Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen n.º **283/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 de septiembre de 2026, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Sra. Alcaldesa – Presidenta del Ayuntamiento de Alcantarilla, mediante oficio registrado el día 24 de julio de 2026 (REG número 202600240339), sobre extinción de concesión demanial para construcción y explotación de complejo deportivo en una parcela municipal (exp. 2026_237), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- A propuesta del Concejal-Delegado de Deportes, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento consultante acordó, el 5 de julio de 2022, iniciar un procedimiento abierto y de tramitación ordinaria para autorizar la *"concesión demanial para la construcción y explotación de un complejo deportivo en una parcela municipal de equipamiento deportivo"*, por un presupuesto de licitación basado en un canon mínimo anual de 53.509,50 €, exento de IVA, y por un plazo de duración de treinta años, con posibilidad de acordar una prórroga de cinco años.

De igual forma, aprobó el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) por los que se regía dicha concesión administrativa.

En la cláusula 2ª PCAP se precisaba que el objeto de la concesión consistía en la *"construcción, instalación y explotación de un complejo deportivo de pistas de pádel e instalaciones complementarias"*.

De igual forma, en la cláusula 22ª PCAP, que versaba sobre la *Ejecución de las obras*, se disponía que el concesionario debía *"presentar al órgano competente* [el] *Proyecto de Ejecución en el plazo máximo de TRES MESES", a contar desde el día de la formalización de la concesión"* (…).

Simultáneamente a la presentación del Proyecto de Ejecución, el concesionario deberá solicitar la correspondiente licencia urbanística, que se tramitará de acuerdo con lo previsto en la normativa que resulte de aplicación. Los proyectos deberán ser aprobados por el órgano competente".

Además, en el apartado 17 de la cláusula 23ª PCAP, referente a los *Derechos y deberes del concesionario*, se establecía que el concesionario estaba obligado a obtener los permisos y licencias correspondientes, incluso las municipales que fuesen necesarias para el funcionamiento de la actividad objeto de la concesión.

Por último, en la cláusula 28. m) PACP se señalaba que *"El incumplimiento de los plazos previstos sin causa justificada conllevará la extinción de la concesión; y, así mismo, en el caso de que el concesionario no obtenga las autorizaciones administrativas necesarias para la puesta en funcionamiento, en los plazos establecidos o prórrogas autorizadas por el Ayuntamiento, la Administración dejará sin efecto la concesión"*.

SEGUNDO.- Llevada a cabo la oportuna licitación, la Junta de Gobierno Local adjudicó el 27 de octubre de 2022 la concesión demanial a la mercantil *Murcia Padel Internacional Arena. S.L.L.* (*MIPA*), por un canon anual de 55.000 €, IVA excluido. Además, la concesión debía someterse a las condiciones que dicha mercantil había formulado en su oferta.

TERCERO.- La concesión demanial se formalizó en un documento administrativo suscrito por las partes el 23 de noviembre de 2022.

De acuerdo con lo que se exponía en dicho documento, la concesión quedaba sujeta a las condiciones establecidas en el PCAP y en el PPT, y debía ejecutarse con arreglo al principio de riesgo y ventura del concesionario.

Además, en la Cláusula Quinta se disponía que la concesionaria había constituido a favor del Ayuntamiento una garantía definitiva, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas, de 148.363,53 €.

CUARTO.- Con fecha 6 de mayo de 2026, la Alcaldesa comunicó a la empresa concesionaria que la Junta de Gobierno Local había acordado, el 28 de abril anterior, iniciar un procedimiento para declarar la posible extinción de la concesión demanial citada.

Esa decisión se fundamentaba en el informe que el responsable del contrato había elaborado el 31 de marzo de 2026, en el que constató que se había producido el incumplimiento de la concesión imputable a la contratista.

En dicho oficio se exponía, a modo de conclusión, *"Que el proyecto se encuentra supeditado a la concesión de las licencias municipales correspondientes.*

Que, tras más de 36 meses de tramitación, no se ha obtenido respuesta favorable o firme por parte de las áreas competentes para la concesión de las licencias correspondientes a consecuencia de los incumplimientos incurridos por el concesionario.

Que la carencia de Licencia Urbanística y de Actividad constituye un obstáculo insubsanable para la aprobación del proyecto.

Ante la imposibilidad de ejecución del proyecto por la falta de obtención de licencias urbanísticas y de actividad tras un periodo de más de tres años por los motivos expuestos y que la ausencia de dichos títulos habilitantes en un plazo razonable impide el cumplimiento del cronograma previsto y la aprobación definitiva del proyecto, facultando la resolución del vínculo jurídico entre las partes".

Debido a esa circunstancia, se concedía a la concesionaria un plazo de diez días para que pudiera alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes.

QUINTO.- Don X, actuando -según alegaba- en nombre y representación de *MIPA*, presentó el 12 de junio de 2026 un escrito en el que realizó, expuesto de forma simplificada, las siguientes alegaciones:

a) Que era cierto que hasta ese momento no había obtenido las licencias de obra y actividad necesarias.

b) Que se tramitó un primer expediente (3474/2023 - LU 06/23) para obtener la licencia de obra en el que se evidenció que había desplegado una actividad intensa (aportación continua de documentación, intercambio de emails con los técnicos municipales y citas presenciales para la aclaración, determinación y forma de subsanación de reparos) con vistas a ello.

Añadió que, no obstante, se declaró la caducidad del procedimiento y que eso motivó que tuviera que recurrir ese acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que se encuentra pendiente de resolución.

c) Que, de forma paralela, se está tramitando bajo el número de expediente 1151294W/2025 - LU 46/25, una nueva solicitud de licencia de obra.

Asimismo, que había aportado en el seno de ese procedimiento el *Proyecto para la ejecución de las obras consistentes en Centro Deportivo de Pádel y Residencia con piscina y demás documentación justificativa*, debidamente visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Murcia.

Que, de igual modo, había presentado una certificación, emitida por una entidad colaboradora debidamente acreditada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 268 *bis* de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (LOTURM), expresiva de que el proyecto se adecuaba a la legalidad urbanística y al planeamiento aplicable. Por ello, argumentó que, con carácter previo a la adopción de resolución alguna sobre la extinción o continuación de la concesión, debe estarse a la resolución que pueda dictarse al efecto.

Por último, destacó que la aportación de los documentos citados la realizó antes de que se le hubiera notificado el acuerdo de incoación del procedimiento de extinción de la concesión. También expuso que ello le había generado la legítima confianza de que iban a continuar las tramitaciones de los procedimientos para obtener las licencias de obra y actividad. Por esa razón, manifestó que la Administración municipal podía haber vulnerado los principios de confianza legitima y de sometimiento a los actos propios.

SEXTO.- La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 7 de julio de 2026, acordó desestimar las alegaciones presentadas por la mercantil *MIPA* y remitir el expediente a este Consejo Jurídico para que emitiera su preceptivo dictamen.

De igual forma, resolvió *"Suspender la tramitación del expediente hasta la resolución del dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Región de Murcia".*

Como motivos de desestimación, se ofrecían los siguientes:

a) Que el otorgamiento de una concesión demanial sobre un bien afectado al servicio público está sujeto al cumplimiento estricto de los plazos contractuales y de ejecución. La obtención de las licencias sectoriales y urbanísticas supone una obligación que compete en exclusiva al concesionario. Igualmente, el mismo está obligado a presentar los proyectos técnicos para la obtención de licencia con sujeción a la normativa y legislación aplicable, lo que, sin embargo, no ha cumplido porque ellos adolecen de numerosas y reiteradas omisiones y deficiencias, que han sido constantemente advertidas por los servicios técnicos municipales, requiriendo su subsanación, sin que ésta haya sido realizada a pesar del tiempo transcurrido. Como consecuencia de lo anterior, el transcurso de 36 meses sin conseguir la viabilidad urbanística del proyecto y actividad, debido a deficiencias técnicas imputables al proyecto presentado por la concesionaria, causa un daño evidente al in terés municipal y constituye una causa legítima y proporcional para la resolución del vínculo contractual.

b) Que el hecho de que la contratista haya presentado un nuevo proyecto y solicitado otra vez la oportuna licencia urbanística (esfera de disciplina urbanística) no impide que, si consta un incumplimiento grave y sustancial del contrato (esfera contractual), se haya iniciado el procedimiento para verificar si existe causa de resolución, y que su terminación (mediante resolución) resulte prioritaria, dados los efectos que puede tener sobre los procedimientos de aprobación del proyecto.

c) Que ni la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra el acto que declara la caducidad del primer procedimiento autorizatorio ni la presentación *in extremis* de documentación visada el 22 de mayo de 2026 para incorporar a una nueva solicitud o de licencia, no suspende la eficacia ni las prerrogativas de la Administración municipal para resolver un título demanial, cuando el retraso acumulado ya es inasumible (más de 3 años).

d) Que, si bien la mercantil aportó una certificación de conformidad, emitida al amparo de lo dispuesto en el artículo 268 bis LOTURM, ello no obsta a que sea necesaria la verificación y control técnico y

jurídico de los servicios municipales.

Por todo ello, se sostenía que la doctrina del principio de confianza legítima no podía invocarse para amparar el incumplimiento sustancial de los plazos contractuales a los que la propia concesionaria se obligó voluntariamente al firmar el título concesional.

SÉPTIMO.- El acuerdo citado se le notificó a la concesionaria el 9 de julio de 2026.

Una vez incorporados el preceptivo índice de documentos y el extracto de secretaría, se remitió el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el 24 de julio de 2026. Con él se adjuntaron las copias de los procedimientos de concesión de las licencias urbanísticas y de actividad correspondientes.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, puesto que versa sobre un procedimiento de extinción de una concesión demanial, de acuerdo con lo establecido en los artículos 100,f) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y 80.10 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

SEGUNDA.- Sobre la naturaleza del procedimiento y su duración.

A la vista del expediente remitido, debe precisarse, como cuestión previa, la distinción entre concesión demanial y contrato de concesión de obras, con el fin de aclarar la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sometido a consulta y, en consecuencia, el sentido del presente Dictamen.

En el primer caso, lo esencial es autorizar a un particular para ocupar y explotar privativamente el terreno público, en este caso, el complejo deportivo proyectado. En el segundo, el objeto principal sería la construcción y explotación del complejo deportivo.

En el expediente sometido a dictamen ambas figuras aparecen estrechamente vinculadas, aunque no deben ser confundidas, de modo que debe determinarse cuál es el objeto principal de la licitación. Así, si el objetivo principal era atribuir el uso privativo de una parcela municipal para que el adjudicatario construyera y explotara instalaciones deportivas, podría tratarse de una concesión demanial con obligaciones accesorias de construcción. En cambio, si el Ayuntamiento encargó la construcción y explotación de una obra o servicio obteniendo una prestación contractual a su favor, estaríamos ante un contrato de concesión sometido a la Ley de Contratos del Sector Público.

En el expediente se aprecia documentación que hace referencia tanto a la concesión demanial, como a la construcción y explotación de un complejo deportivo, lo que justifica analizar si la Administración configuró correctamente la figura jurídica empleada. De este modo, si el negocio jurídico es realmente una concesión de dominio público, aunque incluya la obligación de construir determinadas instalaciones, el régimen de extinción aplicable será el del patrimonio público, esto es, la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986) y, en su caso, la normativa patrimonial autonómica o local aplicable. Si la operación encaja realmente en un contrato sujeto a la LCSP, entonces la extinción debe tramitarse mediante las figuras propias de la contratación pública, por lo que el régimen indemnizatorio y los efectos de la resolución serían los previstos en la legislación contractual.

Pues bien, en el caso sometido a consulta se trata de una parcela de dominio público destinada a equipamiento deportivo, se licitó la construcción y explotación de un complejo deportivo y el pliego se refiere reiteradamente a la concesión administrativa de uso privativo del dominio público. Por ello, la cuestión fundamental es identificar el objeto predominante y, a juicio de este Consejo Jurídico y a la luz del expediente remitido (acuerdo de licitación, PCAP, denominación y régimen jurídico recogido en los pliegos, existencia del canon concesional y cláusula de reversión), el elemento esencial parece ser la ocupación privativa del dominio público y la explotación por el concesionario a su riesgo, por lo que puede afirmarse que prevalece la naturaleza demanial. Los indicios son muy relevantes, ya que el negocio formalizado en 2022 se denomina expresamente "Concesión demanial para la construcción y explotación de un complejo deportivo", las causas invocadas son las contenidas en la cláusula 28 de extinción de la concesión ("El incumplimiento de los plazos previstos sin causa justificada conllevará la extinción de la concesión"), la causa concreta que se aprecia es el incumplimiento de los plazos y la no obtención de las autorizaciones administrativas necesarias y la consecuencia prevista en el propio pliego es que "la Administración dejará sin efecto la concesión".

Por tanto, para una extinción por incumplimiento de las obligaciones de construir y poner en funcionamiento las instalaciones, será necesaria la declaración de caducidad de la concesión demanial, aplicando prioritariamente la normativa patrimonial, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la LCSP.

Dicho lo anterior, debe precisarse que, en el ámbito local, no existe con carácter general un plazo específico en la LPAP ni en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales para resolver un procedimiento de extinción o caducidad de una concesión demanial. Por ello, opera la regla supletoria de la Ley 39/2015. Así, *"no existiendo en la normativa patrimonial aplicable un plazo específico para resolver el procedimiento de extinción de la concesión demanial, y tratándose de un procedimiento iniciado de oficio susceptible de producir efectos desfavorables para el concesionario, deberá resolverse y notificarse dentro del plazo de tres meses, computado desde la fecha del acuerdo de iniciación, sin perjuicio de las causas de suspensión previstas en la Ley 39/2015."*

En principio, el plazo habría vencido el 15 de agosto de 2026, aunque, como se ha adelantado, la Junta de Gobierno Local acordó el pasado 7 de julio de 2026 suspender el procedimiento y notificar esa decisión a la concesionaria (Antecedente Sexto), lo que se llevó a cabo dos días más tarde (Antecedente Séptimo).

TERCERA.- Sobre el procedimiento seguido.

Acerca del procedimiento seguido, debe señalarse que no se ha incorporado copia documental del acuerdo de iniciación del procedimiento adoptado por la Junta de Gobierno Local, de 28 de abril de 2026.

También se advierte que no se ha emitido el informe jurídico del Secretario Municipal, en el que se fundamente la causa de extinción de la concesión y los efectos de la misma. Teniendo en cuenta que la eventual declaración de extinción de la concesión demanial por incumplimiento supone el ejercicio de una potestad administrativa, afecta a derechos de un tercero (el concesionario), exige una valoración jurídica sobre la concurrencia de la causa de extinción, puede producir efectos patrimoniales (indemnizaciones, incautación de garantía, reversión de bienes) y debe ser resuelta por un órgano colegiado municipal, la Junta de Gobierno Local, la emisión del informe de la Secretaría municipal debe considerarse un trámite esencial del procedimiento. En efecto, la extinción de una concesión demanial por incumplimiento no es un acto de mera gestión ordinaria, sino una resolución con un contenido jurídico complejo que exige pronunciamiento sobre la existencia del incump limiento, la tipificación como incumplimiento grave, la proporcionalidad de la medida, los efectos sobre las obras e instalaciones, la liquidación de la concesión y la indicación de los recursos procedentes.

El fundamento de la esencialidad de dicho trámite se encuentra en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, regulador del régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, que atribuye al Secretario la función de asesoramiento legal en los asuntos que hayan de ser resueltos por órganos colegiados cuando se requiera informe jurídico o cuando la

naturaleza del asunto lo exija.

Además de lo anterior, se ha comprobado que no se ha emitido la necesaria propuesta de resolución del procedimiento, en la que se deberá precisar la causa legalmente prevista que justificaría la extinción de la concesión, de conformidad con el art. 100 de la LPAP y 80 del RBCL.

Así pues, debe completarse la instrucción con la aportación de la copia del acuerdo de inicio del procedimiento y el informe de la Secretaría municipal mencionado. A continuación, debe ofrecerse un nuevo trámite de audiencia a la empresa concesionaria, para que, advertida de los posibles efectos que pudieran resultar inherentes a la posible extinción de la concesión, pueda formular alegaciones y presentar los documentos que tenga por conveniente. Seguidamente, se debe elaborar una propuesta de resolución suscrita por la autoridad competente, que debe remitirse a este Consejo jurídico para que pueda emitir su parecer sobre ella. En ese caso, no resultará necesario acompañar las copias de los procedimientos tramitados para la obtención de las licencias urbanísticas y de actividad que se han mencionado.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se debe completar la instrucción del procedimiento en los términos señalados en la consideración segunda de este Dictamen, formulándose finalmente una propuesta de resolución que debe someterse a este órgano consultivo.

No obstante, V.S. resolverá.