



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de marzo de 2023, ha examinado el *expediente de extinción de la concesión para la instalación y explotación de un establecimiento de restauración, tramitado por el Ayuntamiento de xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 92/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 17 de febrero de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de extinción de la concesión para la instalación y explotación de un establecimiento de restauración en el paseo cccc nº 19 (antiguo Bar "nnnn") de xxxx, por incumplimiento de las obligaciones concesionales.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 23 de febrero de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 92/2023, 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. Ramos Antón.

Primero.- Por Decreto del Concejal Delegado General del Área de Planeamiento Urbanístico y Vivienda del Ayuntamiento de xxxx de 21 de noviembre de 2022, se incoa procedimiento de extinción de la concesión de dominio público para la instalación y explotación de un establecimiento de restauración sito en el Paseo cccc nº 19 de la ciudad, cuyo titular es qqqq, S.L., por incumplimiento de las obligaciones concesionales, al no haber



concluido el concesionario las obras de adecuación y no haber procedido a la reposición de la garantía definitiva que le fue incautada.

Consta en el expediente que el Decreto se notifica al interesado el 5 de diciembre de 2022.

Segundo.- Obra además en el expediente, entre otra, la siguiente documentación:

- Cuadro de características y pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) para adjudicar mediante procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación, la concesión del uso privativo del inmueble denominado "nnnn", ubicado en el paseo cccc nº 19, para la explotación de un establecimiento de restauración, y conforme a ello, Acuerdo de Junta de Gobierno de 19 de diciembre de 2018, de adjudicación de la concesión a qqqq, S.L, y contrato formalizado el 18 de enero de 2019.

- Decreto nº 2021/5033, de 1 de junio, de requerimiento al concesionario para la presentación de justificante de la certificación y presupuesto final de las obras ya realizadas, para la tramitación en plazo de una nueva DROU que incluya las obras no ejecutadas, y para su finalización en el plazo establecido en su proyecto, advirtiéndole que, de no cumplimentarse el requerimiento, en el plazo conferido, se estará ante un incumplimiento de las obligaciones esenciales del contrato.

- Decreto nº 2022/4051, de 11 de mayo, por el que se declara la comisión de una infracción muy grave, por incumplimiento de las obligaciones esenciales del concesionario al no haber concluido las obras en los plazos establecidos, no habiéndose podido iniciar la actividad ni la explotación del establecimiento de restauración, así como la imposición de una penalidad por importe de 22.537,97 euros conforme a lo dispuesto en la cláusula 11.1.c) del PCAP. Por último, se requiere al concesionario a fin de que concluya las obras de adecuación de local para la apertura del establecimiento de restauración objeto del contrato, por un plazo restante de 115 días.

- Decreto nº 2022/7191, de 31 de agosto, por el que se aprueba la liquidación por importe de 18.388,34 euros correspondiente a la penalidad impuesta por el Decreto nº 2022/4051, de 11 de mayo de 2022, y se requiere al concesionario para el abono de dicha cantidad al no haber podido ser satisfecha en su totalidad mediante la detracción de la fianza depositada



en su día por el concesionario. Por último, se requiere al concesionario para la reposición de la garantía definitiva por importe de 4.149,63 euros, advirtiéndole que la no reposición de la garantía será causa de resolución de la concesión.

El 27 de octubre de 2022 la Tesorería municipal informa de la no reposición de la garantía.

- Informe de arquitecto adscrito al Departamento de Patrimonio, de 18 de noviembre de 2022, sobre comprobación del incumplimiento de las obligaciones concesionales, que, en su condición de supervisor de la concesión, concluye:

“Que en la actualidad se ha comprobado que no se han realizado avances en la ejecución de las obras, habiéndose ejecutado un 4 % de las obras, habiendo transcurrido 55 días más de los 115 establecidos en el Decreto 2022/4051, de 12 de mayo de 2022.

»Que conforme a lo establecido en artículo 314 quater del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, la DROU N° 3232/2021, de fecha 29 de julio de 2021, se entiende caducada, al haber transcurrido seis meses desde su presentación.

»Que, como consecuencia de lo anterior, el concesionario no ha comunicado el inicio de la actividad para la apertura del establecimiento”.

- Informe de 29 de diciembre de 2022, de arquitecto adscrito al Departamento de Patrimonio, en el que, a fin de determinar si se han producido daños en el inmueble municipal objeto de concesión, indica que “solamente se ha procedido por parte del concesionario al desmontaje parcial de cerramientos y divisiones interiores para evaluar el estado del edificio, movimiento de tierras, y la disposición de un cierre perimetral de chapa nervada para impedir el acceso a toda persona ajena a la obra”. Detalla las actuaciones necesarias para garantizar el correcto mantenimiento del dominio público, indicando que el importe a que ascienden las actuaciones que deben acometerse forma inmediata es de 2.836,00 euros, sin IVA.

Tercero.- Mediante Decreto del Concejal Delegado General de Planeamiento Urbanístico y Vivienda de 29 de diciembre de 2022 (cuya



notificación al interesado consta realizada el 5 de enero de 2023) se formula propuesta de extinción de la concesión de dominio público para la instalación y explotación de un establecimiento de restauración en el paseo cccc nº 19, cuyo titular actual es qqqq, S.L., por incumplimiento de las obligaciones concesionales, al no destinar éste al fin para el que se le concedió, y no haber procedido a la reposición de la garantía definitiva que ha sido incautada en el ámbito de esta concesión.

En la misma propuesta se indica que el concesionario habrá de realizar los trabajos de conservación del dominio público ocupado de forma inmediata en el plazo máximo de 15 días, advirtiéndosele que, en caso de que no lo realice de forma voluntaria, se procederá a la ejecución subsidiaria por el Ayuntamiento.

Asimismo, se acuerda dar audiencia al interesado para que pueda formular alegaciones y presentar cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes.

Cuarto.- El 20 de enero de 2023 el concesionario solicita una ampliación del plazo para la presentación de alegaciones. Otorgada la ampliación solicitada, el 27 de enero presenta alegaciones en las que opone a la propuesta de extinción de la concesión.

Como motivos de oposición, manifiesta que ha procedido a hacer los trámites para la reposición de la garantía de 4.149,63 euros, y que por problemas técnicos de la sede electrónica del Ayuntamiento no ha sido posible obtener justificante del depósito en metálico realizado en la cuenta de esa Administración. Indica también que ha ejecutado los trabajos de conservación del dominio público ocupado que le fueron requeridos.

Añade que ha cumplido de forma puntual y escrupulosa con el pago del canon ofrecido en el marco del concurso por importe de 36.000 euros. En relación con las obras ejecutadas en el inmueble objeto de concesión, señala que ha ejecutado cuantas le han sido permitidas y que se han realizado obras por importe superior a los 200.000 euros. Indica además que la no finalización de las obras es imputable al Ayuntamiento, ya que habiendo solicitado licencia de ocupación de vía pública el 1 de diciembre de 2021, no ha existido resolución expresa al respecto, siendo desestimatorios los efectos del silencio.



Indica que el principio *non bis in idem* impide la resolución contractual al haberse impuesto por los mismos hechos unas penalidades económicas. Alude también a la cláusula *rebus sic stantibus*, afirmando que la pandemia mundial y la guerra en Europa han generado una profunda hiperinflación que convierten en antieconómico y quiebra el equilibrio de cualquier contrato público que suponga la ejecución de obra de algún tipo, de forma que debe procederse a modificar las condiciones del contrato a fin de recuperar el equilibrio.

Quinto.- Tras la formulación de alegaciones por el concesionario, se incorporan al expediente:

- Informe del Tesorero municipal de 6 de febrero de 2023, que declara que "(...) una vez consultadas nuestras aplicaciones contables en los ejercicios 2022 y 2023, (...) no consta ningún ingreso realizado por dicho tercero en concepto de incumplimiento de obligaciones concesionales por importe de 18.388,34 euros ni tampoco por la reposición de garantía definitiva de 4.149,63 euros (...)".

- Informe del Servicio de Ocupación de Vía Pública, de 6 de febrero de 2023, que señala que "(...) en este Servicio consta una solicitud de ocupación de vía pública, con entrada en 1 de diciembre de 2021, por parte de la empresa qqqq, SL, para colocación de contenedor en el Paseo cccc, frente al nº 19, para los días del 1 al 21 de diciembre, la cual no se tramitó por no indicar en la solicitud el nombre de la empresa de contenedores, necesario para poder resolver. Por otro lado, los contenedores que se colocan en zonas peatonales y pertenecen a una empresa que tiene convenio fiscal con este Ayuntamiento no necesitan permiso, siempre que dejen libre un espacio superior a 4 m. de anchura, que sería el caso de esta solicitud".

- Informe de la jefa de Sección de Tasas y Otros Ingresos, de 6 de febrero de 2023, que recoge lo siguiente: "En relación con la solicitud de informe del pago del canon de qqqq SL, (...) de la concesión de dominio público para la explotación de un establecimiento de restauración en el Paseo cccc, le comunico que: Dicha empresa está al corriente de pago, habiendo abonado todas las liquidaciones, incluyendo el ejercicio 2022. Se les ha notificado ya la liquidación del primer semestre de 2023, y está en plazo voluntario".



- Informe técnico del arquitecto municipal de 9 de febrero de 2023 en el que entre otras circunstancias indica que en visita girada el 9 de febrero se comprueba que persiste la situación señalada en el informe de 29 de diciembre de 2022, por lo que debe rechazarse el contenido de las alegaciones del concesionario que afirmaba que había ejecutado los trabajos de conservación del dominio público ocupado que le fueron requeridos. Propone la desestimación de las alegaciones.

Sexto.- El 13 de febrero 2022 se formula propuesta de resolución provisional, en el sentido de desestimar las alegaciones realizadas por el concesionario, y declarar la extinción de la concesión y que se debe proceder a la ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento de los trabajos necesarios para la conservación del dominio público en los términos a que refiere el informe del arquitecto municipal de 29 de diciembre de 2022.

Séptimo.- Previo informe de la Asesoría Jurídica de 16 de febrero, favorable a la extinción, mediante Decreto de 17 de febrero de 2023 se formula propuesta de resolución de extinción de la concesión, basada en el incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, al amparo de lo dispuesto en el artículo 100.f) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Se dispone igualmente la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León y la suspensión del plazo máximo de resolución y notificación en los términos regulados en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Octavo.- La notificación al concesionario de la suspensión del plazo de resolución y notificación del procedimiento se efectúa el 17 de febrero de 2023.

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 apartado tercero 1.f), 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 negocio jurídico analizado es una concesión demanial, 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 ya citada 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 a la normativa de contratos públicos efectúa aquella (artículo 78.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio), y a la corriente doctrinal que defiende su naturaleza de negocio jurídico bilateral que recae sobre bienes o servicios de titularidad pública, resulta aplicable al caso 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 de resolución contractual se regula en el artículo 191 de la LCSP, relativo al "Procedimiento de ejercicio", 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 entienden cumplimentados en el procedimiento. En particular, la oposición del concesionario se formula en escrito presentado el



27 de enero de 2023, y la intervención del Consejo Consultivo se materializa a través de la emisión del presente dictamen.

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de extinción de la concesión para la instalación y explotación de un establecimiento de restauración en el paseo cccc nº 19 de xxxx, cuyo titular es qqqq, S.L., que se opone a la extinción.

En cuanto al régimen jurídico aplicable a la presente concesión, el artículo 18 del PCAP, que dispone: "El presente pliego regula una concesión del uso privativo del dominio público local, negocio jurídico no contractual excluido expresamente de la aplicación íntegra de la Ley de Contratos del Sector Público, aunque le son de aplicación los principios de la normativa contractual pública (artículos 4 y 9 de la LCSP).

»(...) En lo no regulado expresamente en estos documentos contractuales, la concesión se regirá por lo dispuesto en la normativa reguladora de los bienes de las Entidades Locales así como por las restantes disposiciones del régimen local directamente aplicables.

»Disposiciones de aplicación plena y básica de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y su Reglamento de desarrollo (RLPAP, Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto); disposiciones básicas en materia de bienes locales establecidas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, LBRL) y del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (RDL 781/1986, de 18 de abril, TRRL) y disposiciones no básicas sobre patrimonio local, especialmente por lo establecido en Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RBEL).

»Se aplicarán igualmente, los principios de la contratación pública establecidos en la LCSP y su normativa de desarrollo (especialmente por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las AAPP, RD 1098/2001, de 12 de octubre, RGLCAP y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público).

»Supletoriamente se aplicarán las demás normas de derecho administrativo y en su defecto las de derecho privado".



La sección 1ª del capítulo IV del título I del citado RBEL se refiere específicamente a 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”.

Las condiciones de la presente concesión se determinan en la cláusula 3.1 del PCAP, que dispone lo siguiente:

“3.1.1.- Es obligado el cumplimiento fiel y exacto de los términos de la concesión, viniendo obligado el contratista a desarrollar la actividad de acuerdo con la normativa vigente y respetando todas las condiciones técnicas, urbanísticas, turísticas, sanitarias, etc., establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias.

»El concesionario realizará a su costa todas las obras e instalaciones que a tal efecto se determinen tanto en su oferta como en los Proyectos básico y/o de ejecución que sirvan de base al otorgamiento de las licencias de obras del establecimiento, ambientales, o cuantos otros permisos y autorizaciones administrativas sea preciso obtener conforme a la normativa de aplicación, para poner en funcionamiento la actividad y ejecutar las obras.

»Una vez aprobada la licencia y efectuadas las obras se practicará la oportuna visita de inspección por los servicios técnicos municipales al objeto de comprobar la adecuación y seguridad de la instalación al proyecto presentado, levantándose Acta en dicho sentido.

»(...) El adjudicatario tiene la obligación de iniciar su actividad, una vez obtenidas las licencias y permisos necesarios, en el plazo máximo de un mes, desde la comunicación de inicio de la actividad (...)”.



Por su parte, la cláusula 14 del PCAP dispone que "La concesión se extinguirá por alguno de los motivos recogidos en el artículo 100 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas". En concreto el apartado 6 de la cláusula 14 reproduce la letra f) del referido artículo 100, que se refiere a 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". A continuación indica que se considerarán incumplimientos graves los recogidos en la letra O del cuadro de características.

Dicha letra O del cuadro de características indica que "Se consideran obligaciones contractuales esenciales cuyo incumplimiento será causa de resolución del contrato, además de aquellas propuestas incluidas en la oferta que han sido objeto de valoración en la adjudicación, las siguientes: (...) 3. Obtener las autorizaciones que procedan de la Confederación Hidrográfica, así como las licencias de obras y de actividad o autorizaciones turísticas o propias de la actividad de establecimiento de restauración que le sean de aplicación. El interesado habrá de solicitar las licencias de obras y ambiental en el plazo de tres meses, desde la formalización de la concesión. (...) Estos incumplimientos serán causa de resolución del contrato, salvo que por el órgano de contratación se considere que la actuación es aislada y susceptible de reconducción, y que la resolución del contrato no resulta conveniente para el interés del servicio en cuestión, en cuyo caso se sustituirá por la penalización correspondiente".

La propuesta de resolución alude a la causa de resolución del artículo 100, apartado f), de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, que prevé expresamente la extinción de la concesión por la falta de pago del canon o cualquier otro incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, y que como se ha indicado se contiene también en el artículo 14 del PCAP.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 80 del RBEL y de los artículos 3 y 14 del PCAP, cabe considerar que el cumplimiento de la finalidad u objeto mismo de la concesión constituye una obligación esencial de esta y así lo considera la propuesta de resolución, que pone de manifiesto que "las concesiones sobre el dominio público son siempre finalistas, se otorgan para que se realice sobre un bien de dominio público determinada actividad (por el concesionario), que se entiende compatible con la naturaleza del bien.



Finalizada esa actividad, los bienes revierten a la entidad titular de los mismos, dado su carácter de propiedades inalienables, inembargables e imprescriptibles”.

Por lo tanto, su titular debe realizar la actividad objeto de la concesión, en el presente supuesto destinar el bien al fin autorizado, consistente en la explotación de un establecimiento de restauración. En este caso, esto no se ha realizado al no haberse ejecutado en plazo las obras necesarias para el inicio de la actividad y, por tanto, para la explotación del establecimiento.

Alega a este respecto el concesionario que la imposibilidad de finalizar las obras a que estaba obligado es imputable al Ayuntamiento, al no haberse pronunciado expresamente sobre las licencias solicitadas. Frente a ello, ha quedado acreditado en los informes incorporados al expediente que por parte del concesionario se ha dejado caducar en varias ocasiones la DROU, por lo que no puede estimarse su argumento en este sentido.

Tampoco puede estimarse la alegación del concesionario de que ha realizado inversiones por importe de 200.000 euros, ya que en los informes emitidos por el arquitecto municipal el 18 de noviembre de 2022 y el de 10 de febrero de 2023 se concluye que se ha comprobado que no se han realizado avances en la ejecución de las obras y que se ha ejecutado un 4 % de las obras habiendo transcurrido 55 días más de los 115 establecidos en el Decreto 2022/4051, de 12 de mayo de 2022.

El hecho de encontrarse al día en el pago del canon concesional, como efectivamente se constata, no justifica el incumplimiento de la obligación de finalización de las obras en plazo.

Respecto a la alegación referida a la solicitud de restablecimiento de equilibrio financiero, la propuesta declara su no admisión al no tener relación con el objeto del procedimiento, relativo a la extinción de la concesión por incumplimiento de las obligaciones del concesionario.

Por otro lado, el concesionario indica que la aplicación del principio *non bis in idem* determinaría la imposibilidad de resolución del contrato sobre la base de un incumplimiento por el que ya se impusieron penalidades económicas. A este respecto, la propuesta de resolución indica que “la legislación de contratos configura la resolución contractual y la imposición de penalidades al contratista como instrumentos alternativos y que el primero



de ellos persigue la extinción del contrato y refleja la voluntad del órgano de contratación de poner fin a una licitación infructuosa que ya no satisface el interés público que motivó su formalización, mientras que con el segundo la finalidad que persigue la Administración es esencialmente de carácter coercitivo -no sancionador- para garantizar el cumplimiento contractual. Por tanto, el hecho de que la Administración haya optado inicialmente por la imposición de penalidades con el fin de compeler al contratista al cumplimiento de sus obligaciones no obsta para que, ante la persistencia de ese incumplimiento, decida resolver el contrato, pues ello forma parte de las prerrogativas que ostenta la Administración; máxime en el presente caso, pues la circunstancia que concurre es la falta de ejecución en el plazo establecido de las obras necesarias para que pueda iniciarse la actividad objeto de la explotación del establecimiento de restauración”.

A lo indicado por la propuesta de resolución ha de añadirse, además, que del informe de Tesorería municipal de 6 de febrero de 2023 resulta que no consta ingreso alguno en concepto de penalidad por incumplimiento de obligaciones concesionales por el importe de 18.388,34 euros, correspondiente al importe restante tras la incautación de la garantía definitiva por el mismo concepto.

El mismo informe de Tesorería indica que tampoco consta ingreso alguno por la reposición de la garantía de 4.149,63 euros incautada, lo que también es causa de resolución del contrato.

Por tanto, tal y como se motiva en la propuesta de resolución, queda acreditado el incumplimiento de las obligaciones concesionales, circunstancia que determina la extinción de la concesión, dado el carácter finalista de las concesiones sobre el dominio público.

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, en su Dictamen nº 1953/2002, de 25 de julio, señala que “Es criterio consolidado del Consejo de Estado 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 immanente 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.

En el supuesto planteado, la propuesta de resolución fundamenta la extinción en el incumplimiento grave de las obligaciones esenciales del concesionario, al no destinar el bien inmueble objeto de concesión al fin para el que se autorizó la ocupación del dominio público, debido a que no ha concluido en el plazo establecido las obras necesarias para poder iniciar la actividad y, por ende, la explotación del citado establecimiento de restauración, como resulta acreditado en el expediente.

De acuerdo con ello, cabe considerar que el incumplimiento de aquella obligación tiene un alcance resolutorio, al afectar a la finalidad u objeto mismo de la concesión, a la que se refiere el artículo 80 del RBEL y los artículos 3 y 14 del PCAP.

De igual forma, ha quedado acreditado que el concesionario tampoco ha procedido a la reposición de la garantía definitiva que le fue incautada en el ámbito de esta concesión, lo cual es también causa de extinción de la concesión.

Además, las alegaciones formuladas por el concesionario para fundamentar su oposición a la extinción no pueden considerarse suficientes a los efectos de enervar la facultad resolutoria derivada de su incumplimiento, en la medida en que, como se ha indicado, la falta de ejercicio de la actividad que motivó el otorgamiento de la concesión hace perder a esta su razón de ser.

En consecuencia, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso procede la extinción de la concesión por incumplimiento grave



del concesionario, sin derecho a indemnización al haberse producido la extinción por causa imputable al propio concesionario.

4ª.- En cuanto a los efectos de la extinción de la concesión, de acuerdo con lo establecido en los artículos 80.13 del RBEL y 101.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, el concesionario está obligado a retirar la instalación y reponer, en su caso, el estado del dominio público afectado.

III CONCLUSIONES

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

Procede la extinción de la concesión de dominio público para la instalación y explotación de un establecimiento de restauración en el Paseo cccc nº 19 (antiguo bar nnnn), cuyo titular actual es qqqq, S.L., por incumplimiento de las obligaciones concesionales.

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