Comisión Administradora de Bienes de xxxx y qqqq Ocio, S.L.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 182/2021**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 22 de abril de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el procedimiento de resolución de la concesión demanial para el uso y explotación de las instalaciones deportivas municipales del Parque Multiaventuras de xxxx.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 28 de abril de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 182/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la 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 31 de julio de 2020 D. yyy1, como presidente de la Comisión Administradora de Bienes de xxxx, y Dña. yyy2, en nombre y representación de



qqqq Ocio S.L., formalizan una concesión demanial para el uso privativo de una porción de la parcela 91, propiedad de la Comisión Administradora de Bienes de xxxx, situada en el Monte de Utilidad Pública nº vvvv, del polígono nº 4 del municipio de xxxx, para el uso y explotación de las instalaciones deportivas municipales del Parque Multiaventuras de xxxx.

**Segundo.-** Consta en el expediente un informe de inspección de ssss Riesgos y Prevención S.L. de 24 de febrero de 2021, del parque acrobático en altura existente en el lugar

**Tercero.-** El 26 de febrero de 2021 la Secretaría informa sobre las causas de extinción y trámites a realizar ante el incumplimiento de la concesión.

**Cuarto.-** A la vista del informe técnico de ssss Riesgos y Prevención S.L., encargado por el organismo autónomo Comisión Administradora de Bienes de xxxx para la homologación del Parque Multiaventura objeto de la concesión demanial, "en el que se recoge que se ha producido un incumplimiento muy grave de la normativa vigente, incumpliendo los puntos 7.1, 7.2 y 7.3 de la norma UNE EN 15.567-1:2015 que indica que las modificaciones sobre instalaciones o la instalación de elementos nuevos deben pasar una auditoría de seguridad previa a su primer uso, lo que conlleva un riesgo para los usuarios del parque", el 2 de marzo se acuerda iniciar el rescate de la concesión demanial para el uso y explotación de las instalaciones deportivas del Parque Multiaventuras de xxxx, por incumplimiento del concesionario.

**Quinto.-** El 12 de marzo de 2021 Dña. yyy2, en representación de la empresa qqqq Ocio, S.L., se opone a la resolución.

**Sexto.-** El 22 de abril de 2021 el Alcalde Presidente formula propuesta de resolución de la concesión por incumplimiento de las condiciones establecidas en la cláusula séptima, en su punto segundo del pliego de cláusulas administrativas de la concesión, dentro de las obligaciones del concesionario:

"1. Obligación de mantener en buen estado la porción del dominio público utilizado. El concesionario no podrá realizar acciones u omisiones que causen daño o menoscabo en los bienes de dominio público objeto de la concesión y sus instalaciones".



»Por parte de la empresa concesionaria qqqq Ocio S.L. (...) se han realizado modificaciones en el Parque Multiaventura sin pasar una auditoría de seguridad previa a su primer uso, de conformidad con el informe técnico de fecha 25 de febrero de 2021, de la Empresa ssss Riesgos y Prevención S.L. (...).

»2. Obligación del concesionario de proceder a reajustar las plataformas de los retos del Parque Multiaventura verificando que el anclaje de las tirolinas en los árboles no se ha deteriorado debido a la humedad. Esta verificación deberá realizarse al menos dos veces al año (Marzo y octubre) comunicando por escrito mediante informe a la Administración municipal las comprobaciones realizadas y el estado de conservación en el que se encuentran los anclajes del cableado en los árboles.

»Por parte de la empresa concesionaria qqqq Ocio S.L. (...), no se ha procedido a comunicar el estado del anclaje de las tirolinas en los árboles poniendo en grave riesgo a los usuarios del Parque Multiaventuras”.

Por todo ello, se concluye: “la Comisión Administradora de Bienes de xxxx propone resolver la concesión de conformidad con la Cláusula Octava, que recoge las facultades de la Corporación, entre las que se encuentra la facultad de dejar sin efecto la concesión antes del vencimiento si lo justificaren circunstancias sobrevenidas de interés público, mediante resarcimiento de los daños que causaren, o sin él cuando no procediere.”

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

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Única.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León debe dictaminar en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i),4º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el



dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.e), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**A)** Ahora bien, la documentación del expediente que se ha remitido a este Consejo, así como la justificación de la revisión ofrecida por la Administración consultante, se consideran insuficientes para poder emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

En este sentido cabe señalar en particular que, examinado el expediente, se observa que está incompleto, al no constar la contestación y el motivo del rechazo de las alegaciones, realizadas por la concesionaria en el trámite de audiencia, con las que se opone a la resolución.

El 12 de marzo de 2021 Dña. yyy2, en representación de la empresa qqqq Ocio, S.L., se opone a la Resolución de Alcaldía de 2 de marzo de 2021 sobre extinción de concesión administrativa, con base en los siguientes motivos:

1.- La redacción de la citada Resolución es "difusa y confusa": "se trata de una Resolución que parece partir del mismo Alcalde (Ayuntamiento), pero que no se dirige expresamente a esta concesionaria; que se origina por un pretendido expediente, pero que no se ha ejecutado el mismo con autorización ni permiso de la concesionaria en las instalaciones, ni tampoco tenemos conocimiento in situ de su actuación efectiva ni de su contenido; y que atribuye un valor de homologación a la empresa `ssss Riesgos y Prevención, S.L.', cuya verificación también desconocemos; máxime cuando no existe legalmente una verificación práctica en tal sentido dentro de la normativa U.N.E. Igualmente, no se describen los hechos ni los interesados, ni el órgano instructor, ni la competencia del órgano resolutorio...

»Toda la normativa y puntos UNE que se mencionan en el expediente no son preceptivos, sino que son normas recomendables".

2.- Añade que "La normativa U.N.E. que se señala en la resolución no se ajusta a la realidad: Marca puntos y directrices inexistentes (no existe el punto 7.3), o son puntos exclusivamente sobre manuales (7.2), o bien se refiere a directrices relativas a las instalaciones que solo precisan de informes técnicos e inspecciones por organismos que pueden concertarse de manera interna (como



es nuestro caso), o mediante servicios ajenos externalizados, pero que nunca son preceptivos para las tareas que hasta ahora se desarrollan en el parque multiaventura. Además, nuestra empresa ha ido siempre cumpliendo con medidas de inspección, ensayo y verificación que la misma ha realizado.

»NO EXISTE una Ley Nacional ni Autonómica, de desarrollo y plenamente vigente, QUE VINCULE ESA NORMA U.N.E. a efectos de su obligatoriedad en España.

»Tampoco existen, ni qqqq OCIO, S.L. ha ejecutado, medidas de sustitución o modificación a las que pudiera aplicarse la meritada normativa U.N.E.; norma UNE que no se halla desarrollada por una Ley nacional ni autonómica, y que además se anula con la PNE-EN 15567-1:2015+A1.”

3.- Indica que “se da una evidente falta de Información y de aportación de documentación a esta concesionaria, acusándola implícitamente de cometer infracciones sin aportar ningún tipo de prueba; vulnerando derechos esenciales”.

4.- Por último, no se pone en duda la competencia, si bien este Consejo Consultivo desconoce esta y la naturaleza de la citada Comisión.

Se señala que “Si la resolución parte de la Comisión Administradora de Bienes de xxxx, la resolución de alcaldía no se ajusta a derecho al ser el Alcalde un órgano Municipal, (...) y si resolución parte del mismo Alcalde (Ayuntamiento) no procede emitir tal resolución al no ser parte en el contrato administrativo que vincula esta concesionaria, a la cual nada se ha notificado”.

**B)** Por otro lado, en el Pliego de cláusulas administrativas particulares de la concesión (PCAP) se indica que “El contrato definido tiene la calificación de contrato privado, tal y como establece el artículo 9 de la Ley 9/2017, de 8 de 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”, confundiendo de este modo el apartado 1º con el 2º de dicho artículo.

Este Consejo Consultivo considera que el negocio jurídico analizado es una concesión demanial, negocio excluido expresamente de la normativa contractual



(artículo 9.1 de la LCSP), por lo que nos encontramos ante un rescate por incumplimiento.

En este sentido, el artículo 100 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece que las concesiones y autorizaciones demaniales se extinguirán por las siguientes causas: "(...) d) Rescate de la concesión, previa indemnización, o revocación unilateral de la autorización".

**C)** Debe tenerse presente que el PCAP se remite a la normativa local y patrimonial de las Administraciones Públicas: la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas; la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio. A su vez, el PCAP se remite a la normativa de contratos en gran parte de sus cláusulas.

La regulación actualmente vigente en la materia es exigua y fragmentada (en las normas reguladoras de los distintos bienes demaniales), concibe el rescate como un modo de terminación anormal y anticipada de las concesiones de dominio público, pero también de los contratos de concesión de obra pública y de gestión de los servicios públicos. La existencia de elementos comunes a ambos tipos de concesiones -contractuales y demaniales- y la consideración doctrinal de ciertas notas comunes en la regulación de la resolución de unas y otras (rescate en un caso, resolución en otro), permite apuntar las características definitorias del mismo como decisión unilateral de resolución acordada por la Administración Pública competente.

En este sentido, partiendo de estos elementos comunes y ante el silencio de la normativa patrimonial sobre los procedimientos de extinción de las concesiones demaniales y las remisiones que a la normativa de contratos públicos efectúan tanto esa normativa (artículo 78.2 del referido Reglamento de Bienes de las Entidades Locales) como el PCAP, a lo que se suma la corriente doctrinal que defiende su naturaleza de negocio jurídico bilateral que recaen sobre bienes o servicios de titularidad pública de las concesiones, resulta aplicable el procedimiento para la resolución de contratos administrativos. A ello hay que añadir, además, la ausencia de un procedimiento específico y el carácter



garantista del procedimiento contenido en la LCSP para los derechos de los interesados.

Por ello, debe advertirse la posibilidad de que se produzca la caducidad del procedimiento de resolución seguido (por todos, véase el Dictamen de este Consejo 123/2021, de 27 de abril), al estar próximo a transcurrir el plazo de tres meses previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (el acuerdo de inicio parece de 2 de marzo de 2021), por lo que se recomienda el reinicio del procedimiento y hacer uso de la facultad de suspensión del plazo máximo para resolver recogida en el artículo 21.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que debe ejercitarse y notificarse al interesado con anterioridad a que expire el plazo máximo para resolver.

Debe recordarse que a diferencia de la regulación anterior -que no establecía un plazo específico de duración del procedimiento (aunque se aplicaba de forma supletoria el plazo general de tres meses previsto en los artículos 42 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), hoy el artículo 212.8 de la LCSP establece que "Los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses", produciéndose en otro caso su caducidad.

El fundamento del establecimiento de un plazo de caducidad es la seguridad jurídica, que trata de conseguirse dando respuesta a los expedientes en un plazo razonable.

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de marzo de 2021, por la que se declara la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la LCSP, ha afectado directamente al referido artículo.

Considera "fundada la pretensión del recurrente, por cuanto se trata de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica. La regulación relativa a la duración de la tramitación de los expedientes de resolución contractual podría ser sustituida por otra elaborada por las comunidades autónomas con competencia para ello, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública (STC141/1993, FJ 5).



»Por tanto, procede declarar contrario al orden constitucional de competencias al art. 212.8 LCSP. No se precisa pronunciar su nulidad, dado que la consecuencia de aquella declaración es solamente la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las Administraciones de las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras [SSTC 50/1999, FFJJ 7 y 8; 55/2018, FFJJ 7 b) y c)]”.

En la Comunidad de Castilla y León existe la disposición adicional primera de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, que señala en su apartado 2 que “En el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León el plazo máximo para resolver y notificar los procedimientos de resolución de los contratos celebrados por aquellas, cuando se hayan iniciado de oficio, será de ocho meses contados desde la fecha del acuerdo de iniciación, transcurrido este plazo sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se producirá la caducidad en los términos previstos en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. Sin embargo, esta disposición no aplicable a las entidades locales.

Por ello, ante la ausencia de aplicación de un plazo específico para “las corporaciones locales y las entidades vinculadas”, deben aplicarse las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establecen que cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, este será de tres meses (artículo 21.3) a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación; y que la falta de resolución expresa en determinados procedimientos iniciados de oficio producirá su caducidad (artículo 25.1. b).

Por todo lo anterior, no procede entrar a analizar el fondo del asunto objeto de la presente consulta, sino que la entidad local debe completar el expediente en los términos expuestos, sin perjuicio de advertir de la posible caducidad del procedimiento.





### **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 procedimiento para resolver la concesión demanial para el uso y explotación de las instalaciones deportivas municipales del Parque Multiaventuras de xxxx.

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