

En Logroño, a 16 de octubre de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

58/17

Correspondiente a la consulta formulada por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Logroño (La Rioja), a través del Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, sobre la *Propuesta de resolución del contrato de concesión del uso privativo de la parcela dotacional pública núm. X del Sector Las Tejeras, por incumplimiento del contratista, D. A.V.M.G, con oposición de éste.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Fomento y Política Territorial ha remitido a este Consejo Consultivo, a petición del Ayuntamiento de Logroño, el expediente de resolución del contrato administrativo arriba referido.

El Ayuntamiento de Logroño, por Acuerdo de su Junta de Gobierno Local, de 21 de enero de 2015, adjudicó a D. A.V.M.G, la concesión del uso privativo de la Parcela dotacional pública, de propiedad municipal, núm. X del Sector *Las Tejeras*, con el objeto de que, en ella, llevara a cabo la construcción, y posterior gestión, de un club de pádel, gimnasio y actividades complementarias.

Ante el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Pliego de Condiciones (PC) regulador del concurso, el Ayuntamiento ha tramitado un expediente de resolución del contrato, que consta de la siguiente documentación:

-Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 21 de enero de 2015, por el que, como conclusión de la licitación para la concesión del uso privativo de, entre otras, una Parcela dotacional pública, se dispone adjudicar a D. A.V.M.G, la Parcela núm. X del Sector *Las Tejeras*, con el objeto

anteriormente indicado, y en las condiciones consignadas en el PC que sirvió de base a la licitación, el cual acompaña.

-Escritura de constitución de concesión administrativa, otorgada ante el Notario de Logroño D. G.S.C. (si bien fue suscrita ante el también Notario de Logroño D. J.A.C.G.B, en sustitución de aquél por imposibilidad accidental), el 27 de marzo de 2015, y suscrita por el Ayuntamiento de Logroño, representado por la Excm. Sra. Alcaldesa y el precitado adjudicatario, en los mismos términos recogidos en el Acuerdo de adjudicación de la concesión, que presenta, unido a la misma, el PC que sirvió de base a la licitación.

-Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño, de 16 de diciembre de 2015, por el que se inicia el expediente para imposición de penalidades contractuales a D. A.V.M.G, por cuanto estableciéndose en el PC un plazo máximo de 6 meses para solicitar la licencia de obras de edificación, a fecha 27 de julio de 2015, y según informe del Técnico de Administración responsable de la Sección de Licencias, se encontraba incumplido tal compromiso. En el mismo, se propone la imposición de una sanción, con arreglo a lo previsto en el referido PC, por importe de 600 euros, al calificarse la infracción cometida como *menor*, por tratarse de un retraso en la solicitud.

-Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 9 de marzo de 2016, de terminación del expediente indicado en el apartado anterior, que culmina con la imposición de la penalidad contractual en él notificada, al no haberse formulado alegaciones por el destinatario. Además de tal Acuerdo (que constituye el “primero” de los adoptados en esa Junta y fecha) contiene un “segundo”, por el que **se le efectúa**, al destinatario, un **requerimiento** para que proceda, en el plazo de un mes, al **cumplimiento de sus obligaciones** incumplidas, **apercibiéndole**, expresamente, **“... de resolución del contrato, en caso de incumplimiento”**.

-Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 24 de mayo de 2017, por el que se desestima la solicitud de resolución contractual, formulada, en fecha 18 de enero de 2017, por D. A.V.M.G, por lo que -decía- tenía su fundamento en *“incumplimientos atribuidos al Ayuntamiento que determinan la imposibilidad de ejecutar la prestación”*. Se menciona este documento por su simple constancia en el expediente, pues ni en la decisión final que constituye objeto de este dictamen, ni en las alegaciones vertidas por el interesado en el expediente con respecto a esa decisión, en su notificación previa para alegaciones, hace la más mínima alusión a este tema.

-Solicitud interna, efectuada el 26 de octubre de 2016, por el Jefe de Sección de Patrimonio del Ayuntamiento, al Jefe de Sección de Licencias de Obras y Actividades, para que informe sobre si D. A.V.M.G ha solicitado licencia de inicio de construcción de la Parcela núm. X del Sector *Las Tejas*; e informe solicitado, de 3 de noviembre de 2016, por el que se indica que el mencionado D. A., con fecha 18 de marzo de 2016, solicitó la *“...licencia de obras de aprobación del Proyecto de Ejecución para construcción de edificio deportivo...”* en la referida Parcela; y que *“... se ha concedido mediante Resolución de Alcaldía ... de fecha 8 de junio de 2016”*. El informe añade que la licencia permite iniciar las obras, y que también ha solicitado el Acta de replanteo, emitida el 14 de julio de 2016. Acompaña la Resolución de Alcaldía por la que se concede al interesado, conjuntamente, las *“licencia de obras y actividad y aprobación de Proyecto de Ejecución para construcción de edificio deportivo”* en la Parcela adjudicada, la núm. X del Sector *Las Tejas*.

-Solicitud interna, efectuada el 18 de noviembre de 2016, por el Jefe de Sección de Patrimonio del Ayuntamiento de Logroño, al Jefe de Sección de Licencias de Obras y Actividades, para que informe sobre si, en la Parcela núm. X del Sector *Las Tejas*, se han iniciado las obras; y contestación del

último, de 24 de noviembre de 2016, acompañando informe del Inspector de Urbanismo, que manifiesta haber comprobado que no se habían iniciado.

-Solicitud interna, efectuada el 8 de febrero de 2017, por el Jefe de Sección de Patrimonio del Ayuntamiento de Logroño, a la Letrada Jefe de la Asesoría Jurídica de la Corporación, para que emita un informe sobre la incoación de expediente para resolución contractual de la concesión de referencia; y contestación a ello, en escrito de 15 de febrero de 2017, prestando su conformidad.

-Propuesta de incoación de expediente de resolución contractual, suscrita, por el Jefe de Sección de Patrimonio y la Directora General de Patrimonio, en fecha 9 de febrero de 2017.

-Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 24 de mayo de 2017, por el que se incoa expediente de resolución contractual de la enajenación de la Parcela núm. X del Sector *Las Tejeras*, por los incumplimientos que, en el Fundamento III del mismo se hacen constar; y se concede al interesado el correspondiente plazo para efectuar alegaciones.

-Justificante de notificación al interesado, el 16 de junio de 2017, del Acuerdo reseñado en el apartado anterior.

-Escrito de alegaciones del interesado, de fecha 28 de junio de 2017, presentado a través de Oficina de Correos en la forma reglamentariamente prevista, y con entrada en el Registro de la Corporación el 3 de julio de 2017.

-Informe del Jefe de Sección de Patrimonio, de 7 de julio de 2017, sobre el expediente de resolución contractual tramitado.

-Informe, de la Asesoría Jurídica de la Corporación, emitido, previa solicitud, el 18 de julio de 2017.

-Solicitud, del Secretario de la Junta de Gobierno Local, tramitada por el conducto reglamentario, de dictamen de este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado electrónicamente el 11 de agosto de 2017, registrado de entrada en este Consejo el mismo día, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Logroño, a través del Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, concretamente a su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 11 de agosto de 2017, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

En los casos de resolución de contratos administrativos en los que el contratista ha mostrado su oposición, es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, conforme a lo dispuesto en el art. 211.3. a), del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (LCSP'11). Igual previsión efectúa el art. 109 del vigente Reglamento de desarrollo de la anterior Ley, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RCAP'01).

Asimismo, la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora de este Consejo Consultivo, recoge, en su artículo 11.i), la necesidad de nuestro dictamen, en los casos de “... *nulidad, interpretación y **resolución de contratos administrativos y concesiones**, cuando se formule oposición por parte del contratista...*”, y, en iguales términos se expresa el artículo 12.i), de nuestro Reglamento orgánico y funcional, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Por lo tanto y como quiera, que, en este caso, el contratista se ha opuesto a la resolución del contrato, nuestro dictamen resulta preceptivo.

Además, en materias como la que nos atañe, las Corporaciones Locales pueden y deben recabar el dictamen del Consejo Consultivo, de acuerdo –además de con los preceptos ya citados- con el art. 10.2 de la Ley 3/2001 y con los arts. 9 y 39 del Decreto 8/2002, cumpliendo los requisitos establecidos por el art. 40 de éste último, que se consideran adecuadamente satisfechos en este caso.

Segundo

Normativa aplicable al presente expediente de resolución

1. El contrato cuya resolución se pretende se ha formalizado sobre un inmueble que forma parte del patrimonio municipal del Ayuntamiento de Logroño, teniendo asignado, como uso urbanístico, el dotacional público, conforme al Plan General Municipal (PGM). El uso privativo del mismo, que constituye la causa de la licitación, se determinó en régimen de concesión de carácter patrimonial; debiendo señalar que la licitación se efectuó, en este caso concreto, con destino a un uso dotacional público deportivo. La Parcela núm. X del Sector *Las Tejeras* fue adjudicada (según consta en el Acuerdo de adjudicación de la concesión), para *“la construcción y posterior gestión, en la Parcela, de un club de pádel, gimnasio y actividades complementarias”*.

Se configura, pues, el contrato, y así se manifiesta expresamente en la Condición 1ª, núms. 2 y 3 PC, como un *“contrato administrativo especial”*, de los previstos en el art. 19.1,b) LCSP´11; esto es:

“Los contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados [sic., en el apartado a)], pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer, de forma directa o inmediata, una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una Ley”.

2. El contrato analizado dio lugar a la constitución de una concesión administrativa sobre un bien demanial, la Parcela núm. X del Sector *Las Tejeras*, que es de titularidad municipal y que tiene la condición de dotacional público. Esa concesión habilita a un particular, el concesionario, en el supuesto concreto D. A.V.M.G, para la utilización privativa de ese bien demanial, con la finalidad objeto de la adjudicación, durante un plazo de 75 años, y a cambio del abono de un canon concesional anual de, 24.000 euros.

Se trata de un bien de dominio público, para cuyo uso privativo, a tenor de los dispuesto en el art. 78.1, del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 11 de abril (RBCL´86), establece la exigencia de que se efectúe por concesión administrativa, a cuyo efecto, en el mismo artículo, en su núm. 2, se dispone que *“las concesiones se otorgarán, previa licitación, con arreglo a los*

artículos siguientes y a la normativa reguladora de contratación de las Corporaciones Locales”.

Esta exigencia de concesión administrativa viene, asimismo, recogida en el art. 86.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones públicas (LPAP’03); permitiéndose la posterior formalización del contrato, con amparo en lo dispuesto en el art. 90.4 RBCL’86, a cuyo tenor *“constituida la garantía definitiva y, en su caso, pagado o consignado el valor del proyecto, se formalizará la concesión con arreglo a la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales”.*

Como ya manifestáramos en nuestro dictamen D.18/16, para una concesión semejante a la que nos ocupa, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), en su informe núm. 16/2012, de 27 de septiembre, razona que *“no existe precepto alguno que determine que las concesiones demaniales hayan de generarse siempre mediante un acto unilateral no contractual”* y que *“existen preceptos que admiten la génesis de una concesión, tanto mediante acto unilateral, como mediante contrato”*, invocando los referidos arts. 78.2 y 90.4 RBCL’86.

Continúa el informe razonando que *“determinados usos del dominio público requieren título habilitante, sea autorización, sea concesión, pero, en modo alguno, ello implica que dicha Ley [sic, se refiere a la LPAP’03, cuyos preceptos son aplicables a las Corporaciones Locales; véase, entre otros, sus arts. 2.2 y 93] determine que el título de concesión haya de ser siempre un acto unilateral, y no pueda ser también contractual, lo que indudablemente es posible, no sólo porque la LPAP’03 no lo excluye, sino también porque está vigente el RBCL’86”.*

En las expresivas palabras de dicho Informe 16/2012, estos contratos tienen por objeto *“regular la constitución de un derecho real administrativo de uso del dominio público y el ejercicio y contenido de la relación jurídica establecida entre el titular demanial y el adjudicatario interesado en el uso del dominio público local”.*

3. Aclarado lo anterior, la calificación del contrato administrativo a través del cual se otorgó y constituyó la concesión como un contrato administrativo especial de los regulados por el art. 19.1, b) LCSP’11, entraña que le serán de aplicación, en cuanto a su extinción – que es la cuestión que atañe a nuestro análisis- *“en primer término, sus normas específicas”*, al establecerlo así el núm. 2 del mismo precepto, tras indicar que a los contratos administrativos “simples” o no especiales –los recogidos en el apartado a), del precedente núm. 1- se regirán por las disposiciones de la Ley, y, supletoriamente por las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, por las del Derecho civil.

En definitiva, la LCSP'11 resulta de aplicación a la resolución del contrato, sin perjuicio de las especialidades motivadas por la naturaleza concesional de la relación jurídica surgida del mismo.

Tercero

Sobre la concurrencia de causa de resolución del contrato.

1. Como se ha expuesto en los Antecedentes del asunto, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño acordó, el 27 de agosto de 2014, convocar una licitación para adjudicar el *“uso privativo de Parcelas dotacionales públicas en régimen de concesión”*. Entre las Parcelas en él incluidas, se encontraba la núm. X del Sector *Las Tejas*, que es objeto de este dictamen.

En la Condición 1ª del PC, se indica que se trata de una Parcela de patrimonio municipal, que tiene asignado, como uso urbanístico, el dotacional público, conforme al PGM, lo que comportaba el que, su uso privativo, *“se realizara en régimen de concesión patrimonial ..., por cuanto satisfacen una finalidad pública de específica competencia del Ayuntamiento, como lo es la implantación de una dotación pública marcada por el Plan General Municipal”*. Con arreglo a esos postulados, se calificaba el contrato a suscribir, tras la licitación y su consiguiente concesión, como un contrato “administrativo especial”, y se fijaron las normas a él aplicables: el Pliego de Condiciones; las disposiciones de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR'06); la LCSP'11 mencionada; la también citada LPAP'03, y, supletoriamente, y en cuanto le fuese aplicable, el Derecho privado.

2. Con arreglo a las cláusulas obligatorias que ha de contener, de conformidad con lo dispuesto por el art. 80 RBCL'86, y sin perjuicio de otras que pueda establecer, la Corporación local concedente fijó las cláusulas reguladoras de la concesión, mediante el establecimiento del correspondiente PC, referido a tres Parcelas.

En lo que hace a las Parcelas dotacionales públicas, como lo era la núm. X del Sector *Las Tejas*, el Pliego establece, entre la Administración y el adjudicatario, el marco de relaciones propio de una concesión demanial, título que permite a un particular la utilización privativa de un bien de dominio público durante un periodo temporal determinado, a cambio del pago de un canon concesional, y para la realización, en dicho bien, de los fines y actividades que motivan el otorgamiento de la concesión; finalidad que, para la concreta Parcela objeto del dictamen, conforme establecía el Anexo 2-B del PC, consistía en la edificación de un inmueble dotacional público, admitiéndose usos deportivos y los coexistentes con ellos, conforme a las normas urbanísticas de la ciudad de Logroño. Del PC, destacamos las siguientes Condiciones:

-“La participación en la licitación presume la aceptación incondicional de la totalidad del presente Pliego, sin salvedad alguna” (Condición 5ª.4).

-“Los contratos tienen por objeto: a) la utilización privativa y exclusiva de la parcela con destino a la implantación de una dotación pública permitida para la misma en el PGM y en el presente Pliego; b) la realización de las construcciones necesarias para el ejercicio de la actividad” (Condición 3ª.1).

-“Se deberán ejecutar por el adjudicatario, las obras o instalaciones necesarias para el ejercicio del destino o finalidad de la Parcela” (Condición 2ª.2 c).

-En cuanto a la finalidad que habría de satisfacer la Parcela núm. X del Sector Las Tejas, el Anexo 2-B del PC (referido concretamente a ella), indica: en su punto 1, que su destino es el “dotacional público deportivo”; y, en su punto 3, bajo el concepto de “Destino de la parcela”, que “se admiten los usos deportivos y los coexistentes con él”.

*-Se establece que los adjudicatarios deben cumplir con respecto a las más relevantes de sus obligaciones iniciales, y, como **plazos máximos**, a contar desde la fecha de adopción del Acuerdo de adjudicación, los siguientes: i) “para solicitar las licencias para el ejercicio de la actividad y construcción ,será, como máximo, de seis meses; ii) para el inicio de las obras, será de un año; y, iii) para la finalización de la construcción, tres años” (Condición 3ª.3). Añade el PC, en los siguientes núms. 4 y 5 de la misma Condición 3ª.3, que: i) las solicitudes de licencias indicadas, deberán presentarse con toda la documentación exigible, entendiéndose, en caso contrario, incumplida la obligación; y ii) que el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de los plazos será causa de las penalidades contractuales que más adelante se recogen.*

-“Los adjudicatarios de los contratos quedan obligados a cumplir los fines establecidos con arreglo al Proyecto de Actividad aportado ... asimismo, quedan obligados a construir los edificios necesarios para el ejercicio de dicha actividad, con sujeción a lo establecido en el presente Pliego y a las condiciones de la oferta formulada” (Condición 14ª. 1 y 2).

-En cuanto a la duración de la actividad para cuyo ejercicio se otorgó el contrato, así como su ejercicio directo por parte del adjudicatario, debía mantenerse, “durante un mínimo de 10 años, contados desde la fecha de formalización de la escritura pública” (Condición 15ª.1).

-El concesionario queda obligado: i) a cumplir los plazos establecidos en la Condición 3ª (precedentemente consignados); y, ii) al abono del “canon concesional”, de “carácter anual”, y que “se actualizará anualmente con efectos de

1 de enero, en función del Índice General de Precios al Consumo” (Condición 16ª, núms. 4, 5 y 6).

-Perfeccionado el contrato con la firma de la escritura pública, la Administración municipal puede resolver el contrato en los casos de acciones u omisiones imputables al adjudicatario contrarias al ordenamiento jurídico o al PC, que afecten a los elementos esenciales del contrato (Condición 19ª.2).

-A su vez, esta Condición 19ª, en su numeral 4, tras excluir de ello a determinados supuestos de incumplimiento del adjudicatario, entre los que no se encuentran los imputados en el expediente dictaminado, exige, para que proceda la resolución, un previo requerimiento al adjudicatario, para que lleve a cabo *“el cumplimiento de la obligación incumplida en el plazo que al efecto establezca, con apercibimiento de resolución del contrato en caso de incumplimiento”*.

-Entre las acciones u omisiones del adjudicatario que constituyen incumplimiento contrario al ordenamiento jurídico o al PC, se entienden comprendidas (Condición 19ª.3): i) la no obtención de las licencias señaladas en la Condición 3ª del Pliego (Condición 19ª.3.2º); ii) el incumplimiento del requerimiento contemplado en la Condición 19ª.4 del PC (Condición 19ª.3.7º, y que constituye el referido en el apartado anterior); y iii) el impago del canon concesional, total o parcial, en los plazos establecidos (Condición 19ª.3.1º).

-La extinción de la concesión tiene lugar, además de por la resolución del contrato, *“por cualquier otra causa establecida en el ordenamiento jurídico”* (Condición 21ª).

“La resolución producirá los siguientes efectos: 1º Recuperación por la Administración municipal de la posesión y titularidad plena de la parcela, libre de cargas, gravámenes u ocupantes por cualquier título. 2º Pérdida de la fianza definitiva. 3º Pérdida de las cantidades abonadas correspondientes al canon, en concepto de indemnización de daños y perjuicios... 5º Imposición de una penalidad contractual, en concepto de daños y perjuicios, en cuantía del canon total de la última anualidad completa.” (Condición 19ª.5).

3. De los datos que figuran en el expediente remitido a este Consejo, se desprende con nitidez la procedencia de acordar la resolución del contrato y, con ella, la extinción de la concesión. En efecto:

-El adjudicatario, D. A.V.M.G, tomó parte en la licitación convocada por el Ayuntamiento, aportando un Proyecto de actividad, consistente en la construcción, sobre la Parcela concedida, de un club de padel, gimnasio y actividades complementarias, así como su posterior gestión. Y ello mediante el abono, a la Corporación, de un canon anual inicial

de 24.000 euros, revisable conforme a lo establecido en las condiciones de licitación expuestas en el párrafo precedente, y por un plazo de 75 años, a contar desde el otorgamiento de la escritura, que se llevó a efecto el día 27 de marzo de 2015.

-Como es evidente, la satisfacción de los fines que motivaron el otorgamiento de la concesión por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de enero de 2015, exigía del adjudicatario, además de destinar la Parcela para la implantación de una dotación pública acorde al Plan General Municipal y a las condiciones del Pliego, la realización de las construcciones necesarias para el ejercicio de la actividad objeto de la concesión (Condición 3ª.1 del Pliego). Además, debía ajustarse a los plazos máximos, a contar desde el Acuerdo de concesión, previstos en esa misma Condición 3ª, en su número 3, y ya mencionados: i) 6 meses, para solicitar las licencias de actividad y construcción, que finalizaría el 21 de julio de 2015; y ii) 1 año, para el inicio de las obras, que, consecuentemente, finalizaría el 21 de julio de 2016.

-Sin embargo, el concesionario, a fecha 27 de julio de 2015, según el informe del Técnico responsable de la Sección de Licencias de la Corporación mencionado en el Antecedente de los hechos Único, no había procedido a cumplir tal obligación.

-Por este motivo, el Ayuntamiento procedió a iniciar un procedimiento para la imposición de penalidades contractuales al adjudicatario. Dicho procedimiento (habiéndosele notificado, con concesión de plazo para efectuar alegaciones, derecho que no usó), finalizó mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de 9 de marzo de 2016, en el que se le impuso una sanción de 600 euros y se le requirió para que, en el plazo de un mes, procediera al cumplimiento de sus obligaciones *“con apercibimiento de resolución del contrato, en caso de incumplimiento”*.

-Por la Propuesta de incoación de expediente, efectuada, por el Jefe de la Sección de Patrimonio de la Corporación, el 9 de febrero de 2017, se constataron los siguientes incumplimientos de las obligaciones del adjudicatario: **i)** a fecha 7 de febrero de 2017, tenía una deuda con la Administración municipal por importe de 135.155,36 euros, que comprendía la totalidad de los recibos del canon municipal; **ii)** el adjudicatario formuló la solicitud de la licencia de obras de aprobación de Proyecto de ejecución para construcción de edificio deportivo, en fecha 16 de marzo de 2016, cuando el plazo máximo establecido en la reiterada Condición 3ª había vencido el indicado 21 de julio de 2015; **iii)** la licencia de obras le fue concedida por Resolución de Alcaldía de 8 de junio de 2016, lo que permitía iniciar las obras; sin embargo, a fecha 24 de noviembre de 2016, el informe, de igual fecha, del Inspector de Obras de la Corporación, ponía de manifiesto que aún no se habían iniciado, cuando el plazo máximo para ello había finalizado el 21 de julio de 2016.

-Con tal motivo, la Junta de Gobierno Local, por Acuerdo de 24 de mayo de 2017, inició el procedimiento de resolución contractual de la enajenación de la Parcela concedida, al considerar que tales incumplimientos hacían incurrir al adjudicatario en las causas de resolución previstas en la Condición 19ª.3, apartados 1º (impagos del canon concesional); 2º (no obtención de las licencias en los plazos previstos); y, 7º (incumplimiento de requerimiento que, en orden a que cumpliera sus obligaciones, se le había efectuado, junto con la penalidad impuesta anteriormente citada y con la notificación del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 9 de marzo de 2016).

-El anterior Acuerdo de inicio del procedimiento fue notificado al adjudicatario, concediéndole el plazo de 15 días para formular alegaciones, el 16 de junio de 2017, mediante remisión por correo, con acuse de recibo; constando en el expediente su recepción en dicha fecha.

-Efectuadas alegaciones por el adjudicatario –a cuyo contenido haremos referencia más adelante-, se solicitaron informes a la Sección de Patrimonio y a la Asesoría Jurídica de la Corporación, emitidos los cuales, se ha procedido a solicitar el presente dictamen.

4. Más que incumplimientos parciales, el conjunto de los indicados revela un incumplimiento total de los compromisos obligacionales aceptados por el adjudicatario al concurrir a la licitación. Y, si bien cada uno de ellos presenta entidad suficiente como para revelar la procedencia de la resolución contractual, con mucha mayor causa la apoyan conjuntamente. Ya se ha indicado cómo cada uno de los incumplimientos en que ha incurrido el adjudicatario están recogidos en las causas de resolución contenidas en la Condición 19ª del PC, por lo que sí, ya individualmente considerados, la posibilitarían, con mayor razón la sustentan examinados conjuntamente.

5. La aplicación, en este caso concreto, de esa causa resolutoria resulta enteramente lógica, dado que se anuda a un *incumplimiento total* de la *prestación esencial* a que venía obligado el adjudicatario, y, con ella, a la *frustración completa de la finalidad* que la Administración concedente perseguía con el contrato. Deviene aplicable, en este punto, además de las causas de resolución previstas como tales en el PC, la LCSP'11, la cual establece: i) en su art. 223,f), como causa de resolución de los contratos administrativos, “*el incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales*”; y ii) en el art. 100,f), que “*las concesiones demaniales se extinguirán*” por “*cualquier otro incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, declarados por el órgano que otorgó la concesión*”.

6. Sobre la facultad de resolución prevista en la LCSP'11, el TS (Sala 3ª) ha tenido ocasión de pronunciarse, entre otras, en sus SS de 1 de octubre de 1999 (R. Cas. núm. 2979/1994) y de 14 de diciembre de 2001 (R. Cas. núm. 8177/1997), modulándola al manifestar, en la última de ellas, que:

“... *Este precepto [sic., en alusión al artículo de la Ley de Contratos anterior a la actual, pero de similar texto] atribuye a la Administración un margen de discrecionalidad para optar bien por la resolución bien por la imposición de esas penalidades; pero, como dice la Sentencia de 14 de noviembre de 2000, «la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando, en todo caso, las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos y sus consecuencias», habiendo declarado la Sentencia de 1 de octubre de 1999 (RJ 2000, 1393) que, «a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación» ...*”.

7. Y, a juicio de este Consejo, es claro que, en este caso, el concesionario no ha desarrollado actividad alguna, en cuanto a sus obligaciones en el contrato, que ponga de relieve el inicio efectivo de su cumplimiento, a salvo las escasas formalidades en cuanto a las solicitudes de licencia. Y ello pese a que, desde la adjudicación hasta el inicio del procedimiento de resolución, ha transcurrido un tiempo cercano al año y medio.

8. En sus alegaciones, el concesionario se limita a indicar que, en el Acuerdo notificado, se *“hace mención a una serie de informes de los que él no ha tenido conocimiento alguno”*, considerando con ello que dicho Acuerdo *“es nulo”*, lo cual no es ajustado a Derecho, por cuanto: **i)** ninguna razón existe para que pueda ejercitar el derecho que le es reconocido por el art. 53.1,a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC’15), de *“acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los ... procedimientos”*; y **ii)** si ello le hubiera supuesto la necesidad de un mayor plazo, podría haber solicitado, por la causa alegada, la ampliación del plazo para efectuar esas alegaciones a la vista de los informes, prevista en el art. 32 LPAC’15. En definitiva, no existe el menor atisbo de nulidad en las actuaciones realizadas en el expediente.

Quinto

Sobre las consecuencias de la resolución

En cuanto a las consecuencias de la resolución, han de ser las previstas por la Condición 19ª.5 del PC, que establece, en sus apartados 1º a 5º, que la resolución producirá:

-La recuperación, por la Administración municipal, de la posesión de la Parcela, libre de cargas, gravámenes u ocupantes por cualquier título. También se hace mención a la recuperación de la propiedad, pero es evidente no resulta aplicable tal exigencia, pues la Administración, manteniendo su condición de propietaria, ha constituido sobre ella una concesión. No consta en el procedimiento la existencia de cargas que la graven.

-La pérdida de la fianza definitiva; efecto que es contemplado en el art. 225.4 LCSP'11 como necesario, de consignarse expresamente, si se produce o no en el propio Acuerdo de resolución, lo que se efectúa en este supuesto.

-La pérdida de las cantidades correspondientes al canon, en concepto de indemnización de daños y perjuicios.

-La imposición de una penalidad contractual, en concepto de daños y perjuicios, en cuantía del canon total de la última anualidad completada.

Estos efectos están adecuadamente previstos por el Acuerdo de inicio del procedimiento de resolución, de 24 de mayo de 2017, a excepción de lo previsto en el ordinal 4º, ya que está referido a los efectos de la resolución sobre las construcciones que pudiesen existir en la Parcela; lo cual, como es evidente, no es aplicable.

En lo que se refiere a la penalidad contractual, el Acuerdo la fija en la única de las devengadas: la primera de las anualidades, ascendiendo su importe a los 24.000 euros fijados como canon anual.

CONCLUSIONES

Única

Este Consejo estima que concurre, en el contrato examinado, causa legal para acordar su resolución, por incumplimiento imputable al contratista y, con las consecuencias establecidas en el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño, y recogidas en el Fundamento Jurídico Quinto de este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero