

Dictamen Núm. 224/2025

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 20 de noviembre 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 7 de noviembre de 2025 -registrada de entrada el día 11 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la extinción de la concesión de un quiosco sito en Campo Valdés.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Mediante Resolución de la Concejalía de Hacienda de 1 de septiembre de 2025, previa propuesta de la Jefatura del Servicio de Patrimonio, se procede a iniciar el expediente de resolución de la concesión demanial otorgada a Asimismo, en dicho acto se previene la notificación al interesado y conceder a este un plazo de 10 días para que formule “las alegaciones que estime pertinentes”, informándosele de las normas que rigen la tramitación del procedimiento, el plazo máximo para dictar la resolución expresa y el sentido de un eventual silencio administrativo.

Expone el mencionado escrito que “por Resolución de la Concejalía de Hacienda de 17 de marzo de 2025, se acordó el inicio de expediente de resolución de la concesión demanial otorgada (...) para la explotación de quiosco sito en Campo Valdés, con criterios sociales (empleo) y un canon ofertado de 6.250,50 €/año, que había sido formalizada en fecha 11 de junio de 2024 (...). Notificada dicha Resolución al interesado, otorgándole un plazo de diez días para la presentación de alegaciones, lo hace en fecha 7 de abril de 2025, indicando que el mal tiempo, además de otros motivos personales de ineludible atención, que señala en su escrito, hacen que mantenga el quiosco cerrado”. Prosigue la Resolución explicitando que, “emitidos los informes pertinentes por la Tesorería Municipal y el preceptivo de la Asesoría Jurídica, se remite el expediente con fecha 23 de junio, al Consejo Consultivo, solicitando su dictamen sobre la consulta preceptiva relativa a la resolución de la concesión administrativa (...). Con fecha 5 de agosto de 2025, el Consejo Consultivo emite dictamen en el que formula observación que tiene la consideración de esencial, apreciando la caducidad del expediente, al haber rebasado, en la fecha de entrada de la solicitud de dictamen, el plazo de tres meses para la resolución y notificación del procedimiento, que establece el artículo 21.3.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (...). Por Resolución de 29 de agosto de 2025 se declaró la caducidad del procedimiento de resolución de la concesión demanial otorgada (...), instando al Servicio de Patrimonio la tramitación de un nuevo procedimiento de resolución de concesión, conservando e incorporando al mismo todos aquellos antecedentes y trámites que pudieran mantenerse por persistir su vigencia fáctica y jurídica”. En ese sentido, señala que “los antecedentes y trámites que a tales efectos deben mantenerse son los informes de seguimiento de la Policía Local (que detalla), solicitados a efectos de tener constancia del cumplimiento del horario del quiosco, ante la apariencia de que estaba cerrado”.

2. Figuran en el expediente remitido, a efectos de la valoración del grado de cumplimiento de sus obligaciones por parte del concesionario, tres informes de la Policía Local. El primero de ellos, de 20 de noviembre de 2024, constata “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 (...) 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”.

En el segundo informe, de 28 de enero de 2025, 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 Campo Valdés 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”.

Y, por último, el informe de 1 de marzo de 2025, manifiesta 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 19 de septiembre de 2025 se notifica la Resolución de inicio del procedimiento al interesado, quien, el día 2 de octubre de 2025, presenta un escrito de alegaciones, en el que manifiesta su disconformidad con la eventual extinción de la concesión.

Expone que “se reafirma en sus alegaciones efectuadas con fecha 7 de abril de 2025, en cuanto a que en ningún caso se ha producido un cierre continuado del quiosco equiparable a la no utilización del mismo, según refiere esta Administración”, que “se sostuvo en las alegaciones primeras y así se mantiene que lo que se refleja en el expediente son meros incumplimientos, leves y puntuales, tal como se puede deducir, que no afirmar, de los seguimientos de la Policía Local”, que “no se ha producido ni se ha podido acreditar la no utilización durante más de un mes sin causa justificada”, que “como mucho las presuntas conductas que la Administración aduce en su expediente, de acreditarse realmente, como causa de extinción de la concesión, podrían enmarcarse dentro de las infracciones leves, que en todo caso estarían ya prescritas” y que “de entenderse que se estaba produciendo un incumplimiento grave, lo lógico y proporcional habría sido que este Ayuntamiento así (...) lo hubiese comunicado (...) para que lo subsanara”. En otro orden de cosas, advierte que “solicitó, con fecha 31 de marzo de 2025, copia del contrato de licitación, del que no dispone por pérdida del correspondiente ejemplar (...), sin que en ningún momento se tuviera respuesta por esta Administración”.

Este último extremo es atendido mediante escrito del Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos, fechado a 8 de octubre de 2025, en el que se pone a disposición del interesado un enlace para acceder al documento en el que se formalizó la concesión.

4. El día 8 de octubre 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.^a 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), calificada como condición esencial cuyo incumplimiento será causa de resolución de la concesión (...). ‘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), de carácter esencial, y tampoco se ha cumplido el horario manifestado en su oferta” y, en sus alegaciones, no se han desvirtuado estos hechos. Posteriormente, advierte que, “por lo que respecta al acceso a la copia del contrato, sin perjuicio de que la misma le ha sido remitida con fecha 8 de octubre de 2025, dicho contrato se encuentra publicado, tal como se indica en la cláusula novena del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Gijón/Xixón, al que se podrá acceder desde la Plataforma de Contratación del Sector Público”.

5. Con fecha 20 de octubre de 2025, emite un informe la Letrada Asesora, en el que se indica que “la propuesta formulada trae causa en el incumplimiento de la cláusula 17.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas, apartado I), calificada como condición esencial y cuyo incumplimiento será causa de resolución la siguiente: 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./ Concedida audiencia al concesionario, este formula alegaciones que fueron desestimadas en tiempo y forma./ Comprobada la adecuación de la propuesta a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas, se informa favorablemente la propuesta de resolución del contrato emitida al efecto”.

6. El día 6 de noviembre de 2025, la Jefatura del Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos elabora 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”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de noviembre 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 Campo Valdés (expediente núm.), adjuntando, a tal fin, el correspondiente enlace para acceder al contenido del expediente electrónico.

Con fecha 17 de noviembre de 2025 tiene entrada el oficio por el que se suspende el plazo para resolver, en tanto se reciba el dictamen.

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 “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 (...) Campo Valdés”, 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; 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, 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, bien por haber remitido a ella expresamente la Administración concedente -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 mismo.

SEGUNDA.- De acuerdo con los preceptos citados de la normativa reguladora de este órgano, la consulta preceptiva a este Consejo sobre la extinción de concesiones administrativas está condicionada a que “se formule oposición por parte del concesionario”.

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, establece que “Las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se regirán en primer término por la legislación especial reguladora de aquellas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de estas, 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 33/2003 -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, tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Supremo reiteran que 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 (RGLCAP), 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.

A la vista del expediente, la tramitación efectuada ha de considerarse adecuada.

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 se advierte en 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.

Por lo que atañe al plazo máximo para resolver y notificar la resolución que recaiga, 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 1 de septiembre de 2025 y consta que el plazo para resolver ha quedado suspendido por la petición del dictamen en los términos del artículo 22 de la LPAC (sin perjuicio de que la efectividad de esa suspensión quede sujeta a su notificación al perjudicado), por lo que el plazo aplicable no ha transcurrido aún.

CUARTA.- En cuanto al fondo del asunto, debemos empezar por señalar 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 33/2003 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.^a 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 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 I), calificada como condición esencial cuyo incumplimiento será causa de resolución de la concesión (...). ‘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 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. 161/2015, 98/2016 y 42/2017).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que resulta procedente la declaración de extinción de la concesión del quiosco sito en Campo Valdés que la Administración propone.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.