



Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 12 de Barcelona

Avenida Gran Vía de les Corts Catalanes, 111, edifici I - Barcelona - C.P.: 08075

TEL.: 935548404
FAX: 935549791
EMAIL: contencios12.barcelona@xj.gencat.cat

N.I.G.: 0801945320218001476

Procedimiento ordinario 79/2021 -2B

Materia: Concesiones administrativas (Proc. Ordinario)

Entidad bancaria BANCO SANTANDER:
Para ingresos en caja. Concepto: 0911000000007921
Pagos por transferencia bancaria: IBAN ES55 0049 3569 9200 0500 1274.
Beneficiario: Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 12 de Barcelona.
Concepto: 0911000000007921

Pro recurrente/Solicitante/Ejecutante:
Procurador/a:
Abogado/a:

Parte demandada/Ejecutado: AJUNTAMENT DE
VILASSAR DE MAR
Procurador/a:
Abogado/a:

Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: <https://eicaj.justicia.gencat.cat/API/consultaCSV/nmi>
Data i hora: 19/09/2022 12:35
Codi Segur de Verificació: EKT03F4KEC72SK48FB60LX7G0Y0HT43
Signal per Urbán Reg. Itene:

Actividad administrativa recurrida: desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra el Decreto de Alcaldía de 12 de junio de 2020, por el que se modifica la cláusula 18 del pliego de cláusulas que regía la adjudicación de los aprovechamientos temporales en la playa temporadas 2017-2020.

SENTENCIA Nº 240/2022

En Barcelona, a 16 de septiembre de 2022
Magistrada:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte actora se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la actividad administrativa citada en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Acordada la incoación de los presente autos, se les dio el cauce procesal previsto por la Ley de esta Jurisdicción, habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites conferidos de demanda y contestación, en cuyos escritos respectivos en virtud de los hechos y fundamentos de derecho que constan en ellos, suplicaron respectivamente la anulación de los actos objeto del recurso y la desestimación de éste, en los términos que aparecen





en los mismos.

TERCERO.- Acordado por auto el recibimiento del precedente pleito a prueba y tras los oportunos trámites que prescribe la Ley Jurisdiccional en sus respectivos artículos, en concordancia con los de la L.E.C., quedaron los autos conclusos y a la vista para dictar sentencia.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- La defensa letrada de la parte actora expone en la demanda que la actora era titular de una autorización municipal otorgada por el Ayuntamiento de Vilassar de Mar para la explotación de un servicio de temporada (un chiringuito de playa), que tenía como periodo de vigencia las temporadas 2017 a 2020. El 12 de junio de 2020 le fue notificado el Decreto de Alcaldía de esa misma fecha, por el que se procedía a modificar la cláusula 18 del pliego de cláusulas que regula la adjudicación en lo referente al pago del canon anual a la Corporación, a causa de la afectación de la pandemia de la COVID-19, resultando que en lugar de haberse de satisfacer el 100% del canon al inicio de la temporada, los adjudicatarios tendrían que abonar el 60% antes del día 30 de julio de 2020, quedando el 40% restante para depositar al final de la temporada, abriendo la puerta a rebajarlo, previa acreditación por los interesados de los efectos negativos en el giro del negocio ocasionados directamente por resoluciones adoptadas por las Administraciones competentes y motivadas por la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia COVID-19, que impongan medidas restrictivas o más onerosas respecto de las condiciones habituales de desarrollo de la actividad de los chiringuitos. La parte actora interpuso recurso de reposición contra este decreto por considerar que el mismo suponía una mínima flexibilización del clausulado, insuficiente, atendida la gravísima afectación que estaba provocando la pandemia y las medidas adoptadas por las autoridades competentes. Alega que la situación provocada por el COVID 19 es claramente un caso de fuerza mayor, que resulta de aplicación el artículo 282.4 a) y b) y sobretodo c) del RDL 3/2011, de 14 de noviembre, que regula la reposición del equilibrio contractual del contrato de concesión de gestión de servicios públicos en los casos de fuerza mayor, que remite al artículo 231 del mismo cuerpo legal, en sede de contrato de obras, para determinar los casos de fuerza mayor, siendo la pandemia un fenómeno natural de efectos catastróficos (punto 2b). Que en el ámbito tributario, conforme a la Ley General Tributaria, si no

Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: <https://epcat.justicia.gencat.cat/AP/consultaCSV.html>
Codi Segur de Verificació: EKT03PMECT2SK48FB60LX7G0Y0H743
Signal per Urbòn Reig, Irene;
Data i hora: 19/09/2022 12:36





se produce el hecho imponible (la ocupación del dominio público), no nace la obligación tributaria, que en este caso englobaría tanto el pago del canon al Ayuntamiento como la satisfacción a Costas del Estado del canon por ocupación o aprovechamiento del dominio público terrestre. Que además uno de los principios generales del derecho tributario es el de capacidad económica. Que en el ámbito de las Haciendas Locales, el artículo 26.3 del TRLRHL prevé que, cuando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización del aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente. Que ello comporta que en la anualidad 2020 no era posible liquidar a la interesada el precio de adjudicación correspondiente a los días que su establecimiento no pudo estar en funcionamiento, entre el 1 de abril y el 29 de junio, teniendo en cuenta los días necesarios para realizar el montaje de la instalación y verificar la adopción de las medidas sanitarias exigidas por las autoridades competentes. Que debido a las nuevas restricciones aprobadas, la actora decidió cerrar al público el 16 de agosto, por lo que el cómputo total de días de explotación del chiringuito durante la temporada 2020 fue de 48 de los 180 posibles según autorización municipal. Que estando en un supuesto de fuerza mayor, la Administración estaba habilitada para establecer una prórroga o ampliación de la duración de la autorización, hasta un máximo del 10% del tiempo inicial, conforme al artículo 282 del RDL 3/2011. Que el Ayuntamiento ignoró la petición de modificar las condiciones en cuanto a la duración y procedió a realizar una nueva licitación plurianual para la gestión del servicio de playas. Que el artículo 231 del mismo RDL también establece el derecho del adjudicatario del contrato de gestión de servicios públicos a obtener una indemnización de la Administración en los casos de fuerza mayor, siendo procedente en este caso, teniendo en cuenta que el Ayuntamiento realizó la nueva licitación sin tener en cuenta la petición de la actora. Que la demandada no puede excusarse en supuestas negativas o interferencias de otros organismos, pues el Servei del Litoral de la Generalitat emitió escritos informativos y circulares considerando deseables la adopción por los ayuntamientos de medidas como la prórroga de ampliación del término de duración de las autorizaciones. Que por aplicación del artículo 34.4 del RDL 8/2020, la Administración podía haber aumentado la duración inicialmente prevista de la autorización. Que el Ayuntamiento de Montgat en un caso prácticamente idéntico acordó no proceder al cobro del canon de la temporada 2020 y reajustar el término temporal de la prestación del servicio, retrasándolo un año. Solicita en el suplico de la demanda que se considere roto el equilibrio económico contractual de la autorización otorgada y se proceda a la modificación del contrato al amparo del

Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: <https://ejeicat.justifican.gencat.cat/AP/iconst/infCSV.html>
Codi Segur de Verificació: EKT03pWKECT3SK4E8E0DLX7G0YQHT43
Signal per Urbòn Reig, Irene;
Data i hora 19/09/2022 12:36





artículo 34.4 del DL 8/2020, considerando la anualidad 2020 como no computable dentro de los 4 años otorgados inicialmente, haciendo que la actora pueda montar y explotar su chiringuito ya en el año 2022 o alternativamente, que esta posibilidad sea sustituida por la fijación de una indemnización que se concretará en ejecución de sentencia. Solicita además que se ordene a la demandada que efectúe una nueva liquidación del canon correspondiente a la anualidad de 2020, por importe de 19.672,32 euros, teniendo en cuenta que el establecimiento estuvo en funcionamiento 48 días del total de 183 posibles, devolviendo 25.327,68 euros a la actora. Y que además aplique una reducción del 50% a esos 19.672,32 euros, devolviendo 9.836,16 euros a la actora.

La defensa letrada de la parte demandada se ha opuesto a la demanda alegando que el contrato celebrado entre las partes es un contrato de aprovechamiento temporal en las playas, sujeto a la legislación en materia de costas. Que las autorizaciones objeto del contrato son una forma de concesión de uso privativo del dominio público de las que disponen los artículos 57 y siguientes del Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales, por lo que estamos ante una cuestión de patrimonio, y no ante una cuestión de gestión de servicios públicos, previendo el contrato que los aprovechamientos se adjudican a riesgo y ventura de los licitadores. Que la modificación del contrato se hizo al amparo del artículo 162 del Reglamento General de Costas. Que la actora en ningún momento ha determinado cuales son las infracciones legales en que incurre la resolución recurrida ni cuáles serían las causas de nulidad o anulabilidad. Que el objeto del recurso de reposición contra un acto ha de ser la legalidad del acto impugnado, no siendo la vía procedente para formular propuestas alternativas al acto impugnado. Que la modificación el contrato es una prerrogativa de la administración y no un derecho del administrado. Que no resulta de aplicación la normativa tributaria invocada en la demanda, pues no estamos ante ningún tributo. Que además la actora desmontó el chiringuito por propia voluntad el 16/8/2020, incumpliendo el contrato, que le obligaba a mantener el chiringuito hasta el 30 de septiembre. Que con arreglo a la modificación acordada, si la actora pretendía que se tuvieran en cuenta los efectos negativos de la pandemia en la liquidación del segundo tramo, debía haberlo solicitado y haberlos acreditado. Que además la actora no impugnó las liquidaciones, cuyos requerimientos de pago quedaron firmes y consentidos. Que el artículo 77 b) de la Ley de Costas deja claro que en caso de modificación por fuerza mayor el concesionario no tiene derecho a indemnización. Que la pretendida modificación de la duración del contrato no era posible, al haber transcurrido ya el plazo máximo fijado en el artículo 52.4 de la Ley de Costas. Que no es de

Codi Segur de Verificació: EKTOSFVKEC72S148FB0LX7GOY0HT43
Signat per Urbán Relg. Irene;Doc. electrònic parant amb signatura-e. Adreça web per verificar: <https://sccat.justicia.gencat.cat/APP/consultaCSV.html>
Data i hora: 19/09/2022 12:36



aplicación el artículo 282 RDL 3/2011, pues no estamos en un contrato de concesión de un servicio público. Que tampoco estamos en ninguno de los casos de fuerza mayor definidos en el artículo 231 RDL 3/2011. Que además no consta acreditada una ruptura esencial de la economía del contrato, pues la actora nada ha acreditado ni en vía administrativa ni jurisdiccional. Que tampoco es de aplicación el artículo 34.4 del RD 8/2020 pues no estamos ante un contrato de gestión de un servicio público y no consta que la actora solicitase al Ayuntamiento la declaración de imposibilidad de ejecución del contrato ni su declaración por parte del Ayuntamiento, ni que haya tenido lugar. Que tampoco existe ni la solicitud del restablecimiento del equilibrio ni la acreditación de los gastos reclamados. Que además, las medidas previstas en el RDL 8/2020 quedaron sin efecto un mes después de la finalización del primer estado de alarma, por lo que la solicitud se debió formular antes del 21/7/2020.

SEGUNDO.- El decreto recurrido, que modifica la cláusula 18 pliego de cláusulas administrativas particulares que regía la adjudicación de los aprovechamientos temporales en la playa de Vilassar de Mar (temporadas 2017-2020) se dictó con fundamento en el artículo 162.1 b) del Reglamento General de Costas, aprobado por RD 876/2014, de 10 de octubre. Conforme a este artículo:

"1. Las autorizaciones y concesiones podrán ser modificadas:

- a) Cuando se hayan alterado los supuestos determinantes de su otorgamiento.*
- b) En casos de fuerza mayor, a petición del titular.*
- c) Cuando lo exija su adecuación a los planes o normas correspondientes.*

Sólo en el supuesto c) del apartado 1, el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 89 de la Ley 22/1988, de 28 de julio y 190 de este reglamento o supletoriamente en la legislación general de expropiación forzosa (artículo 77 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).

2. A los efectos de la letra b) del apartado anterior, se entenderá como fuerza mayor la regresión no prevista de la costa que no esté originada por las obras objeto de concesión, los movimientos sísmicos o maremotos, los temporales imprevisibles superiores a los de cálculo, los incendios no provocados y cualquier otra causa excepcional similar.

3. La Administración otorgante podrá autorizar modificaciones de las características de una concesión. Cuando la modificación sea sustancial, la

Codi Segur de Verificació: EKT0SPVKECTZSM48FFB6QLX7G0YDHT43

Signat per Unió Reig, Irene;

Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: <https://ejusticia.gencat.cat/AP/consultacsv.html>

Data i hora: 19/09/2022 12:36



DOCUMENT DOC_AMPLIA	ÒRGAN SECRETARIA	REGISTRE D'ENTRADA E2022020780
Codi Segur de Verificació: 5b4c7a78-d3a7-4a01-a5cc-e54527bc8879 Origen: Administració Identificador document original: ES_L01010014_2022_13690934 Data d'impressió: 07/02/2023 09:47:43 Pàgina 6 de 12		SIGNATURES 1.- SERVEIS ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA, 04/11/2022 11:48



solicitud deberá someterse al procedimiento establecido en este reglamento para el otorgamiento de concesiones. Se considerará, en todo caso, modificación sustancial, el aumento en más de un 10 por ciento del volumen o superficie sobre lo reconocido en el título otorgado, ya sea alcanzado este porcentaje en una o más actuaciones, así como el cambio de uso para el que se le otorgó dicho título"

La parte actora, ni en su recurso de reposición ni en la demanda, combate los fundamentos de esta resolución, que se estiman conformes a Derecho. La parte actora utiliza, como señala la demandada, el recurso de reposición, no para combatir los fundamentos de la resolución impugnada, sino para proponer que se adopten otras medidas más contundentes, debiendo haberse precisado en el escrito de interposición del recurso que el mismo se interponía contra la denegación presunta de las peticiones realizadas ex novo en el escrito presentado el 13 de julio de 2020. No obstante, en base al principio pro actione, debe entenderse que la actora combate la no adopción por el Ayuntamiento demandado de las medidas propuestas.

TERCERO.- La parte actora argumenta tener derecho a la adopción de las medidas que solicita en base a unos artículos de disposiciones legales, debiendo analizarse su aplicabilidad al caso de autos.

En primer lugar invoca la actora el artículo 282.4 del RDL 3/2011, conforme al cual:
"Artículo 282. Modificación del contrato y mantenimiento de su equilibrio económico.

...

4. La Administración deberá restablecer el equilibrio económico del contrato, en beneficio de la parte que corresponda, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la Administración modifique, por razones de interés público y de acuerdo con lo establecido en el título V del libro I, las características del servicio contratado.*
- b) Cuando actuaciones de la Administración determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato.*
- c) Cuando causas de fuerza mayor determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato. A estos efectos, se entenderá por causas de fuerza mayor las enumeradas en el artículo 231 de esta Ley."*

Este artículo está ubicado en la Sección 3ª del Capítulo III del Título II de la Ley que lleva por título *"Modificación del contrato de gestión de servicios públicos"*.

Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: <https://ejeccat.justicia.gencat.cat/AP/consultaCSV.html>
 Codi Segur de Verificació: EKT03FVKECT2S48FB00LY7G0YQHT43
 Signat per Ubán Reig, Irene;
 Data i hora: 19/09/2022 12:36





Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: <https://e-cai-justicia.gencat.cat/AP/consultaCSV.html>
Codi Segur de Verificació: EKT03FVKECTZSK48FB60LYTGOYOH743
Data i hora 19/09/2022 12:36
Signat per Urbón Reig, Irene

El artículo 8 de la misma Ley define lo que se considera contrato de gestión de servicios públicos a efectos de la ley:

"1. El contrato de gestión de servicios públicos es aquél en cuya virtud una Administración Pública o una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración o Mutua encomendada".

Como señala la parte demandada, este artículo no se considera aplicable, pues la actividad de chiringuito no puede considerarse como un servicio cuya prestación sea competencia de la Administración.

Resulta en cualquier caso irrelevante que este artículo no sea aplicable, pues aunque lo fuera, la parte actora tampoco ha acreditado que las medidas adoptadas por la Administración, aunque en base a otro artículo (art. 162.1 b) del Reglamento General de Costas), no sean suficientes para restablecer el equilibrio económico del contrato. El Ayuntamiento demandado, con las medidas acordadas, abre la posibilidad de que únicamente se abone el 60% del precio de adjudicación, si se justifican suficientemente los efectos negativos en el giro del negocio ocasionados directamente por las resoluciones adoptadas por las Administraciones competentes y motivadas por la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia COVID-19. Teniendo en cuenta que los chiringuitos se utilizan fundamentalmente en la temporada de verano, y durante el día, y que durante el periodo de verano pudieron estar en funcionamiento, no puede a priori considerarse que las medidas acordadas fueran insuficientes.

Tampoco procede la aplicación de las normas tributarias señaladas, pues no estamos ante un tributo. Y en cualquier caso, no puede afirmarse que no se haya producido el hecho generador del canon, dado que los chiringuitos pudieron operar durante la mayor parte del periodo autorizado para su apertura, y no se ha acreditado por la actora que en otras temporadas, haya abierto el chiringuito durante el periodo en el que no pudo hacerlo en el año 2020, como consecuencia de las resoluciones adoptadas por las autoridades competentes, ni que haya sufrido una pérdida de ingresos como consecuencia de estas restricciones, habiéndosele dado la posibilidad de acreditarlo y obtener así una reducción del canon.





Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: <https://ejusticia.gencat.cat/API/consulteCSV.html>
 Codi Segur de Verificació: EKT03FVKEC7S48FB60LX7G0YQVHT43
 Signat per: Urbón Róig, Irene
 Data i hora: 19/06/2022 12:35

En cuanto al artículo 34.4 del RDL 8/2020, aun en el caso de considerarse aplicable, se refiere a la ampliación de la duración inicial de los contratos de servicios como una mera posibilidad, estando dentro de las facultades de la Administración el decidir qué medidas utiliza para restablecer el equilibrio económico del contrato. Como ha puesto de manifiesto la parte demandada, en este caso no era posible ampliar la duración del contrato, atendido el límite temporal máximo establecido en el artículo 52.4 de la Ley de Costas. Y como anteriormente se ha expuesto, aun considerando aplicable este artículo, no se considera acreditado que las medidas adoptadas por la Administración no fueran suficientes para restablecer el equilibrio económico del contrato.

Es por todo ello que procede la desestimación de la demanda.

CUARTO.- Desestimado el recurso procede imponer las costas a la parte actora, hasta un máximo de 1.000 euros por todos los conceptos, atendidos los criterios aprobados por los órganos judiciales de esta sede.

En virtud de todo lo expuesto

FALLO

DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de [redacted] con expresa condena en costas a esta parte, hasta un máximo de 1.000 euros por todos los conceptos.

Notifíquese esta Sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra la presente resolución cabe interponer recurso de apelación en el plazo de quince días siguientes a su notificación en este Juzgado para que conozca del mismo la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a cuyos efectos se acompaña a la notificación diligencia informativa de los depósitos precisos para recurrir.

Así, por esta mi sentencia, de la que se unirá certificación a la causa, quedando el original en el libro de resoluciones definitivas de este Juzgado, lo pronuncio, mando y firmo.





Codi Segur de Verificació: EKT03FVKEC72SK48F860LX7GSDYQHT43
Signal per Urbòn Reig, Irene
Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: <https://ejeccat.justicia.gencat.cat/AP/consulteCSV.html>
Data i hora 19/09/2022 12:36

Puede consultar el estado de su expediente en el área privada de sejudicial.gencat.cat

Los interesados quedan informados de que sus datos personales han sido incorporados al fichero de asuntos de esta Oficina Judicial, donde se conservarán con carácter de confidencial, bajo la salvaguarda y responsabilidad de la misma, donde serán tratados con la máxima diligencia.

Quedan informados de que los datos contenidos en estos documentos son reservados o confidenciales y que el tratamiento que pueda hacerse de los mismos, queda sometido a la legalidad vigente.

Los datos personales que las partes conozcan a través del proceso deberán ser tratados por éstas de conformidad con la normativa general de protección de datos. Esta obligación incumbe a los profesionales que representan y asisten a las partes, así como a cualquier otro que intervenga en el procedimiento.

El uso ilegítimo de los mismos, podrá dar lugar a las responsabilidades establecidas legalmente.

En relación con el tratamiento de datos con fines jurisdiccionales, los derechos de información, acceso, rectificación, supresión, oposición y limitación se tramitarán conforme a las normas que resulten de aplicación en el proceso en que los datos fueron recabados. Estos derechos deberán ejercitarse ante el órgano judicial u oficina judicial en el que se tramita el procedimiento, y las peticiones deberán resolverse por quien tenga la competencia atribuida en la normativa orgánica y procesal.

Es responsable del tratamiento de los datos el Letrado de la Administración de Justicia del órgano judicial, cuyos datos de contacto constan en el encabezamiento del documento.

Todo ello conforme a lo previsto en el Reglamento EU 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, en la Ley Orgánica 3/2018, de 6 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales y en el Capítulo I Bis, del Título III del Libro III de la Ley Orgánica 8/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

INFORMACIÓN PARA LOS USUARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA:

En aplicación de la Orden JUS/394/2020, dictada con motivo de la situación sobrevenida con motivo del COVID-19:

- La atención al público en cualquier sede judicial o de la fiscalía se realizará por vía telefónica o a través del correo electrónico habilitado a tal efecto, amba detallados, en todo caso cumpliendo lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

- Para aquellos casos en los que resulte imprescindible acudir a la sede judicial o de la fiscalía, será necesario obtener previamente la correspondiente cita.

- Los usuarios que accedan al edificio judicial con cita previa, deberán disponer y usar mascarillas5





proplas y utilizar el gel desinfectante en las manos.

Doc. electrònic parantill amb signatura-e. Adreça web per verificar: <https://ejut.justicia.gencat.cat/API/consultacSV.html> Codi Segur de Verificació: EKTO3FYKEC72SK48FB68LX7G0Y0HTK43
Data i hora: 19/09/2022 12:36
Signal per Urbán Reg. Irens:

AJUNTAMENT DE VILASSAR DE MAR
Aquest document és una còpia electrònica autèntica del document original en suport paper. Comprovi l'autenticitat del document a <https://opm.vilassardemar.cat/OAC/ValidarDoc.jsp> - Utilitzi el 'Codi Segur de Verificació' que apareix a la capçalera.

