

Dictamen n.º: **375/26**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **24.06.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión del día 24 de junio de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, sobre resolución de la concesión administrativa de explotación del quiosco de prensa ubicado en la Plaza, de Madrid, cuyo titular es D.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 1 de junio de 2026 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero competente en materia de Administración Local, relativa al expediente sobre la resolución de la concesión administrativa de explotación del quiosco de prensa, ubicado en la Plaza, de Madrid.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora con el n.º388/26, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quién formuló y firmó la oportuna

propuesta de dictamen deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión en su sesión de 24 de junio de 2026.

SEGUNDO.- Del expediente remitido se extraen los siguientes antecedentes de interés para la emisión del dictamen:

Con fecha 13 de febrero de 2013, el concejal del Distrito Centro del Ayuntamiento de Madrid, por delegación de la Junta de Gobierno, aprobó los pliegos de condiciones que habían de regir la adjudicación directa y posterior explotación de la concesión administrativa del quiosco de prensa, ubicado en la Plaza

Mediante Decreto del concejal del Distrito Centro, de fecha 29 de noviembre de 2013, se adjudicó la concesión a D..., con efectos a partir del 1 de enero de 2014 y por el tiempo que resta la autorización administrativa previa, que finalizaba el 15 de septiembre de 2014, prorrogable por 15 años, respetando el límite máximo de 30 años previsto en el artículo 18 de la Ordenanza reguladora de los Quioscos de Prensa (OQP).

Por Decreto de 11 de septiembre de 2014, del concejal del distrito, se prorrogó la concesión del quisco de prensa a favor de su titular hasta el 15 de septiembre de 2029.

Con fecha 14 de junio de 2019, el concesionario solicitó autorización para la cesión voluntaria de la concesión a favor de D...

Acreditado el cumplimiento de los requisitos administrativos, el concejal del Distrito Centro, con fecha 12 de agosto de 2019, autorizó la transmisión de la titularidad de la concesión del quiosco de prensa, sito en la Plaza, constituyendo el nuevo concesionario el depósito previsto en los pliegos.

Con fecha 17 de noviembre de 2025, el concesionario comunica el alta de una colaboradora, aportando su contrato de trabajo y el alta en la Tesorería General de la Seguridad Social.

Constan las actas de inspección al quiosco, correspondientes a visitas giradas de los días 25 de noviembre, a las 11:50 horas, 27 de noviembre, a las 10:55 horas, y 2 de diciembre de 2025, a las 12:27 horas. En todas las visitas se hace constar que no estaba presente el titular de la concesión, sino la colaboradora.

Con fecha 6 de febrero de 2026, el concejal del Distrito Centro acuerda iniciar el procedimiento de extinción de la concesión, por incumplimientos previstos en la ordenanza reguladora y en los pliegos de la concesión.

El 9 de febrero se notifica al concesionario el inicio del procedimiento de resolución, consignándose en la comunicación que, tras las visitas de inspección realizadas, se ha constatado que la única persona que se encuentra en el quiosco es una colaboradora autorizada, sin que se encuentre en ningún momento el titular de la concesión. Se precisa en la comunicación que, de conformidad con el artículo 16 de la OQP, existe la obligación de ejercer personalmente la actividad en el quiosco, sin que pueda desempeñar otra actividad o profesión cuyo ejercicio resulte incompatible, lo que se entiende por el comunicante como un incumplimiento grave, que conlleva la revocación de la concesión, conforme a la cláusula 28 2) del pliego regulador de la concesión.

Con fecha 20 de febrero de 2026, se presentan alegaciones por el concesionario, manifestando su oposición a la resolución de la concesión. En su escrito se aduce que la existencia de un colaborador está expresamente prevista en la ordenanza reguladora. Asimismo, se argumenta que la ausencia del titular de la concesión no está prevista

en la ordenanza ni como causa de extinción de la concesión ni como infracción.

Con fecha 17 de marzo de 2026, el Departamento de Contratación del Distrito Centro formula una propuesta de extinción de la concesión del quiosco. La propuesta refiere que la explotación de la concesión se está llevando a cabo por una sociedad mercantil domiciliada en Barcelona, lo que deduce el funcionario firmante de unas fotos que se incorporan al expediente y de la página web de esa sociedad. También se hace referencia a una supuesta manifestación del concesionario referida a su condición de administrador de la sociedad.

Constan incorporadas al expediente unas fotos, cuyo origen se ignora, en las que, con escasa nitidez, se aprecia un quiosco de prensa.

Con fecha 18 de marzo de 2026, se acuerda y comunica al interesado la suspensión del procedimiento por la solicitud de informe preceptivo.

Con fecha 26 de marzo de 2026 se emite informe del Servicio Jurídico del ayuntamiento, favorable a la propuesta de resolución.

Con fecha 12 de abril de 2026, se acuerda el levantamiento de la suspensión del plazo para la tramitación del procedimiento.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La petición de dictamen se ha realizado al amparo de lo dispuesto en el artículo 5.3.f). e. de la Ley 7/2015, a cuyo tenor la

Comisión Jurídica Asesora deber ser consultada en los expedientes tramitados por las entidades locales en los supuestos de *“Interpretación, nulidad y extinción de concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del concesionario”*.

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.b) del ROFCJA.

El interesado ha formulado oposición a la extinción de la concesión y, por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión, ex artículo 191.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen 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 (LCSP).

SEGUNDA.- Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, esta Comisión Jurídica Asesora viene distinguiendo entre la norma sustantiva que rige el asunto de fondo y la aplicable al procedimiento (en el mismo sentido, el Consejo de Estado en su Dictamen 167/2021, de 25 de marzo).

La concesión cuya resolución se pretende se adjudicó el 29 de noviembre de 2013, sometiéndose a lo establecido en sus pliegos y a la normativa a la que se remiten los mismos, en concreto la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL); el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en lo sucesivo, TRRL); el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RBCL); y el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las

Administraciones Públicas (TRLCAP), la legislación administrativa en general y, con carácter supletorio, las normas del derecho civil.

Es criterio de esta Comisión (Dictamen 33/17, de 26 de enero) basado en precedentes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (Dictamen 307/14, de 9 de julio) el considerar que, ante el silencio de la normativa patrimonial sobre los procedimientos de extinción de las concesiones demaniales y las remisiones que a la normativa de contratos públicos efectúan tanto esa normativa (artículo 78.2 del RBEL) como los pliegos de cláusulas administrativas, a lo que se suma la importante corriente doctrinal y jurisprudencial que defiende la naturaleza contractual de las concesiones, resulta aplicable el procedimiento para la resolución de contratos administrativos. A ello se suma, además, el carácter garantista de este procedimiento para los derechos de los interesados. Este es también el criterio seguido por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la Sentencia de 1 de junio de 2016 (rec. núm.: 668/2015).

La normativa que ha de regir el procedimiento de resolución contractual es la vigente en el momento de su iniciación. En este caso, el acuerdo de inicio del procedimiento es de fecha 6 de febrero de 2026, por lo que será de aplicación el artículo 212.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) en el que se establece que *“la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca”*. Ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio, debe considerarse, asimismo, lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), referido específicamente al *“procedimiento para la resolución de los contratos”* en lo que no se oponga a la ley.

Conforme al artículo citado, es el órgano de contratación de la entidad local el que ha de proceder a la adopción del acuerdo de resolución del contrato, sin perjuicio de la posible delegación.

En los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio, el incumplimiento del plazo máximo de duración para resolver determina la caducidad.

En relación a ese plazo de tramitación del procedimiento de resolución del contrato, la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, que modifica la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, establece que los expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos tienen un plazo máximo de tramitación de ocho meses, transcurridos los cuales, si se trata de expedientes iniciados de oficio, se producirá la caducidad del mismo. Así, se amplía para el ámbito de la Comunidad de Madrid el plazo general de tres meses establecido en el artículo 21 de la LPAC, y equiparándolo al plazo previsto para la Administración del Estado en el artículo 212.8 de la LCSP.

Así, el presente procedimiento, en tanto iniciado el 6 de febrero de 2026, no se encuentra caducado al momento de la emisión del presente dictamen.

Por lo que respecta al procedimiento, el artículo 191.1 de la LCSP prevé que se dé audiencia al contratista, trámite que se ha efectuado en el procedimiento que nos ocupa, y en el que ha formulado alegaciones aquel, oponiéndose a la extinción de la concesión.

Además, debe tenerse en cuenta el artículo 109 del RGCAP, que exige la audiencia al avalista o asegurador “*si se propone la incautación de la garantía*”. En el presente caso, en tanto la garantía se constituyó mediante depósito, no existe avalista al que debe darse audiencia.

Por lo que se refiere al ámbito de la Administración local, el artículo 114.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL) aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, establece como necesarios los informes de la Secretaría y de la Intervención de la Corporación (cfr. artículo 114.3 del TRRL). En el caso del Ayuntamiento de Madrid, el informe del servicio jurídico a que se refiere el artículo 191.2 de la LCSP, es el de su Asesoría Jurídica, conforme a la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

El citado informe se ha emitido sobre una previa propuesta de acuerdo de extinción de la concesión. Esta propuesta no es sino un proyecto de la resolución que, como tal, debe elaborarse una vez concluida la instrucción y contener los hechos sobre los que se adopta la decisión, la fundamentación jurídica de la misma, con un análisis de los elementos de juicio que se derivan del procedimiento o de sus antecedentes, dando respuesta a las alegaciones que, en su caso, haya podido hacer el interesado. Ciertamente, la resolución, y por tanto la propuesta de la misma, debe ser coherente con el acuerdo de inicio del procedimiento y debe respetar el derecho de defensa del interesado, quien ha debido poder pronunciarse sobre los hechos que se toman en consideración en la propuesta de resolución.

En la propuesta formulada en el procedimiento que nos ocupa se aprecia una falta de correspondencia entre el acuerdo de inicio sobre el que se dio audiencia al interesado, y los hechos sobre los que se fundamenta la decisión de extinción de la concesión.

En efecto, el acuerdo de inicio se basaba en las comprobaciones realizadas en unas actas de inspección, en las que se hace constar la ausencia en tres días determinados del titular de la concesión y la presencia de una colaboradora autorizada. Sobre ese hecho formuló alegaciones el concesionario. Sin embargo, la propuesta de resolución introduce *ex novo* unos hechos que, a juicio del instructor, motivarían la extinción de la concesión. En concreto, se dice que la actividad del quiosco es desarrollada por una mercantil domiciliada en Barcelona, amparando esa afirmación en unas fotos que incorpora al procedimiento, de origen desconocido y cuya pésima calidad no permite deducir las afirmaciones contenidas en la resolución.

Ciertamente, a lo largo de la instrucción del procedimiento pueden delimitarse los hechos que dieron lugar al acuerdo de inicio e, incluso, introducirse nuevos datos que pudieran motivar la resolución, pero siempre que no se altere sustancialmente la causa que determinó la incoación del procedimiento. Ahora bien, la salvaguarda del derecho de defensa exige que esos nuevos elementos de juicio deben ser puestos en conocimiento del interesado, dándole traslado de los mismos y permitiéndole hacer alegaciones en un nuevo trámite de audiencia.

Por tanto, la propuesta de resolución debe ceñirse a los hechos que se recogieron en el acuerdo de inicio sobre los que pudo pronunciarse el interesado o proceder a dar a este nuevo trámite de audiencia.

En todo caso, debe también recordarse que los actos sancionadores y limitativos o privativos de derechos, como es el caso, exigen una rigurosa motivación, con indicación precisa de los preceptos en los se ampara la decisión administrativa. En la propuesta de resolución se invoca la cláusula 28, apartado g), del pliego regulador de la concesión, que se remite al artículo 100 de la Ley

33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, pero no se concreta cuál de las causas de extinción de las autorizaciones o concesiones demaniales allí establecidas se pretende aplicar.

En el mismo sentido, el concesionario refiere en sus alegaciones la falta de mención de causa de extinción o revocación de la concesión prevista en la OQP; sin embargo, la propuesta no da respuesta alguna a ello, omitiendo el apartado de los preceptos reguladores de la revocación de la concesión o del régimen sancionador que sería aplicable al caso, haciendo referencias al espíritu de la ordenanza o a conversaciones con las asociaciones de la prensa que, obviamente, no pueden suplir el deber de subsumir los hechos que pudieran derivarse del procedimiento en los preceptos legales o reglamentarios concretos que amparen la privación del derecho del concesionario.

Ello hace que proceda la retroacción del procedimiento a fin del correcto cumplimiento de los tramites legalmente previstos, garantizándose el derecho de audiencia del interesado y la debida motivación de la propuesta de resolución.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento a los fines previstos en la consideración segunda del presente dictamen.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el

plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 24 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 375/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid