



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
ponente

Sra. Ares González, Consejera  
Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de noviembre de 2023, ha examinado *el expediente de extinción de las concesiones administrativas de puestos del Mercado de Abastos de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 460/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 23 de octubre de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de extinción de las concesiones administrativas de puestos del Mercado de Abastos de xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 26 de octubre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 460/2023, 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 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. Ramos Antón.

**Primero.-** Según se indica en el informe jurídico y en la propuesta de resolución obrantes en el expediente, existen varios puestos en el Mercado de Abastos de xxx1 cuyas concesiones, otorgadas entre los años 1986 y 1988 por un periodo de 50 años, siguen vigentes: puestos nº 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 25, 45, 46, 49 y 53.

**Segundo.-** El 23 de mayo de 2023 el alcalde solicita informe a la Policía Local, sobre la fecha de cese de actividad de todos los puestos del Mercado de Abastos, y a la Intervención municipal, sobre "Los ingresos



recibidos en concepto de adjudicación/concesión/alquiler de puestos de Mercados de Abastos efectuados en los últimos cuatro años”.

El 19 de junio de 2023 la Policía Local informa que todos los puestos del Mercado de Abastos llevan sin actividad más de cinco años.

El 29 de junio el interventor municipal emite informe en el que señala que “La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, establece que el capítulo 5 de Ingresos Patrimoniales, `Recoge los ingresos de naturaleza no tributaria procedentes de rentas de la propiedad o del patrimonio de las entidades locales y sus organismos autónomos, así como los derivados de actividades realizadas en régimen de derecho privado´.

»(...) Comprobados los datos obrantes en la contabilidad de mi cargo, en los últimos 4 años anteriores, esto es, de 2019 a 2022, así como en el ejercicio corriente 2023, dentro del Capítulo 5 de Ingresos, no consta ninguno, en concepto de adjudicación/concesión/alquiler de puestos de Mercado de Abastos”.

En la misma fecha el tesorero municipal informa que, “Examinados los antecedentes obrantes en esta oficina de mí cargo, resulta que durante los últimos cuatro años no se han girado ni practicado liquidaciones por el concepto de adjudicación, concesión o alquiler de puestos en el Mercado de Abastos”.

**Tercero.-** El 13 de julio de 2023 la alcaldesa dicta providencia en la que se expone lo siguiente:

“La Junta de Gobierno Local de este Ayuntamiento, con fecha 22 de abril de 2022, adoptó acuerdo de solicitud de subvención con arreglo a la Orden TMA/178/2022, de 28 de febrero, que aprobó las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la rehabilitación de edificios de titularidad pública.

»El Mercado de Abastos Municipal ubicado en la Calle cccc nº 45, es un edificio cuyos puestos fueron objeto de diversas concesiones administrativas para su explotación, que sin embargo ha dejado de cumplir esta función desde hace años, permaneciendo cerrado y en desuso.



»Al amparo de esta convocatoria, los Servicios Técnicos Municipales redactaron una memoria valorada para la rehabilitación del antiguo Mercado de Abastos.

»No obstante, cualquier actuación sobre el inmueble, precisa la adopción de acuerdo expreso de extinción de las concesiones administrativas de uso privativo del dominio público que fueron otorgadas”.

A tal fin, solicita a los servicios jurídicos municipales “informe jurídico sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir”.

**Cuarto.-** El mismo día la secretaria del Ayuntamiento emite el informe jurídico solicitado en el que propone:

“1. Acordar la extinción de las concesiones administrativas sobre Puestos del Mercado de Abastos de xxx1, adjudicados durante los años 1986 y 1988, por un periodo de 50 años, por concurrir en las mismas las siguientes causas de extinción determinadas en el Reglamento de Funcionamiento del Mercado de Abastos publicado en el (...) BOP xxx2 el 26 de junio de 1987 y art. 100 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Publicas:

»- No ejercer la venta o no ocupar el puesto o local por espacio de dos meses consecutivos o cien días alternos en un mismo periodo anual, salvo que se hubiera obtenido por el titular el permiso correspondiente.

»- Falta de pago de la tasa establecida o de las cantidades adeudadas durante tres meses.

»2. Acordar la extinción de las concesiones administrativas sobre Puestos del Mercado de Abastos de xxx1, adjudicados durante los años 1993 y 1998, por un periodo de 10 años, por concurrir en las mismas las siguientes causas de extinción determinadas en el Reglamento de Funcionamiento del Mercado de Abastos publicado en el (...) BOP xxx2 el 26 de junio de 1987 y art. 100 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Publicas, y Pliego de Condiciones administrativas aprobado en abril de 1993 que rigió la concesión:

»- Extinción del plazo máximo de 10 años, resultando igualmente constatada la falta de actividad en los puestos adjudicados y la ausencia de abono del canon/tasa de la concesión.



»3. La extinción de las concesiones no lleva aparejado el derecho a indemnización, teniendo en cuenta la concurrencia de las causas de extinción señaladas, revirtiendo al Ayuntamiento, tanto los puestos, como las obras e instalaciones realizadas en los mismos.

»4. Requerir a los adjudicatarios, para que en el plazo máximo de 8 días desde la notificación del presente acuerdo, desocupen los puestos, para su reversión al Ayuntamiento junto con las obras e instalaciones realizadas en los mismos.

»5. Previamente a la adopción del acuerdo, procede la apertura de trámite de audiencia en los términos del art. 82 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre LPAC, al objeto de que los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes”.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia a los interesados, solo consta la presentación de escritos por dos de ellos:

- El 4 de agosto Dña. yyy1, en representación de Cocinas qqqq, presenta un escrito en el que señala “Que lleva ejerciendo la actividad comercial de venta de máquinas de coser en el local sito en el Mercado de Abastos de xxx1 desde hace muchos años. A pesar de no contar con ningún tipo de servicio en el mismo, ni luz en zonas comunes, ni limpieza, ni aseos ...”; y solicita “que ante la inminente obra que se realizará en el Mercado de Abastos le cedan un local de similares características el tiempo que resta de la concesión que se tiene sobre el local en cuestión; o una compensación equivalente”.

- El 7 de agosto D. yyy2 presenta un escrito en el que expone es “arrendatario”, por un periodo de 50 años, del puesto nº 17 del Mercado de Abastos, que abonó por anticipado la cantidad de 1.472.356 pesetas y que resta un periodo de 15 años para la finalización del contrato, por lo que solicita el reintegro de la cuantía correspondiente. Manifiesta los hechos y circunstancias que, a su juicio, han determinado el abandono de los puestos del Mercado por parte de los “arrendatarios”, y atribuye dicha consecuencia al incumplimiento por parte del Ayuntamiento de sus obligaciones.

**Sexto.-** El 23 de octubre de 2023 la secretaria municipal formula propuesta de resolución en los siguientes términos:



“Primero: Desestimar las alegaciones formuladas por D<sup>a</sup> yyy1 (...) y D. yyy2 (...), en relación con el expediente incoado por el Ayuntamiento de xxx1 para la extinción de las concesiones de puestos del Mercado de Abastos de xxx1, mediante Providencia de Alcaldía de 13 de julio de 2023 por los motivos expuestos en los fundamentos de derecho.

»Segundo: Acordar la extinción de las concesiones administrativas sobre puestos del Mercado de Abastos de xxx1, adjudicados durante los años 1986 y 1988, por un periodo de 50 años, por concurrir en las mismas las siguientes causas de extinción determinadas en el Reglamento de Funcionamiento del Mercado de Abastos publicado en el (...) BOP xxx2 el 26 de junio de 1987 y art. 100 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Publicas:

»- No ejercer la venta o no ocupar el puesto o local por espacio de dos meses consecutivos o cien días alternos en un mismo periodo anual, salvo que se hubiera obtenido por el titular el permiso correspondiente.

»- Falta de pago de la tasa establecida o de las cantidades adeudadas durante tres meses.

»Tercero: Acordar la extinción de las concesiones administrativas sobre puestos del Mercado de Abastos de xxx1, adjudicados durante los años 1993 y 1998, por un periodo de 10 años, por concurrir en las mismas las siguientes causas de extinción determinadas en el Reglamento de Funcionamiento del Mercado de Abastos publicado en el (...) BOP xxx2 el 26 de junio de 1987 y art. 100 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Publicas, y Pliego de Condiciones administrativas aprobado en abril de 1993 que rigió la concesión:

»- Extinción del plazo máximo de 10 años, resultando igualmente constatada la falta de actividad en los puestos adjudicados y la ausencia de abono del canon/tasa de la concesión.

»Cuarto: La extinción de las concesiones no lleva aparejado el derecho a indemnización, teniendo en cuenta la concurrencia de las causas de extinción señaladas, revirtiendo al Ayuntamiento, tanto los puestos, como las obras e instalaciones realizadas en los mismos.



»Quinto: Requerir a los adjudicatarios, para que en el plazo máximo de 8 días desde la notificación del presente acuerdo, desocupen los puestos, para su reversión al Ayuntamiento junto con las obras e instalaciones realizadas en los mismos.

»Sexto: Remitir el expediente, junto con la presente propuesta, al Consejo Consultivo de Castilla y León para la emisión del correspondiente dictamen preceptivo y evacuado el dictamen del órgano consultivo, se adoptará el acuerdo definitivo que corresponda.

»Séptimo: Acordar la suspensión del procedimiento hasta la emisión de Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, en los términos del art. 22.1.d) de la Ley 39/2015 LPAC”.

No consta que se haya notificado a los interesados la suspensión del plazo para dictar y notificar la resolución.

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.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina 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.f) 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.

**2ª.-** Los negocios jurídicos analizados son concesiones demaniales, excluido expresamente de la normativa contractual, de acuerdo con el artículo 9.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

En este sentido, el artículo 100 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, establece que las concesiones y autorizaciones demaniales se extinguirán por las siguientes causas: “(...) f) Falta de pago del canon o cualquier otro



incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, declarados por el órgano que otorgó la concesión o autorización”.

Ahora bien, en atención al silencio de la normativa patrimonial sobre los procedimientos de extinción de las concesiones demaniales, a las remisiones que efectúa aquella a la normativa de contratos públicos (artículo 78.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio -en adelante, RBEL-) y a la corriente doctrinal que defiende su naturaleza de negocio jurídico bilateral que recae sobre bienes o servicios de titularidad pública, resulta aplicable el procedimiento para la resolución de contratos del sector público. A la ausencia de un procedimiento específico, hay que añadir el carácter garantista del procedimiento contenido en la LCSP para los derechos de los interesados.

El procedimiento para el ejercicio de la facultad resolutoria se rige por la normativa vigente en el momento de su inicio, tal y como resulta de la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), norma de aplicación subsidiaria a los procedimientos en materia de contratación, de acuerdo con la disposición final cuarta de la LCSP.

El procedimiento de resolución contractual se regula en el artículo 191 de la LCSP, que establece como trámites preceptivos la audiencia al contratista y, cuando se formule oposición por parte de este, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma respectiva.

Estos trámites se cumplimentan en el procedimiento, si bien solo constan alegaciones de dos de los concesionarios de las que puede inferirse su oposición a la extinción de la concesión (los demás interesados no han presentado alegaciones). La exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el artículo 4.1.i) 4º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, exige el dictamen del Consejo Consultivo en los expedientes de “extinción de concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del concesionario y, en todo caso, cuando así lo dispongan las normas aplicables”. En este caso, se propone la extinción por incumplimiento de las obligaciones de los concesionarios y, aunque no existe oposición expresa por parte de ninguno de ellos, las circunstancias alegadas por dos de los interesados podrían considerarse, si bien de forma genérica, oposición a



la extinción propuesta, por lo que se considera pertinente la emisión del dictamen limitado a estos dos supuestos.

El plazo para dictar y notificar la resolución del procedimiento es de ocho meses desde la fecha del acuerdo de inicio, transcurrido el cual se producirá la caducidad del procedimiento, tal y como resulta de la disposición adicional primera, apartado 2, de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, vigente en el momento de iniciarse las actuaciones. Si bien es cierto que en este expediente no se ha dictado acto expreso de inicio del procedimiento de extinción de las concesiones, sí existen dos actos a partir de los cuales se han iniciado las actuaciones tendentes a la extinción de las concesiones: uno es la solicitud de informes a la Policía Local y a la Intervención municipal el 23 de mayo de 2023, y otro, la providencia por la que la alcaldesa solicita informe a los servicios jurídicos municipales el 13 de julio de 2023. Sin embargo, ninguno de ellos resuelve expresamente iniciar el procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio de advertir la irregularidad que supone no dictar resolución expresa de inicio del procedimiento (máxime cuando, como ocurre en este caso, el transcurso del plazo máximo sin dictar y notificar la resolución conlleva la caducidad del procedimiento), se considera, teniendo en cuenta las actuaciones realizadas, que no habría transcurrido el plazo de ocho meses previsto, por lo que el procedimiento, en cualquier caso, no habría caducado.

**3ª.-** La competencia para acordar la extinción de las concesiones, al igual que en los supuestos de resolución de los contratos, y para determinar sus efectos corresponde al órgano que adjudicó aquellas, de acuerdo con los artículos 190 y 212 de la LCSP y 109 del RGLCAP, en este caso, al Pleno.

**4ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente relativo a la extinción de las concesiones de puestos del Mercado de Abastos de xxx1, por incumplimiento de los concesionarios, dos de los cuales han formulado alegaciones a ella.

En el presente caso, la propuesta de resolución alude a la causa de resolución contemplada en el artículo 100, apartado f), de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que prevé expresamente como causa de extinción de la concesión la "falta de pago del canon o cualquier otro incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, declarados por el órgano que otorgó la concesión o autorización".





Las concesiones se encuentran vigentes en la actualidad, tal y como se señala en la propuesta de resolución, al haberse otorgado por un periodo de 50 años.

Para la extinción de la concesión por incumplimiento de obligaciones, tanto la doctrina del Consejo de Estado como la jurisprudencia exigen que los incumplimientos del concesionario sean graves, de tal manera que la concesión no pueda alcanzar el fin público por el que fue establecida.

Así, el Consejo de Estado recoge en su Dictamen 1953/2002, de 25 de julio, su criterio consolidado de "que, al constituir la caducidad la sanción máxima que puede afectar al negocio concesional, no todo incumplimiento del clausulado al que se someten las concesiones administrativas de dominio público depara de manera indefectible la caducidad. Solo el incumplimiento grave de las condiciones esenciales de otorgamiento, en cuanto comporte un menoscabo del interés público inmanente en las concesiones demaniales, puede motivar la declaración de caducidad (...). Por tanto, no todo incumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones establecidas en el pliego de otorgamiento comporta la caducidad, solo el de las obligaciones esenciales, cuando es grave y siempre que razones de interés público lo justifiquen".

La jurisprudencia confirma este planteamiento y resalta no solo el carácter esencial de la obligación incumplida, sino el carácter rebelde del incumplimiento.

La sección 1ª del capítulo IV del título I del RBEL regula la utilización de los bienes de dominio público de las entidades locales. Su artículo 80 dispone que "En toda concesión sobre bienes de dominio público se fijarán las cláusulas con arreglo a las cuales se otorgare, y sin perjuicio de las que se juzgaren convenientes, constarán estas:

- »1ª Objeto de la concesión y límites a que se extendiere.
- »2ª Obras e instalaciones que, en su caso, hubiere de realizar el interesado.
- »3ª Plazo de la utilización, que tendrá carácter improrrogable, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa especial.
- »4ª Deberes y facultades del concesionario en relación con la Corporación y las que esta contrajera.



»5ª Si mediante la utilización hubieren de prestarse servicios privados destinados al público tarifables, las que hubieren de regirlos, con descomposición de sus factores constitutivos, como base de futuras revisiones.

»6ª Si se otorgare subvención, clase y cuantía de la misma, plazos y formas de su entrega al interesado.

»7ª Canon que hubiere de satisfacer a la Entidad local, que tendrá el carácter de tasa, y comportará el deber del concesionario o autorizado de abonar el importe de los daños y perjuicios que se causaren a los mismos bienes o al uso general o servicio al que estuvieren destinados.

»8ª Obligación de mantener en buen estado la porción del dominio utilizado y, en su caso, las obras que construyere.

»9ª Reversión o no de las obras e instalaciones al término del plazo.

»10ª. Facultad de la Corporación de dejar sin efecto la concesión antes del vencimiento, si lo justificaren circunstancias sobrevenidas de interés público, mediante resarcimiento de los daños que se causaren, o sin él cuando no procediere.

»11. Otorgamiento de la concesión, salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero.

»12. Sanciones en caso de infracción leve, grave o muy grave de sus deberes por el interesado.

»13. Obligación del concesionario de abandonar y dejar libres y vacuos, a disposición de la Administración, dentro del plazo, los bienes objeto de la utilización y el reconocimiento de la potestad de aquella para acordar y ejecutar por sí el lanzamiento”.

Consta en el expediente que el Pleno del Ayuntamiento otorgó las concesiones de puestos en el Mercado de Abastos con la finalidad de que se realizaran en ellos las actividades comerciales que constituían su objeto. Por todo ello, conforme a lo previsto en el artículo 80 del RBEL, el cumplimiento de la finalidad u objeto mismo de la concesión constituye una obligación esencial de esta.



Así lo prevé también el Reglamento de Funcionamiento del Mercado de Abastos, cuyo artículo 32 establece que son causas de extinción de las concesiones, entre otras, las siguientes:

“10. No ejercer la venta o no ocupar el puesto o local por espacio de dos meses consecutivos, o cien días alternos en un mismo periodo anual, salvo que se hubiera obtenido por el titular del permiso correspondiente.

»13. Falta del pago de la tasa establecida o de las cantidades adeudadas durante tres meses.

»14. No ejercer en el puesto o local la actividad asignada inicialmente, salvo autorización de cambio de destino conforme a las disposiciones de este reglamento”.

Si bien el informe de la Intervención municipal señala que no se ha ingresado cantidad alguna en concepto de adjudicación/concesión/alquiler de los puestos del mercado en los últimos cuatro años, uno de los interesados afirma que abonó por adelantado la cantidad correspondiente (aunque no aporta prueba de ello) y no consta en el expediente cuál haya sido la forma y periodos de abono de los importes de la concesión (canon, tasa). Lo que impide, ante la falta de documentación acreditativa de ello, apreciar que esta circunstancia pueda, por sí sola, determinar la extinción.

Ahora bien, el informe de la Policía Local constata la falta de ejercicio de la actividad comercial en todos los puestos del mercado durante más de cinco años, lo que es causa de extinción de la concesión de acuerdo con el artículo 32 del Reglamento citado. Por ello, dado que los interesados no han aportado prueba alguna que permita enervar la facultad resolutoria derivada de su incumplimiento, es evidente el incumplimiento grave de una obligación esencial de la concesión, que permite su extinción de conformidad a lo que dispone el artículo 100.f) de la repetida Ley 33/2003, de 3 de noviembre.

Conforme a ello, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso procede la extinción de las concesiones por incumplimiento grave de los concesionarios.



### **III CONCLUSIONES**

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

Procede la extinción de las concesiones administrativas de puestos del Mercado de Abastos de xxx1, por incumplimiento de las obligaciones concesionales.

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