*Asunto* : Informe sobre ampliación del plazo de concesión de kiosko-bar en vía pública municipal.
*Solicitante :* **Ilmo.Ayuntamiento de Peñarroya-Pueblonuevo**
*Expte.* : 140/2019

**INFORME JURÍDICO**

**ANTECEDENTES**

- El Alcalde-Presidente del Ilmo. Ayuntamiento de Peñarroya-Pueblonuevo remite escrito por el que adjuntando solicitud de parte presentada por el concesionario de un Kiosko-bar ubicado en una plaza pública de la localidad a fin de que se le amplíe el plazo de la concesión por tiempo de diez años con motivo de jubilación, solicita de estos Servicios Jurídicos se informe sobre tal petición.

- Se adjunta asimismo diversa documentación relativa a la concesión realizada en su día y los sucesivos traspasos y ampliaciones de plazo realizadas con anterioridad respecto de la misma.

**NORMATIVA APLICABLE**

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).
- Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (LBELA).
- Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. (RBELA).
- Reglamento de Bienes de las Entidades locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955 (derogado).
- Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (RSCL).

En virtud de ello, se emite el presente

**INFORME**



pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**
E2A4A930F108580C46E0

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**

**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**

**19-02-2020 09:46:35**

pie_registro_dipu_02

**PRIMERO.** En el momento actual, el punto de partida a la hora de estudiar el régimen de utilización de los bienes de dominio público de las Entidades Locales debe ser, en cuanto precepto básico que hace referencia a toda Administración Pública, el Art. 84 de la Ley 33/2003 de 3 de Noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Pública, el cual dispone lo siguiente:

Nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos.

Las autoridades responsables de la tutela y defensa del dominio público vigilarán el cumplimiento de lo establecido en el apartado anterior y, en su caso, actuarán contra quienes, careciendo de título, ocupen bienes de dominio público o se beneficien de un aprovechamiento especial sobre ellos, a cuyo fin ejercitarán las facultades y prerrogativas previstas en el Ley 33/2003 de 3 de Noviembre (LPAP).

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.

Siguiendo en el ámbito de la legislación estatal, La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), determina en su artículo 79 que :

*"1. El patrimonio de las Entidades locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan.*
*2. Los bienes de las Entidades locales son de dominio público o patrimoniales.*
*3. Son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público. Tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos."*

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 74.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), "*1. Son bienes de uso público local los caminos y carreteras, **plazas**, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local.*".

Asimismo, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), en su artículo 5, puntos 1 y 4, viene a disponer :

*Artículo 5 Bienes y derechos de dominio público o demaniales*



pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**
E2A4A930F108580C46E0

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**

**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**
**19-02-2020 09:46:35**

pie_registro_dipu_02

*1. Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.*
*(...//...)*
*4. Los bienes y derechos de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio.".*

Esa misma norma, en su artículo 84.3, dispone que : "*3. 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*.".

En concordancia con esto último.el artículo 9.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), que regula las relaciones jurídicas, negocios y contratos excluidos en el ámbito del dominio público y en el ámbito patrimonial, determina que :

*"1. Se encuentran excluidas de la presente Ley las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 14, que se regularán por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley.".*

En base a lo anterior, conviene dejar claramente expuesto que los quioscos, al estar situados en la vía pública -en este caso una plaza pública-, deben ser considerados como bienes de dominio público. Y ello es así, por el hecho de que, como veremos a continuación, la utilización y aprovechamiento de un quiosco supone un uso privativo a favor de su titular, al suponer la utilización de una porción de dominio público que excluye el uso del mismo por otros interesados.

En este sentido, aunque de aplicación supletoria en Andalucía, debemos citar el art. 75 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), que determina los tipos de uso de los bienes de dominio público, señalando que:

*"1.- Se considera uso común de los bienes de dominio público el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados.*
*2.- Es uso que implica un aprovechamiento especial del dominio público el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la*



Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**
E2A4A930F108580C46E0
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**
**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**
**19-02-2020 09:46:35**

*obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste.*
*3.- Es uso privativo el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados".*

Por otra parte, el art. 93 LPAP, respecto a las concesiones demaniales , estipula que:

*"1. El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el art. 137.4 de esta ley, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes. Entendemos que el supuesto que nos ocupa pudiera encuadrarse dentro del apartado i) del citado precepto, cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble.*
*2. Cualquiera que haya sido el procedimiento seguido para la adjudicación, una vez otorgada la concesión deberá procederse a su formalización en documento administrativo. Este documento será título suficiente para inscribir la concesión en el Registro de la Propiedad.*
*3. **Las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación.***
*4. Las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público estatal regulada en el capítulo VIII del título I de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, o a las tasas previstas en sus normas especiales.*
*No estarán sujetas a la tasa cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para el concesionario, o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento entrañe condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquélla. En los casos previstos en el párrafo anterior, se hará constar tal circunstancia en los pliegos de condiciones o clausulado de la concesión ".*

Por tanto, la Legislación básica determina el régimen de los títulos habilitantes, determinando, incluso en el caso de la concesión, una regulación respecto al procedimiento de licitación, pero se remite a la normativa especial para fijar el tipo de utilización que procede.



pie_firma_confo_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**
E2A4A930F108580C46E0

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**

**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**
**19-02-2020 09:46:35**

pie_registro_dipu_02

En lo que respecta a la normativa autonómica, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la normativa reguladora propia está constituida por la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (LBELA) y por el Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA).

De acuerdo con dichas normas, el art. 29 de LBELA define -en manera parecida al RBEL- el uso de los bienes demaniales. señalando que :

*"Artículo 29 Utilización de los bienes de dominio público*
*1. La utilización de los bienes de dominio público puede adoptar las modalidades siguientes:*
*a) Uso común, general o especial.*
*b) Uso privativo.*
*2. El uso común general es aquél que corresponde por igual a todas las personas, cuando no concurren especiales circunstancias, sin que la utilización por parte de unos impida la de otros.*
*3. El uso común especial es aquél en el que concurren circunstancias singulares de peligrosidad, intensidad de uso u otras similares.*
*4.* ***El uso privativo es el constituido por la ocupación de una porción del dominio público de modo que limite o excluya la utilización por los demás****.".*

Esta misma norma autonómica dispone en su art. 30.3 LBELA que el *uso privativo* del dominio público requerirá el otorgamiento de concesión administrativa.

Con arreglo a todo ello, se entiende quedaría definido el régimen jurídico de la concesión demanial objeto del presente informe, tras lo cual, lo que procede es dilucidar, a la vista de la petición de la parte interesada, cual es o cuál sería el régimen aplicable a la duración y posibles prórrogas o ampliaciones de plazo de la misma, sobre todo teniéndose en cuenta que la concesión demanial de autos ya ha sido prorrogada en determinadas ocasiones a lo largo de los años.

Ahora bien, la concesión demanial de referencia data de 1 de agosto de 1968, fecha en que por el Pleno de la corporación municipal se adjudicó definitivamente la misma, formalizándose posteriormente el correspondiente contrato administrativo con fecha 26 de agosto de indicado año. En virtud de ello, la normativa de aplicación sería el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955, así como el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953, como normas que se encontraban vigentes en referidas fechas, y bajo las cuales se fundamentó la concesión de referencia, por lo que para el análisis de la cuestión planteada por el Ayuntamiento consultante habrá que tener en consideración lo previsto en referidas normas, ello habida cuenta que el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba del Reglamento de Bienes de las



pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**
E2A4A930F108580C46E0

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**

**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**

**19-02-2020 09:46:35**

pie_registro_dipu_02

Entidades Locales (RBEL) -norma ésta que derogó expresamente aquella otra, pero cuya fecha de promulgación es muy posterior a la de la ultimación completa del expediente de la concesión de referencia-, viene a disponer en su Disposición Transitoria Primera : *"Primera.- Los preceptos del título primero y segundo del presente Reglamento se aplicarán a todos los expedientes en curso, y para cuantos trámites deban efectuarse a partir de su publicación.",* lo que viene a significar que todos aquellos otros expedientes como el de autos, ya finalizados con arreglo a la anterior legislación, seguían rigiéndose por aquella. En parecidos términos se pronuncia la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, en su Disposición Transitoria Segunda, cuando dispone : "*Los expedientes iniciados conforme a la legislación anterior se resolverán de acuerdo a la misma, y siempre que la duración del mismo no exceda de seis meses, entendiéndose caducados por el transcurso de treinta días desde el vencimiento de este plazo.*", entendiéndose éste plazo únicamente para aquellos expedientes que a la fecha de publicación de ésta norma no se encontraban completamente ultimados, circunstancia ésta que obviamente no se produce en el caso que estamos tratando.

**SEGUNDO**.- En orden a lo indicado en el punto precedente, el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1953, en su artículo 3.1., al igual que a semejanza posteriormente hizo el 74.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, determinaba que "*1. Son bienes de uso público municipal o provincial los de pertenencia del Municipio o de la Provincia, respectivamente, destinados directamente al uso público, como los caminos, puentes, canales, paseos, calles,* ***plazas****, parques, aguas y fuentes públicas*".

Igualmente el Art. 59 de indicada norma de 1953, en su apartado 2º, señalaba que : "*(Art. 59.- En la utilización de los bienes de dominio público se considerará:) ...// ... 2.° Uso privativo, el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados.".* Proseguía dicho Reglamento indicando en sus artículos 62 y 63 que :

> *Art. 62.—1. Estarán sujetos a concesión administrativa:*
> *a) el uso privativo de bienes de dominio público; y*
> *b) el uso anormal de los mismos.*
> *2. Las concesiones se otorgarán previa licitación, con arreglo a los artículos siguientes y al Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales.*
>
> *Art 63—**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 éstas:*
>
> *1.a Objeto de la concesión y límites a que se extendiere.*
> *2.a Obras e instalaciones que. en su caso. hubiere de realizar el interesado*



Código seguro de verificación (CSV):
E2A4 A930 F108 580C 46E0
E2A4A930F108580C46E0
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

Salida desde Expediente
Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2020/1774
19-02-2020 09:46:35

*3.a Plazo de la utilización, que **tendrá carácter improrrogable**. sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento de Contratación.*
*4.a Deberes y facultades del concesionario en relación con la Corporación y las que ésta contrajera.*
*5.a Si mediante la utilización hubieren de prestarse servicios privados destinados al público tarifables las que hubieren de reeirlos. con descomposición de sus factores constitutivos. como base de futuras revisiones*
*6.a Si se otorgare subvención, clase v cuantía de la misma, plazos y formas de su entrega al Interesado.*
*7.a Canon que hubiere de satisfacerse 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.*
*8.a Obligación de mantener en buen estado la porción del dominio utilizado y, en su caso, las obras que construyere.*
*9.a Reversión o no de las obras e instalaciones al término del plazo.*
*10. Facultad de la Corporación de dejar sin efecto la concesión antes del vencimiento, si lo justicaren circunstancias sobrevenidas de interés público, mediante resarcimiento de los daños que se causaren, o sin él cuando no procediere.*
*11. Otorgamiento de ia 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 aquélla para acordar y ejecutar por sí el lanzamiento.*

Si acudimos a la legislación actual en materia de bienes, tanto la nacional como la autonómica, se comprueba que éstas continúan pronunciandose en parecidos términos respecto de lo indicado en este último artículo, haciendo especial hincapié en el hecho de que siguen manteniendo el carácter "*improrrogable*" de este tipo de concesiones. es decir, el criterio de la improrrogabilidad de las concesiones demaniales se ha mantenido inalterable en la normativa reguladora de la materia.

Así el art. 80 del RBEL establece en su apartado 3º 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 :) ...3.ª Plazo de la utilización, que tendrá carácter improrrogable, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa especial.*", y por su parte el artículo 60 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA), que, en su apartado c), se pronuncia en similares términos que la norma estatal, disponiendo que : "*(Artículo 60. Normas específicas sobre las*



Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**
E2A4A930F108580C46E0
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**

**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**
**19-02-2020 09:46:35**

*concesiones.Los pliegos de condiciones económico-administrativas que rijan el otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público contendrán las cláusulas con arreglo a las cuales deberán otorgarse. Entre las cuales constarán las siguientes:)...c) Plazo, que tendrá carácter improrrogable, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa específica.".* En estas normas de desarrollo, tanto el legislador estatal como el autonómico vienen a señalar y por ende mantener, esa improrrogabilidad de tales concesiones, pero haciendo mención expresa de la excepción de "*sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa específica*.". Es decir, como así lo admite el artículo 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), y siempre que la legislación específica que regule el tipo de concesión demanial respectiva así lo permita, es posible la concesión de prórrogas de la concesión. Entendemos que esta posible excepción que se menciona en dichos artículos se está refiriendo a normas que regulan por ejemplo el dominio público radioeléctrico o el marítimo-terrestre, entre otras, en las cuales, bajo determinados requisitos, se contempla la posibilidad de prórroga de aquellas, eso sí, siempre bajo un límite máximo de 75 años (conforme a lo dispuesto en la LPAP, que por el carácter básico del artículo 93, apartados 1, 2, 3 y 4, -según la Disposición Final Segunda- rebajaron a dicha número de años el máximo de 99 años que regulaba el RBEL).

En cuanto a la improrrogabilidad de la concesión demanial y sus efectos el Consejo Consultivo de Canarias, en su Dictamen 147/2016 (Sección 2ª), en relación con la resolución de un contrato de concesión administrativa para el uso privativo de la pública con un quiosco-bar, en su Fundamento Jurídico II.4 y 5, se manifestó en los siguientes términos:

> *"4. La distinción que se acaba de señalar tiene importancia porque el art. 80 RBEL dispone que el plazo de la concesión establecido por el contrato es improrrogable y antes de su término el concesionario está obligado a abandonar y dejar libres y vacuos, a disposición de la Administración, los bienes objeto de la utilización.* ***El derecho real administrativo de uso privativo de una porción del dominio público local es temporal e improrrogable****. Al término de su plazo, caduca inexorablemente y desaparece del mundo jurídico. De forma simultánea, se ha de proceder a la extinción del contrato por su cumplimiento, el cual es improrrogable, ya que su objeto principal es la creación de la concesión y la regulación de las obligaciones y derechos accesorios a ella. Unas y otros no tienen existencia independiente de la concesión. Si, no obstante al vencimiento del plazo, no se procediere a la reversión del bien y a la extinción del contrato por su cumplimiento, entonces la ocupación del dominio no estará legitimada por la concesión, porque esta se ha extinguido. Se trataría de una mera posesión natural (art. 430 del Código Civil) amparada en la prórroga ilegal del contrato y para cuyo cese es necesaria la resolución de este, salvo que se produzca el abandono voluntario del contratista.*



Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**
E2A4A930F108580C46E0
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**
**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**
**19-02-2020 09:46:35**

*5. La cláusula 1 del presente contrato establece que su pliego de cláusulas administrativas forma parte de su contenido contractual. La cláusula VII, de acuerdo con el art. 80 RBEL, estipula que la concesión se otorga por un plazo improrrogable de diez años contados a partir de la adjudicación definitiva, conque una vez cumplido el mismo, cesaría el uso privativo del dominio público y revertiría el quiosco a propiedad del Ayuntamiento. De ahí que la cláusula XI obligue al contratista a entregar al vencimiento del plazo contractual las instalaciones en buen estado de conservación y a cesar en el uso privativo del dominio público."*

**TERCERO**.- El análisis del expediente remitido por el Ayuntamiento consultante nos lleva a puntualizar una serie de circunstancias que se deducen tanto de la tramitación de aquél en su día como del devenir de la concesión demanial :

a) En primer lugar, que la concesión demanial aprobada en su día se estableció para un tiempo máximo de 30 años, con arreglo a lo previsto en la Cláusula Tercera del "Pliego de Condiciones jurídico-administrativas para la concesión de un trozo de bien de dominio público para la construcción y subsiguiente explotación de un Quiosco-Bar en la plaza de Santa Bárbara", la cual determinaba explícitamente que : "*Tercera.- Plazo de Utilización.- El plazo de la concesión se fija en treinta años, al cabo de los cuales tanto el terreno como la construcción en el mismo realizada y demás instalaciones fijas revertirán automáticamente a este Ayuntamiento, sin que ello implique abono de cantidad alguna al concesionario por el concepto de indemnización ni cualquier otro, reconociéndosele al ayuntamiento la potestad de acordar y ejecutar por sí el lanzamiento*.".

Referida cláusula no establecía ni hacía mención siquiera de la posibilidad de una prórroga del citado plazo, pues la misma era taxativa y determinante con la duración de la concesión (30 años máximo); ello en virtud, como no podía ser de otra manera, de lo previsto en el entonces vigente artículo 63.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955.

El Contrato Administrativo suscrito entre las partes respecto de dicha concesión demanial, firmado con fecha 26 de agosto de 1968, igualmente resulta determinante en cuanto al plazo máximo de la concesión, pues en su cláusula 1ª se dispone con meridiana claridad que :

*"1ª.- El Excmo. Ayuntamiento de Peñarroya-Pueblonuevo adjudica a Don Pedro Julián Ledesma Cabanillas la concesión administrativa para construcción de un quiosco-bar en la Plaza de Santa Bárbara de esta Ciudad con arreglo en todo al Pliego de condiciones técnicas-facultativas obrantes en el expediente y la subsiguiente explotación del mismo por un **periodo de treinta años** que finalizará el día 31 de Diciembre de mil novecientos noventa y ocho con*



Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**
E2A4A930F108580C46E0
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**
**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**
**19-02-2020 09:46:35**

*sujeción al Pliego de Condiciones jurídico-administrativas que se une a este contrato."*

Esta circunstancia viene corroborada posteriormente por la Cláusula 3ª de indicado contrato administrativo que dispone : *"3ª.- El adjudicatario se compromete a tener construido el quiosco-bar en el plazo de cuatro meses a partir del día primero de Septiembre del corriente año así como al cumplimiento íntegro de las condiciones jurídico-administrativas contenidas en el Pliego.".*

Señalar en este sentido que, previamente a la firma de indicado contrato, el Pleno de la Corporación, en sesión de 1 de agosto de 1968, procedió a la adjudicación definitiva del contrato en favor del concesionario, disponiendo dentro del respectivo acuerdo que : "*...en consecuencia conceder al mismo autorización para la construcción de un Quiosco-Bar en Plaza de Santa Bárbara así como para su explotación por un periodo de treinta años. Tanto 1.2 cons trucción como la explotación de éste Quiosco-Sar habrá de i ajustarse en todo a los Pliegos de Condiciones Técnicas y Jurídico-Administrativas obrantes en el expediente.*"

En virtud pues de todo ello entendemos no quedaba duda de cuál era la voluntad del consistorio a la hora de realizar la concesión demanial de referencia, y del plazo máximo que se establecía para ésta.

b) En segundo lugar, el Pliego de Condiciones de la concesión en la Cláusula Séptima venía a establecer -o quizás mejor dicho, reconocer al concesionario-, una posibilidad de Cesión o Traspaso de la misma, disponiendo :

*"SÉPTIMA. - POSIBILIDAD DE CESIÓN O TRASPASO.- El concesionario podrá ceder o traspasar la concesión a tercera persona previa autorización de la Corporación cuando medie causa bastante justificativa, reservándose ésta el derecho de tanteo, percibiendo el Ayuntamiento en caso de renuncia el 10% del precio de la cesión o traspaso.*
*La autorización municipal para el traspaso o cesión será concedida o denegada discrecionalmente por la Corporación en Pleno."*

A la vista del contenido de esta cláusula sólo nos queda pensar que la corporación municipal no tenía inconveniente alguno en que el concesionario, durante la vida de la concesión, pudiera hacer una cesión o traspaso de la misma a un tercero siempre que se dieren los requisitos de que mediara "*causa bastante justificativa*", y con la autorización previa necesaria y discrecional de la corporación municipal que se reservaba el derecho de tanteo y la percepción de un 10% del precio de cesión o traspaso en el caso de renuncia de tal derecho. Ello bajo la premisa de que, como así se aprecia en la documentación del expediente, no se establecía condición personal alguna para ser titular de la concesión.



pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**
E2A4A930F108580C46E0

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**

**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**

**19-02-2020 09:46:35**

pie_registro_dipu_02

Sin perjuicio de cual pudiera ser la causa bastante justificativa que pudiera mediar en una posible cesión o traspaso, y de la interpretación discrecional que la corporación municipal pudiera hacer de ello, lo cierto es que tal reconocimiento en favor del concesionario hay que entenderlo a nuestro juicio siempre dentro del periodo máximo de treinta años que se estableció para la concesión, pues en ningún momento del iter procedimental del expediente se regula o dispone que tal posibilidad de cesión o traspaso diera lugar o pudiera dar lugar a una ampliación del plazo de la concesión, como así se nos antoja aparentemente ocurrió con posterioridad, como a continuación veremos.

c) Por último, que se comprueba que el Ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el respectivo Pliego de Condiciones, posterior acuerdo plenario de adjudicación del contrato, y del correspondiente contrato administrativo de la concesión demanial, ha realizado dos ampliaciones o prórrogas de la concesión y una autorización de traspaso de la misma.

- En cuanto al traspaso, éste fué autorizado por la corporación con arreglo a lo previsto en la Cláusula Séptima del Pliego de Condiciones, es decir -sin entrar en este informe a valorar o discutir si medió o no "*causa bastante justificativa*" y la valoración discrecional que, en su caso, pudiera haberle dado la corporación-, con fecha 27 de febrero de 1992, esto es, dentro del periodo de los treinta años de duración de la concesión, se accedió por el Pleno corporativo al traspaso de la misma a favor de los hijos del concesionario, uno de los cuales es el actual peticionario que dá lugar a la solicitud de informe cursada por el Ayuntamiento de referencia.

En este sentido, entendemos que no se hace necesario puntualizar nada más respecto de indicada operación de traspaso habida cuenta que, sin de cualquier otra cuestión que entendemos ajena al contenido de este informe, la misma se realizó aparentemente con arreglo a las previsiones del Pliego de Condiciones.

- En lo que respecta a las dos prórrogas autorizadas por la corporación municipal -una primera, de fecha 18 de junio de 1993 (aproximadamente un año y medio después de autorizado el traspaso indicado en el punto anterior), por un periodo de 20 años más; y la otra, de fecha 31 de octubre de 1994 (es decir, un año y medio después de la anterior, aproximadamente), por un periodo de 5 años más respecto de los veinte anteriores- hacer la observación de que ambas elevan el total del plazo de la concesión demanial a los 55 años, es decir, veinticinco por encima del máximo estipulado por el Pliego de Condiciones.

Se desconocen las fundamentaciones jurídicas y/o técnicas, e incluso las de oportunidad que, posiblemente, pudieron haber sido tomadas en cuenta para justificar o razonar los acuerdos de tales prórrogas otorgadas por el



pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**

E2A4A930F108580C46E0

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**

**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**

**19-02-2020 09:46:35**

pie_registro_dipu_02

Ayuntamiento Pleno en las fechas referidas, pues no constan en el expediente remitido por el consistorio consultante los respectivos informes que pudieran haberse emitido al respecto. En virtud de ello sólo nos cabe dejar por referidos aquellos -es decir, los respectivos acuerdos y las referencias que éstos hacían a dichos informes- y, a tenor de ello, expresar la opinión de que es posible que dichos actos pudieran haber incurrido en alguna suerte de incumplimiento contractual toda vez que, contrariamente a lo dispuesto en el Pliego de Condiciones y a la normativa vigente en aquél momento en materia de patrimonios locales, se otorgaron por el consistorio las prórrogas indicadas, entendiéndose por el que suscribe que, a salvo de que pudiese haber otros razonamientos jurídicos, técnicos o fácticos que hubiesen sido tomados en cuenta en su día por aquellos que no obran en expediente -y sobre la base de que el traspaso o cesión y la realización de posteriores reformas en el objeto del contrato no eran óbice para el cumplimiento estricto de aquellas condiciones impuestas en su día-, tal actuación se nos antoja adolecía de la oportuna motivación y de una justificación admisible en derecho, y es por todo ello que nos provoca serias dudas la procedencia de tales prórrogas.

Quizás convenga detenerse siquiera en parte del texto del acuerdo adoptado por el Pleno con fecha 31 de octubre de 1994, toda vez que pudiera ciertamente ilustrarnos, al menos parcialmente, del a nuestro juicio inapropiado criterio de interpretación legal que pudo haber sido utilizado a la hora de conceder la prórroga de la concesión acordada en esa fecha. Así, se indica en referido acuerdo, en su párrafo segundo, que : *"Por mi el Secretario, se informa que el Pleno Corporativo, en sesión correspondiente al 18 de julio de 1993, amplió el plazo de cesión 20 años más por lo que la concesión caducaría en el año 2.018 y, si se aprobaba la nueva petición, nos llevaría al año 2.023. Informo a los reunidos del contenido del capítulo 5º, sección 2ª del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales."*. Si acudimos a lo dispuesto en el Capítulo 5, Sección del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (RSCL), que comprende los artículos 114 a 127, tal cual hace referencia dicho acuerdo, comprobamos que éstos se refieren a la "Concesión" pero como forma de prestación indirecta de Servicios Públicos, tal cual lo determina el precedente artículo 113 de indicada norma: "*Los servicios de competencia de las Corporaciones locales podrán prestarse indirectamente con arreglo a las siguientes formas: a) concesión, b) arrendamiento y c) concierto.*", lo que obviamente nos lleva a pensar en la confusión de términos que pudo haberse producido habida cuenta que de sobra es sabido que la explotación de instalaciones de hostelería -tal cual es un quiosco-bar- aún cuando se ubiquen en zonas de dominio público no constituyen servicios públicos de la Administración, sino explotación de su patrimonio, es decir, como bien dice la norma en este sentido "Disfrute y aprovechamiento de bienes", en este caso de uso público, siendo únicamente aquellos determinados como bienes de servicio público (los destinados



pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**

E2A4A930F108580C46E0

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**

**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**

**19-02-2020 09:46:35**

pie_registro_dipu_02

directamente al ejercicio de funciones cuya titularidad corresponde a los entes locales) los que pudieran quedar bajo la regulación del Reglamento de Servicios cuando se utilizase la forma indirecta de prestación del respectivo servicio según la norma en materia de bienes locales entonces vigente.

Conviene asimismo tener en cuenta que al momento de la adopción de estos acuerdos plenarios (los relativos a las prórrogas de la concesión), ya se encontraba vigente la actual Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, donde se determinaban y clarificaban las competencias locales al igual que el carácter de los servicios públicos y su forma de prestación (Artículo 85, en su versión vigente en aquellas fechas), estando igualmente ya en vigor el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que en sus artículos 74 a 91 regulaba la utilización de los bienes de dominio público.

Dicho ésto, y en este orden de cosas que, antes que nada, se quiere hacer especial hincapié por el que suscribe que no es objeto del presente informe ni intención de éste entrar a dilucidar o enjuiciar el ajuste a derecho de indicados acuerdos, ni siquiera por mera referencia, tan sólo exponer el criterio o interpretación que se nos antoja a la luz de las normas que regulaban y regulan la concesión demanial y de las propias condiciones contractuales que el Ayuntamiento estableció en su día, respetándose en todo caso el superior criterio corporativo manifestado en indicados acuerdos, ello como no puede ser de otra manera sobre la base de la autonomía de la voluntad que posee el consistorio a la hora de buscar el interés general en cualesquiera de sus actuaciones. A ello debemos añadir que, en cualquier caso, ambos acuerdos no fueron objeto de recurso administrativo o judicial ni de reclamación alguna de los que se tenga conocimiento que pudieran afectar a su validez y eficacia, por lo que en tanto en cuanto no se produjese una declaración de nulidad de pleno derecho de los mismos éstos devienen firmes y plenamente ejecutivos, a resultas de lo cual la concesión demanial otorgada en su día tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023 (acuerdo de Pleno del 31 de octubre de 1994).

A tenor de cuanto antecede, hechas todas estas puntualizaciones o matizaciones, y ante la solicitud de una nueva ampliación del plazo de la concesión instada por el concesionario sobre la base de una jubilación de trabajadores (habrá que entenderla del propio titular de la concesión), no nos queda por menos que, siguiendo las argumentaciones que hemos expuesto en apartados precedentes, pronunciarnos en sentido negativo.

Ello es así en orden a que manteniendo el criterio interpretativo que hemos sostenido en el presente informe respecto de la improrrogabilidad que legal y reglamentariamente se disponen respecto de las concesiones sobre el demanio local (salvo las excepciones ya indicadas), apoyado en el propio clausulado del Pliego de



pie_firma_confo_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**
E2A4A930F108580C46E0

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**

**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**

**19-02-2020 09:46:35**

pie_registro_dipu_02

Condiciones aprobado en su día, entendemos no cabría la autorización de prórrogas respecto de la otorgada con arreglo a éste último y que es objeto de consulta, pues a nuestro juicio el hecho de que se produzcan alteraciones personales de carácter laboral -o de otra índole- en la figura del concesionario y sus trabajadores no otorga a éste un derecho de continuar o mantener sine die el uso privativo del demanio adjudicado instando nuevas y sucesivas ampliaciones del plazo inicial ya ampliamente superado.

En este sentido es criterio del que suscribe que, respetando siempre la voluntad corporativa puesta de manifiesto en los acuerdos donde se otorgaron sendas ampliaciones de indicado plazo, y ante la improcedencia a nuestro juicio de nuevas prórrogas de éste, debiera mantenerse en cualquier caso el reconocimiento del derecho a favor del actual concesionario hasta la fecha del 31 de diciembre de 2023 -pues no vemos óbice para que ello no fuera así en orden a lo ya indicado sobre la eficacia y ejecutividad de los acuerdos plenarios adoptados en su momento-, pero a la vez bien pudiera la corporación municipal hacerse un planteamiento en orden a licitar nuevamente la referida concesión demanial, estableciendo nuevos plazos de duración de ésta -y cualesquiera otras circunstancias que estimaran por oportunas respecto de la explotación del quiosco-bar-, lo que en buena lógica podría hacerse antes del vencimiento de aquella fecha en aras de que no se produjese mayor interrupción en la apertura de las instalaciones.

Todo ello entendido siempre sin perjuicio de la voluntad corporativa que, en todo caso, podrá adoptar los acuerdos que a su juicio estime más convenientes para el interés general.

Es cuanto tengo que informar, señalando que la opinión jurídica que se recoge en el presente informe se somete a la de cualquiera otra mejor fundada en derecho.

Córdoba, a (*fecha y firma electrónica*).

El Consultor Técnico adscrito al Servicio de Asesoría Jurídica. Diputación de Córdoba.

José Antonio Del Solar Caballero.



pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):
**E2A4 A930 F108 580C 46E0**
E2A4A930F108580C46E0

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 18/2/2020

**Salida desde Expediente**

**Registro:**
**DIP/Salida_GEX/S/2020/1774**

**19-02-2020 09:46:35**

pie_registro_dipu_02