

Dictamen Núm. 141/2025

**V O C A L E S :**

*Baquero Sánchez, Pablo*  
Presidente  
*Díaz García, Elena*  
*Menéndez García, María Yovana*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Santiago González, Iván de*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de julio de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, de 23 de junio de 2025 -registrada de entrada el día 24 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la extinción de la concesión de un quiosco, sito en .....

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

- 1.** Mediante resolución de la Concejalía de Hacienda de 17 de marzo de 2025, previa propuesta de la Jefatura del Servicio de Patrimonio, se procede a iniciar el expediente de resolución de la concesión demanial. Asimismo, en dicho acto, se previene la notificación al interesado y el otorgamiento a este de un plazo de 10 días para que formule “las alegaciones que estime pertinentes”.
- 2.** Figuran en el expediente remitido, a efectos de la valoración del grado de cumplimiento de las obligaciones por parte del concesionario, los siguientes informes de la Policía Local:

a) Informe de 20 de noviembre de 2024, en el que se indica “que durante el turno de trabajo entre los días 13 y 18 de noviembre, el citado establecimiento estuvo finalizando su actividad sobre las 20:30 horas, lo cual ha sido comprobado por las diferentes patrullas que realizaban el control de la actividad del mismo y reflejado en los telefonemas realizados al efecto./ Que, además, el día 16, a las 16:30 horas, se intervino con el responsable de este quiosco tras detectar que dos personas se encontraban, en la parte trasera del mismo, sentados en sillas de playa y de tertulia con el encargado del establecimiento. Que fue informado por el abajo firmante de que no podían continuar en esa actitud, incompatible con el servicio que se ofrece en ese establecimiento y con la zona en la que se presta el mismo, retirándolas de forma inmediata y comprometiéndose a no repetirlo. Que no se observaron más incidencias durante el resto de días que se realizó el control”.

b) Informe de 28 de enero de 2025, en el que se indica que “diferentes patrullas de la Policía Local de Gijón han hecho un seguimiento de los horarios de apertura y cierre del kiosco sito en ..... en el periodo comprendido entre el 19 y el 24 del presente mes de enero./ Según informan por escrito las patrullas, el citado kiosco se mantuvo cerrado al público siempre que las dotaciones, varias veces a lo largo del turno de trabajo, comprobaron la apertura del mismo”.

c) Informe de 1 de marzo de 2025, en el que se indica que “durante el mes de febrero de 2025, se realizaron patrullas diarias para comprobar si efectivamente el citado quiosco se mantenía abierto al público” y “que, en todas ellas, se comprobó que el quiosco permanecía cerrado y sin actividad alguna. Únicamente el día 20 de febrero a las 19:30 horas, se pudo observar que el establecimiento estuviera abierto al público, si bien dos horas más tarde, ya estaba de nuevo cerrado”.

**3.** Con fecha 26 de marzo de 2025 se notifica la resolución de inicio del procedimiento de resolución de la concesión demanial al interesado, quien, al día siguiente, 27 de marzo, solicita copia del expediente y, posteriormente, el

31 de marzo, una copia de la documentación relativa al procedimiento seguido para el otorgamiento de la concesión.

El día 7 de abril de 2024, el concesionario presenta un escrito de alegaciones en el que, esencialmente, manifiesta su disconformidad con la eventual extinción de la concesión y atribuye las irregularidades en la apertura del quiosco a una adversa climatología -habida en las referidas fechas a las que se refieren los incumplimientos advertidos por la Administración- y a cuestiones de índole personal, que le habrían impedido cumplir en forma adecuada.

4. El día 19 de mayo de 2025, el Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos emite un informe en el que, entre otros extremos, se señala que, de conformidad con la cláusula 10.<sup>a</sup> del contrato, “será causa de resolución del contrato, con reversión del inmueble a favor del Ayuntamiento de Gijón, además de las previstas en el artículo 100 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contenidas en los Pliegos de Prescripciones Técnicas y de Cláusulas Administrativas Particulares. Y en particular (...), la no utilización del quiosco durante más de un mes, sin causa justificada” y que, “por otro lado, la cláusula 17. 3 del Pliego de Cláusulas Administrativas, apartado I) El quiosco deberá prestar servicio en las fechas y horario indicado en la memoria descriptiva de la actividad incluida en la oferta. En todo caso, no se permite el cierre del quiosco durante más de un mes al año, salvo causa que deberá justificar ante este Ayuntamiento”.

Asimismo, mantiene que “el concesionario ha incumplido con sus obligaciones, dejando el contrato sin objeto, por mantener el quiosco cerrado, y por tanto, sin explotación, con la continuidad exigida, toda vez que se ha constatado que el quiosco ha permanecido cerrado durante más de un mes, no habiendo comunicado dicha circunstancia a la administración, tal y como se exige en el apartado I) de la cláusula 17.3 del (Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares) y tampoco se ha cumplido el horario manifestado en su oferta y en sus alegaciones no se han desvirtuado estos hechos”.

5. Fechado a 29 de mayo de 2025, la Tesorería municipal emite un informe en el que se señala que “el canon anual correspondiente al ejercicio 2025 por concesión del Quiosco ....., fue abonado por (el concesionario) el día 28-02-2025 (...). No consta a día de la fecha ninguna liquidación pendiente de pago en relación con dicho canon”.

6. Con fecha 30 de mayo de 2025, la Jefa del Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos y la Adjunta a dicho Servicio elaboran, conjuntamente, una propuesta de resolución en la que, por los motivos apuntados en el informe previo de esta misma unidad, se propone “resolver la concesión demanial”.

El día 10 de junio de 2025, la Letrada Asesora “informa favorablemente la propuesta de resolución del contrato”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de junio de 2025, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la resolución de la concesión administrativa para la explotación de un quiosco, sito en ....., objeto del expediente núm. ....., adjuntando, a tal fin, los correspondientes enlaces para acceder al contenido del expediente electrónico.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** La solicitud de dictamen se efectúa exponiendo su carácter preceptivo y con invocación, a tal efecto, de lo establecido en el apartado o) del artículo 13.1 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, según el cual “El Consejo Consultivo del Principado de Asturias será consultado preceptivamente (...) por los órganos de (...) las entidades locales radicadas en su territorio” en materia de “Interpretación,

nulidad, modificación y extinción de las concesiones administrativas, cuando se formule oposición por parte del concesionario y, en todo caso, cuando así lo dispongan las normas aplicables”.

Atendiendo a la cláusula primera del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) que obra en el expediente, “es objeto de licitación el otorgamiento de concesión demanial de uso privativo, para la explotación del quiosco de titularidad municipal instalado en la vía pública”, por lo que resulta notorio que dicha relación se ajusta a las características propias de la concesión demanial, negocio jurídico público mediante el que la Administración cede a un tercero el uso privativo de un bien de dominio público.

Por otra parte, a tenor de la cláusula trigésima del mencionado PCAP, “el contrato objeto del presente pliego tendrá carácter patrimonial, concretamente de concesión demanial, de conformidad con lo dispuesto en el mismo, en el de prescripciones técnicas y demás documentos contractuales. Para lo no previsto en dichos instrumentos contractuales, será de aplicación la normativa constituida por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; el texto refundido de disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; así como la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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”.

A la vista de lo expuesto, cabe concluir que, la relación jurídica objeto del procedimiento que se somete a nuestra consideración debe calificarse como concesión demanial, aun cuando a la misma resulten de aplicación ciertas normas establecidas para los contratos en su legislación específica por haber remitido a ella expresamente la Administración concedente, bien al establecer

las condiciones por las que habría de regirse, bien al objeto de resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

En definitiva, entiende este Consejo que la solicitud de dictamen resulta atendible, en virtud de lo dispuesto por el apartado o) del artículo 13.1 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, y en el apartado o) del artículo 18.1 del Decreto 75/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

**SEGUNDA.-** De acuerdo con las normas citadas, la consulta preceptiva a este Consejo sobre la extinción de concesiones administrativas está condicionada a que “se formule oposición por parte del concesionario” (apartado o, in fine, del artículo 13.1 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo).

En el asunto que ahora examinamos, concurre el presupuesto competencial anteriormente referido, puesto que el concesionario ha exteriorizado ante la Administración su disconformidad con la extinción de la concesión en el escrito de alegaciones presentado a tal efecto.

**TERCERA.-** El artículo 84.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante Ley del Patrimonio), establece que “Las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se regirán en primer término por la legislación especial reguladora de aquéllas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta Ley”.

Por lo que a la extinción de las concesiones demaniales se refiere, y a falta de legislación específica reguladora de las mismas, el artículo 100 de la referida Ley del Patrimonio, que tiene carácter básico, establece que las causas que dan lugar a la extinción de autorizaciones y concesiones demaniales son las siguientes: “a) Muerte o incapacidad sobrevenida del usuario o concesionario individual o extinción de la personalidad jurídica./ b) Falta de autorización

previa en los supuestos de transmisión o modificación, por fusión, absorción o escisión, de la personalidad jurídica del usuario o concesionario./ c) Caducidad por vencimiento del plazo./ d) Rescate de la concesión, previa indemnización, o revocación unilateral de la autorización./ e) Mutuo acuerdo./ 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./ g) Desaparición del bien o agotamiento del aprovechamiento./ h) Desafectación del bien, en cuyo caso se procederá a su liquidación conforme a lo previsto en el artículo 102 de esta ley./ i) Cualquier otra causa prevista en las condiciones generales o particulares por las que se rijan”.

Ahora bien, como ya hemos advertido en los Dictámenes Núm. 200/2016 y 146/2017, la efectividad de la extinción del título concesional no solo requiere la concurrencia de una causa que habilite para ello, sino también la tramitación de un procedimiento que, con estricta observancia de las formalidades exigidas a tal fin, termine mediante declaración expresa de la Administración.

A falta de regulación específica aplicable a las concesiones de análoga naturaleza a la que aquí se examina, y en ausencia de previsión en los pliegos, el Ayuntamiento de Gijón ha seguido -según se desprende del fundamento de derecho noveno, in fine, de la propuesta de resolución- la tramitación establecida al respecto en el artículo 109 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, comprensiva de la audiencia del concesionario, el informe del Servicio Jurídico y el dictamen del Consejo de Estado, u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte de aquel. Igualmente, se ha recabado un informe de la Tesorería y se han incorporado informes y actuaciones obrantes en otros expedientes que permiten, tanto concretar los pormenores de la relación jurídica como constatar la concurrencia de la circunstancia justificativa de la extinción propuesta.

A la vista del expediente, la tramitación efectuada ha de considerarse básicamente correcta, si bien se aprecia que no se habría dado cumplimiento a

la obligación de advertir al interesado, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), acerca del plazo máximo, legalmente establecido, para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

En conexión con ese plazo, observamos que, a falta de fijación del mismo en la legislación específica, y tratándose de un procedimiento iniciado de oficio, ha de considerarse, supletoriamente aplicable, el de tres meses establecido en el artículo 21.3.a) de la LPAC; asimismo, ha de tenerse en cuenta que, tratándose de un procedimiento en el que ejercita potestades susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, resulta de aplicación lo señalado en el artículo 25.1.b) de la LPAC, en lo relativo a las consecuencias de rebasar el citado plazo máximo y que se concretan en la declaración de caducidad, de no haberse notificado la resolución finalizadora en el plazo de tres meses contado desde su inicio. En el caso que examinamos, la resolución que inicia el procedimiento es de fecha 17 de marzo de 2025 y el escrito solicitando el dictamen de este órgano consultivo es de fecha 23 de junio de 2025 (registrado de entrada el día siguiente). Advertido esto, es notorio que el procedimiento está caducado y así ha de declararse, salvo que medie alguna resolución de suspensión de plazos, al amparo del artículo 22 de la LPAC. Entre la documentación remitida, no aparece ningún acuerdo suspensivo, observándose, además, que el fundado en la petición de este dictamen no sería operativo, ya que, al tiempo de solicitarse el dictamen, ya se había rebasado el plazo de resolución. En definitiva procede que, antes de dictar la resolución que ponga fin al procedimiento, la Administración verifique si aquel plazo máximo aún no se ha agotado por haberse acordado su suspensión en forma legal o si, transcurrido ya, ha operado la caducidad, en cuyo caso deberá dictar la correspondiente resolución declarándola; sin perjuicio de que pueda acordar la iniciación de un nuevo procedimiento en el que, con conservación y expresa incorporación de los antecedentes y trámites

de aquel que puedan mantenerse por persistir -y así declararse- su vigencia fáctica y jurídica, y previa la oportuna audiencia al concesionario, y formulada nueva propuesta de resolución, se recabe dictamen de este Consejo. Observación que tiene la consideración de esencial, a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Finalmente, en cuanto a la competencia para acordar la extinción de la concesión demanial, correspondería, tratándose de un municipio de gran población, a la Junta de Gobierno Local; sin embargo, según advierte la propuesta de resolución, dicha competencia ha sido delegada en la Concejalía de Hacienda (Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 18 de julio de 2023), que es quien ha iniciado el procedimiento resolutorio y también habría de dictar la resolución que le ponga fin.

**CUARTA.-** En cuanto al fondo del asunto, es patente que el desuso de los bienes o el incumplimiento de otras obligaciones esenciales por parte del concesionario, en la medida en que suponen un comportamiento contrario al interés general -que subyace en toda concesión demanial-, justifican la privación del beneficio que, con carácter excluyente, se venía disfrutando, con reversión de los bienes del dominio público ocupado. Como ya hemos señalado anteriormente, el artículo 100 de la Ley del Patrimonio establece un catálogo de causas que, una vez constatadas, facultan para declarar la extinción del título concesional; entre ellas, y por lo que ahora nos ocupa, cabe reparar en la relativa a “cualquier otra causa prevista en las condiciones generales o particulares por las que se rijan”.

Pues bien, el informe del Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos. señala sobre este extremo que, de conformidad con la cláusula 10.<sup>a</sup> del contrato “será causa de resolución del contrato, con reversión del inmueble a favor del Ayuntamiento de Gijón, además de las previstas en el artículo 100 de la Ley (...) del Patrimonio (...), el incumplimiento de cualquiera de las

obligaciones contenidas en los Pliegos de Prescripciones Técnicas y de Cláusulas Administrativas Particulares. Y, en particular, serán causas de resolución de la concesión las indicadas a continuación: a) La no utilización del quiosco durante más de un mes, sin causa justificada” y que, “Por otro lado, la cláusula 17. 3 del Pliego de Cláusulas Administrativas, apartado l) El quiosco deberá prestar servicio en las fechas y horario indicado en la memoria descriptiva de la actividad incluida en la oferta. En todo caso, no se permite el cierre del quiosco durante más de un mes al año, salvo causa que deberá justificar ante este Ayuntamiento”, argumentación incluida también en la propuesta de resolución.

A lo anterior procede añadir que, tanto en el antecitado informe como en la propuesta de resolución, se reproduce el contenido de unos informes de la Policía Local (incluidos en el expediente electrónico como documentos 72, 74 y 75) que evidencian, con claridad, el incumplimiento por el concesionario de las condiciones a las que se sujetaba el aprovechamiento otorgado.

En tal tesitura, todo apunta hacia que resulta conforme a derecho la intención de la Administración de declarar la extinción de la concesión, por causa del notorio incumplimiento de su titular de la obligación de prestar el servicio, al que aquella se hallaba vinculada, en las fechas y horario previamente establecidos.

En cuanto a los efectos de la extinción de la concesión, y a falta de expresión de los mismos en los pliegos aprobados para regir la adjudicación del título -con la excepción de la reversión del inmueble, prevista en la cláusula vigésimo quinta del PCAP-, procedería, en su caso, la aplicación de la normativa contractual relativa a la indemnización de los eventuales daños y perjuicios que hubieran podido ocasionarse, con cargo a la garantía constituida (regulada en la cláusula decimotercera del PCAP), puesto que, como indicamos en el Dictamen Núm. 146/2017, en las concesiones demaniales la garantía definitiva tiene una función aseguradora de daños y perjuicios similar a la que desempeña en los contratos administrativos. Sentado lo anterior, no podría resarcirse la Administración de los eventuales daños, sin antes proceder a su

cuantificación con audiencia del concesionario y en el marco de un expediente contradictorio (entre otros, Dictámenes Núm. 43/2015, 98/2016 y 42/2017).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo del presente dictamen, procede declarar la caducidad y abrir un nuevo procedimiento resolutorio o, en caso de no haberse agotado el plazo de resolución, declarar la extinción de la concesión del quiosco sito en .....

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

Gijón, a .....

LETRADA ADJUNTA  
A LA SECRETARÍA GENERAL,

V.º B.º  
EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.