



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 8 de junio de 2023, ha *examinado el expediente de extinción de la concesión de uso privativo de la gestión y explotación del centro de servicios "nnnn" de la Reserva de Regional de Caza de xxx1, en el término municipal de xxx2*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 75/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 9 de febrero de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de extinción de la concesión de uso privativo de la gestión y explotación del centro de servicios "nnnn" de la Reserva de Regional de Caza de xxx1, en el término municipal de xxx2.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 16 de febrero de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 75/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- Por resolución de 22 de enero de 2019 de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxx3 se adjudicó a qqqq S.L., la concesión de uso privativo de la gestión y explotación del centro de servicios "nnnn" de la Reserva de Regional de Caza de xxx1, con un plazo de vigencia de 25 años sin prórroga.



Segundo.- Obra en el expediente informe-propuesta de 20 de octubre de 2022 del Servicio Territorial de Medio Ambiente para dar por finalizada la concesión administrativa, en el que se señalan diversos incumplimientos de las condiciones del pliego y de la oferta presentada. Así, señala que “el concesionario ha incumplido todas las obligaciones asumidas con la concesión y recogidas en la cláusula segunda `Funciones y Condiciones Generales de la Concesión´ del pliego de condiciones técnico-facultativas que rigen el uso del centro.

»Junto a este incumplimiento general, hay que sumar un uso de las instalaciones que ni estaba recogido en esas `Funciones y Condiciones Generales de la Concesión´ ni en la oferta del concesionario: el uso hostelero turístico de las instalaciones, sin la autorización previa de la Delegación Territorial de xxx3.

»Y a juicio de este Servicio ha quedado acreditado que no estamos ante un simple retraso, sino ante un incumplimiento del concesionario basado en su pasividad y falta de interés para cumplir con lo ofertado, pasividad y falta de interés que no ha demostrado, más bien todo lo contrario, para utilizar las instalaciones para fines que no estaban incluidos en la concesión, sin cumplir los requisitos exigidos para ello. El incumplimiento del concesionario es de tal entidad que hace necesaria la resolución de la concesión.

»Junto a este retraso, el concesionario ha incumplido sus obligaciones económicas en cuanto al pago del canon en su totalidad en el 2022”.

Tercero.- Por resolución de 25 de noviembre de 2022 de la Delegación Territorial se inició procedimiento para la resolución de la concesión de uso privativo de la gestión y explotación del centro de servicios “nnnn” de la Reserva de Regional de Caza de xxx1, en el término municipal de xxx2, por incumplimiento culpable del concesionario.

Motiva el inicio del procedimiento en la cláusula 19 del pliego, que prevé las causas de extinción de la concesión, y en particular:

h) Falta de pago del canon.



i) El incumplimiento de cualquiera de las condiciones estipuladas en la concesión.

j) El incumplimiento de la programación presentada por el adjudicatario.

k) Utilización para destino distinto del que fundamenta su otorgamiento.

Dicha resolución es remitida al concesionario y al avalista.

Cuarto.- El 16 de diciembre de 2022 se formula propuesta de resolución de la extinción de la concesión por causa imputable al concesionario.

Quinto.- El 20 de diciembre de 2022 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial emite informe favorable.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia, el 23 de diciembre de 2022 el concesionario presenta alegaciones en las que manifiesta su oposición a la extinción de la concesión y muestra su disconformidad con el informe de la Delegación Territorial de 20 de octubre de 2022. En síntesis, afirma que, en cuanto al canon, están satisfechas las cuotas correspondientes a 2019-2022 y respecto al 2023, parte no se han abonado por causas ajenas a su voluntad. Añade que, respecto a las inversiones, ha sido felicitado por los funcionarios del propio Servicio de Medio Ambiente. Finalmente, describe actividades que se han realizado en 2022, con un amplio horario de apertura, y alega que era imprescindible para "atender" las instalaciones reservadas a determinados colectivos legalizar adaptando las instalaciones a la normativa de turismo. Afirma que se ha mostrado a colaborar, por lo que son inciertas las manifestaciones de falta de interés y pasividad. Aporta justificantes del abono del canon.

Séptimo.- El 23 de enero de 2023 se rechazan las alegaciones realizadas por el concesionario y se formula nueva propuesta de resolución de la concesión por causa imputable a este.

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



Octavo.- Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo, de 3 de abril de 2023, se requiere a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, para que complete el expediente en el sentido de incorporar a este, a la vista de las alegaciones presentadas por el concesionario, una nueva propuesta de resolución y el preceptivo informe jurídico sobre ella.

En la misma fecha se suspende el plazo para la emisión del dictamen.

Noveno.- Atendiendo al requerimiento efectuado, se ha remitido por la Consejería una nueva propuesta, de 18 de abril de 2023, de resolución de la concesión por incumplimiento culpable del concesionario, con incautación de la garantía, y el informe de la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de 19 de abril.

Analizada la documentación recibida, se reanuda el plazo para emitir el 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), 3º 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.- 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).

Ahora bien, en atención al silencio de la normativa patrimonial sobre los procedimientos de extinción de las concesiones demaniales, 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 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. Por su parte, el artículo 109.1.b) del RGLCAP impone la audiencia al avalista o asegurador cuando se propone la incautación de la garantía.

Estos trámites se cumplimentan en el procedimiento. En particular, la oposición del concesionario se formula en escrito presentado el 23 de diciembre de 2022. La exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

En cuanto al plazo para dictar y notificar la resolución, en la Comunidad de Castilla y León rige 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". Teniendo en cuenta que el procedimiento se inició el 22 de noviembre de 2022, es claro que no se ha producido la caducidad.

3ª.- La competencia para acordar la extinción de la concesión, al igual que la resolución de los contratos, y para determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, de acuerdo con los artículos 190 y 212 de la LCSP y 109 del RGLCAP.

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de extinción de la concesión de uso privativo de la gestión y explotación del centro de servicios "nnnn" de la Reserva de Regional de Caza de xxx1, en el término municipal de xxx2, con destino a la realización de actividades relacionadas con la promoción, difusión e impulso de actividades cinegéticas, la explotación de carne de caza y de otra índole afines con la Reserva Regional de Caza de xxx1, por incumplimiento grave del concesionario, que se opone a tal actuación.



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 nº 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.

En el presente caso, la propuesta de resolución alude a la causa de resolución prevista en el artículo 211.1 apartado f), de la LCSP, es decir, al incumplimiento de la obligación principal del contrato. Son varios hechos que se relatan:

"En primer lugar, ha incumplido con el horario de apertura al público, como se acredita con las actas de inspección obrantes en el expediente administrativo, domingo, 27 de noviembre de 2021 a las 12:20 horas y, de manera continuada el sábado 10 y domingo 11 al mediodía; y el sábado 24 y domingo 25 a la hora de comer, en septiembre de 2022, fechas, todas ellas, donde el establecimiento debería encontrarse abierto al público, y, consecuentemente, incumpliendo la primera de las estipulaciones de la concesión 'Crear una zona en el centro dedicada a la promoción y divulgación de las actividades cinegéticas'.

»En segundo lugar, conforme a las actas de inspección, tampoco había indicios desde el exterior de actividad donde se estuviera procesando carne de caza. En su escrito de alegaciones indicaron que no tenían las licencias oportunas para su iniciación, no obstante, conforme a la documentación



obrante en el expediente, en fecha 20 de abril de 2021 fue notificada su inscripción en el registro de empresas y actividades alimentarias, y el acta de inspección se realizó el 27 de noviembre de 2021, siete meses después, teniendo plazo más que considerable para su puesta a punto. En vista de la documentación acreditativa, se ha incumplido la segunda de las condiciones estipuladas en la concesión 'crear una zona en el centro dedicada a la explotación y procesamiento de la carne de caza'.

»En tercer lugar, en el acta de adjudicación se indicaba que se iban a realizar actividades complementarias para promover la divulgación de las actividades cinegéticas como la instalación de una carpa temporal para eventos o la realización de actividades de recolección de setas. La realización de dichas actividades no ha quedado acreditada con las alegaciones obrantes en dicho expediente. De igual forma, si realizamos una búsqueda, se puede observar que no existe página web ni descripción de las actividades realizadas en el Complejo Cinegético y Micológico nnnn.

»Máxime lo anterior, según la información recabada por esta Delegación a través de diversos empleados públicos adscritos a ella, el concesionario no solo está incumpliendo los fines de la concesión, sino que está utilizando las instalaciones para fines sin relación con la concesión.

»Está Delegación considera probado que la única actividad real llevada a cabo por el concesionario ha sido dedicar las instalaciones al uso turístico sin el previo y preceptivo permiso de esa Delegación Territorial, actividad que según aparece en un portal especializado en anuncios de alojamientos vacacionales se realiza desde enero de 2020 y que se mantiene a la fecha de la firma de esta petición de informe”.

Dicho lo que anticipa, conviene recordar el objeto y justificación previsto en la cláusula 1 del pliego de condiciones de la concesión administrativa, que dispone: “(...) Con el fin de que los particulares puedan desarrollar sus propias actividades vinculadas al sector cinegético que redunden en un mejor y mayor aprovechamiento de las instalaciones del Centro de Servicios del nnnn y que sean acordes con la naturaleza del mismo, resulta conveniente autorizar su uso de conformidad con la legislación aplicable.

»En consecuencia, el objeto del presente pliego lo constituye la concesión administrativa de uso privativo del dominio público para la gestión y explotación del Centro de Servicios 'nnnn' por parte del concesionario a su riesgo y ventura realizando a actividades relacionadas con la promoción,



difusión e impulso de actividades cinegéticas y de otra índole afines con la Reserva Regional de Caza de xxx1, incluyendo lo relativo a la explotación de la carne de caza, prioritariamente generada por estas actividades en la Reserva Regional de Caza y entornos próximos y en los cotos privados de caza de la provincia de xxx3, debiendo efectuar aquel una serie de actuaciones obligatorias y otras voluntarias a valorar como mejora en las instalaciones con sujeción al Pliego de Condiciones Técnicas que rigen la concesión, debiendo ejecutarse en los plazos indicados en el referido Pliego”.

En este contexto, la concesión se otorgó para la gestión y explotación del centro, y por tanto, es una obligación esencial derivada del título concesional el uso del centro de servicios dirigido al desarrollo de actuaciones referidas a actividades cinegéticas, entre las cuales se encuentran según el pliego de condiciones técnico-facultativas, las relativas a la promoción y difusión de la actividad cinegética y el desarrollo de la actividad de la explotación de derivados de la carne de la caza.

Por lo demás, a la vista de las actuaciones obrantes en el expediente, en particular de las actas extendidas por los servicios administrativos del Servicio Territorial de Medio Ambiente, como consecuencia de las visitas de inspección del 27 de noviembre de 2021, 25 de septiembre y 13 de octubre de 2022, se ha podido constatar que el centro permanece cerrado durante el horario previamente remitido por el propio concesionario, sin que existan indicios de actividad, ni cartelería exterior informando de los horarios de apertura del centro. Así, en el acta de inspección de 27 de noviembre de 2021 se constata que, “A pesar del horario de apertura remitido comentado anteriormente, el centro se encuentra cerrado, no pudiendo acceder al interior del mismo, pudiendo realizar solo inspección desde el exterior de las instalaciones.

»1. Explotación y procesamiento de carne de caza: Nave 3 y Fragua Área Técnica Nave 4. No se detecta ningún tipo de actividad ni cartelería en relación a la misma desde el exterior.

»2. Implementación parte expositiva: Promoción y divulgación de actividades cinegéticas, así como historia de Patrimonio y la Tierra de xxx3: Edificio 2 Casa del Guarda planta primera. Como se ha indicado, el centro se encuentra cerrado, incumpliendo los horarios de apertura establecidos. En el exterior se encuentra instalado un cartel que indica que el centro está cerrado en la actualidad (se adjuntan fotografías)



»(...)

»Por tanto, se observa incumplimiento del objeto principal de la concesión, al no estar llevándose a cabo en la actualidad ni la explotación y procesamiento de carne de casa ni la promoción y divulgación de actividades cinegéticas.

»3. Actividades complementarias: de micología en temporada y bar, restaurante y catas de productos de la Tierra de xxx3 y barbacoas con carpa para eventos especiales: Edificio 2 Casa del Guarda: piso, planta baja y jardines exteriores. Se observan desde el exterior diferentes elementos en la zona ajardinada en el centro para la realización de los eventos indicados como actividades complementarias”.

Frente a ello, la concesionaria no desvirtúa mediante prueba en contrario los hechos que constatan los servicios administrativos. Respecto algunos supuestos (apertura del centro), esgrime sucintas alegaciones sin aportar material probatorio que permita valorar la veracidad de lo aducido, y en otros (actividad en planta de procesamiento y actividad turística) admite en esencia los hechos que se le imputan.

Por tanto, resulta claro que no se ha realizado la actividad referida a la explotación y procesamiento de carne de caza durante un periodo significativo (casi cuatro años), hecho reconocido por la propia concesionaria, sin que esta haya aportado prueba alguna que permita enervar la facultad resolutoria derivada de su incumplimiento. En efecto, la concesionaria, en escrito de 26 de mayo de 2022, únicamente refiere deficiencias en el centro de recogida de la carne y existencia de trabas en la legalización de la sala de despiece, circunstancias conocidas, al menos en la mayor parte, en el momento de licitación. En este sentido, el informe-propuesta de resolución de 20 de octubre de 2022 señala que, “Al realizar su oferta, era consciente o, por lo menos, debía serlo de las condiciones que reunía el centro. Alegar ahora, después de casi cuatro años, unas supuestas deficiencias en el centro para este fin no pueden ser admitidas, máxime cuando en su oferta hacía referencia a una inversión inicial de 250.000,00 euros”. Cabe añadir que parece apreciarse una voluntad rebelde al cumplimiento de la obligación, pues consta en el expediente notificación de 20 de abril de 2021 de la inscripción en el registro de empresas y actividades alimentarias de Castilla y León, del nombre comercial “Complejo cinegético y micológico, nnnn”, si bien la concesionaria no ha justificado de manera suficiente la ausencia total de actividad en la planta de procesamiento de carne. Por ello, el incumplimiento de



esta obligación tiene alcance resolutorio, al afectar a la finalidad y objeto mismo de la concesión, que es la de destinar la instalación al fin para que le fue concedida, como resulta acreditado en el expediente.

Por lo demás, en cuanto a la actividad de promoción, divulgación e impulso de actividades cinegéticas y su relación con la apertura del centro, se ha de advertir que la concesionaria admite en su escrito presentado el 26 de mayo de 2022 que "Vemos que la JCyL envía a revisar la Apertura del Centro en Semana Santa del año 2022 y lamentamos que no coincidiéramos, no recordamos la causa, pero sí podemos asegurar que fue una situación puntual ya que sí hemos cumplido con las 900 horas de apertura en el año 2021". Tal extremo constituye un incumplimiento del deber de prestar el servicio con la continuidad convenida previsto en el cláusula 16ª del pliego de condiciones.

Finalmente, ha podido constatarse que parte de las instalaciones del centro están destinadas a la actividad turística, hecho reconocido por la propia concesionaria en los diferentes escritos presentados y que se han incorporado en la tramitación del expediente, sin que medie la conformidad del dueño de la concesión, como exige la cláusula 2ª y 8ª del pliego de condiciones técnico-facultativas.

En consecuencia, se colige que existen razones suficientemente acreditadas de interés general para acordar la resolución de la concesión administrativa, pues la falta de ejercicio de la actividad que motivó el otorgamiento hace perder a ésta su razón de ser, a lo que cabe añadir los diversos incumplimientos de obligaciones contractuales expuestos, todo ello conforme a la cláusula 12ª del anexo a la resolución de adjudicación, que establece que la autorización "caducará", entre otras, por las siguientes causas: i) El incumplimiento de cualquiera de las condiciones estipuladas en la concesión; j) El incumplimiento de la programación presentada por el adjudicatario; k) Utilización para destino distinto del que fundamentó su otorgamiento; artículo 211.1 apartado f), de la LCSP.

5ª.- Respecto a los efectos de la resolución, el artículo 213.3 de la LCSP establece que "cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios que por tal causa se irroguen al contratista". También, habrá de estarse a lo establecido en la condición general 13ª del Anexo de la resolución de 22 de enero de 2019 por la que se adjudica la concesión.



III CONCLUSIONES

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

Procede la extinción de la concesión de uso privativo de la gestión y explotación del centro de servicios "nnnn" de la Reserva de Regional de Caza de xxx1, en el término municipal de xxx2, por incumplimiento de las obligaciones concesionales.

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