

Expediente Núm. 180/2016
Dictamen Núm. 200/2016

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 7 de septiembre de 2016, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 27 de junio de 2016 -registrada de entrada el día 5 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la extinción de una concesión demanial para la instalación de una nave industrial en el Puerto de Ribadesella.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 29 de noviembre de 1956, se otorga a un vecino de Ribadesella una concesión demanial para ocupar una parcela de 1.500 metros cuadrados en la zona de servicio del puerto de aquella localidad con destino a la construcción de una nave industrial para fábrica de conservas de pescado.

La concesión se otorga, según se refleja en el correspondiente título, en “precario, sin plazo limitado”.

El 25 de abril de 1978 el titular de la concesión solicita a la Dirección General de Puertos autorización para proceder “a la modernización de sus instalaciones dentro de la nave industrial”. Las obras, que consisten en “hacer unos depósitos reguladores para mantener pescado vivo, más bien angulas”, y “unas cámaras frigoríficas para hacer hielo y conservar estas pescas, así como un pozo para la captación de agua”, se autorizan con fecha 13 de septiembre de 1978.

2. Mediante escrito presentado en una oficina de correos el 4 de diciembre de 2000, el representante de los herederos testamentarios del titular de la concesión (a la sazón, su viuda y diez sobrinos) comunica a la Demarcación de Costas de la Dirección Provincial de Asturias del Ministerio de Fomento el fallecimiento de aquel con fecha 6 de mayo del mismo año, y solicita la subrogación de la comunidad hereditaria en los derechos de concesión del terreno. A su solicitud adjunta diversos documentos, entre ellos, una copia del testamento otorgado por el concesionario.

El día 26 de marzo de 2001, el Jefe en Funciones de la Demarcación de Costas traslada la solicitud a la Administración autonómica, en tanto que “la concesión otorgada (...) pertenece al Principado de Asturias, y a ese Servicio de Puertos, al encontrarse recogida (...) en el inventario detallado de la relación adjunta número 1 del Real Decreto de 24 de julio de 1982, sobre Traspaso de Funciones y Servicios del Estado en Materia de Puertos”.

3. Obra en el expediente una comunicación que el día 2 de junio de 2006 dirige la Jefa del Servicio de Puertos e Infraestructuras de Transporte al representante de la citada comunidad hereditaria en respuesta a la solicitud formulada por este de que se expida certificación que exprese “que los herederos (...) son los actuales titulares” de la concesión o bien que aquellos “han presentado en tiempo y forma solicitud de cambio de titularidad de la concesión, dando cumplimiento a los requisitos exigidos para llevar a cabo tal subrogación”. En la citada comunicación se pone en conocimiento del

solicitante que "la Administración, por motivos que no es momento de explicar con detalle, no ha tramitado la transmisión de titularidad de la concesión de referencia, pero que, en todo caso, no hay impedimento legal alguno para considerar a los herederos del concesionario como titulares".

4. Mediante oficio de 28 de febrero de 2011, la Jefa del Servicio de Puertos e Infraestructuras de Transporte solicita al representante de la comunidad de herederos del primitivo titular de la concesión que aporte, "en orden a determinar la titularidad actual y otras circunstancias de la misma", la "escritura de declaración de herederos (...), así como cualquier otra documentación relacionada con la titularidad y uso que se considere de interés".

El día 21 de marzo de 2011, el representante de la comunidad hereditaria presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias diversa documentación que considera "acreditativa de la actividad que dichos herederos llevan a cabo en uso de la mencionada concesión". Tales documentos son: a) Copia del testamento del anterior concesionario. b) Copia de la escritura de constitución, el 11 de octubre de 1979 por parte del primitivo concesionario junto con su hermano y tres sobrinos (todos ellos herederos del primero), de una sociedad anónima dedicada a la comercialización de angula, pescados y mariscos, así como fabricación de gaseosas y sifones, además de almacén de bebidas. c) Certificación expedida por quien dice actuar en representación de la sociedad, en la que se hace una relación de socios (el hermano del causante y los diez sobrinos que figuran mencionados en el testamento) y se expresa la cuota de participación de cada uno de ellos a fecha 15 de marzo de 2011. d) Declaración del Impuesto sobre Sociedades de la misma empresa correspondiente al ejercicio 2009 y declaración resumen anual del Impuesto sobre el Valor Añadido correspondiente al ejercicio 2010.

5. Con fecha 13 de diciembre de 2012, la Alcaldesa de Ribadesella dirige un oficio a la Jefa del Servicio de Puertos e Infraestructuras de Transporte del Principado de Asturias en el que le comunica que “este Ayuntamiento ha tenido conocimiento de que en la nave (...) situada en terrenos de dominio público marítimo terrestre adscritos al servicio portuario en Ribadesella se puede estar ejerciendo la actividad empresarial de guardería de vehículos./ Al tratarse (...) de una actividad clasificada conforme a lo establecido en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (...) nos dirigimos a ese Servicio de Puertos del Principado de Asturias para que, en el ejercicio de sus competencias, solicite la oportuna licencia de actividad clasificada, o bien requiera al concesionario (...) para que la solicite”.

6. El día 24 de enero de 2013, el Jefe de la Sección de Explotación y Gestión de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y el Celador Guardamuelles del Puerto de Ribadesella se personan en la nave para inspeccionarla en presencia de uno de los cotitulares de la concesión y toman fotografías del interior y del exterior del edificio.

7. Mediante escritos de 3 de julio de 2013 y 16 de enero de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella solicita a la Dirección General de Infraestructuras del Principado de Asturias que se inicien los trámites oportunos para “proceder al rescate de la mencionada concesión” y la “posterior adscripción o concesión de los mismos a esta Corporación Local para destinarlos a equipamientos o dotaciones de interés público”.

8. Con fecha 25 de noviembre de 2014, la Jefa del Servicio de Puertos dirige una nota interior al Celador Guardamuelles de Ribadesella y a los Jefes de los Negociados de Delineación y de Topografía para que “giren visita de inspección a la concesión (...), emitiendo luego el correspondiente informe sobre actividades y contenido de la nave que ocupa dicha concesión”.

9. El día 27 de noviembre de 2014, la Jefa del Servicio de Puertos e Infraestructuras de Transporte solicita al representante de los titulares de la concesión, “de conformidad con lo establecido en el art. 79 de la Ley 22/1988, de 29 de julio, de Costas, y art. 159 de su reglamento” la siguiente documentación “justificativa de la actividad” del concesionario: “Licencia municipal de actividad del titular de la concesión y justificación del pago por este concepto en los últimos cuatro años (...). Documentación económica relativa a los pasados cuatro años, justificativa de la actividad económica del titular de la concesión (pagos IAE, IBI, pagos del impuesto correspondiente a beneficios, copias de los contratos laborales y de las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes y cualquier otra relativa a dicha actividad)”.

Asimismo, se le comunica que en los días siguientes se procederá a “girar visita de inspección por funcionarios del Servicio de Puertos e Infraestructuras de Transporte debidamente identificados, quienes procederán a documentar la realidad de las instalaciones de la concesión”.

Con la misma fecha, solicita al Ayuntamiento de Ribadesella que remita “cualquier documentación que figure en los archivos y registros municipales, mediante fotocopia compulsada, justificativa de la actividad del concesionario o de cualquier otra persona física o jurídica que desarrolle actividades en dicha nave (licencias municipales de obras, licencias de actividad, pago de vados, etc.)”.

10. Con fecha 3 de diciembre de 2014, los Jefes de los Negociados de Topografía y de Delineación y el Celador Guardamuelles del Puerto de Ribadesella suscriben un informe en el que reflejan el resultado de la visita de inspección girada el día 26 de noviembre del mismo año a la nave construida en los terrenos a los que se refiere la concesión. En el citado informe queda constancia de que aquella, con una superficie construida de 1.443,36 m², presenta en el exterior “tres grandes portones” en la parte delantera de la nave. En el extremo superior del portón central “hay un letrero luminoso que emite diferentes mensajes relativos a la fecha, hora, temperatura, horarios de

atención al público e información sobre la venta de mariscos, que se van alternando. En la parte derecha del portón y sobre la fachada hay instalado un cartel que pone `Cetárea de marisco. Venta al público. Marisco vivo y cocido. Horario en semana, mañanas de 9 a 1:30 h, tardes tachado, los sábados por la tarde cerrado. Pulpo cocido´. En la parte izquierda del portón y sobre un soporte en el suelo hay instalado un cartel que pone `Mañanas 9 a 1. Sábados tarde cerrado. Centollo, nécora, buey, bígaros, bogavante, langosta, percebes, angula, pulpo cocido´ (...). En el hueco derecho hay instalado un portón metálico con mecanismo de apertura corredera hacia la izquierda que en el momento de la visita se encontraba completamente abierto (...). En la parte central del portón se aprecian dos señales de vado permanente otorgadas por el Ayuntamiento de Ribadesella, la más antigua con el número 039 y la más moderna con el número de licencia 053, y los sellos correspondientes a los años 2009, 2010 y 2011. Debajo de las señales de vado hay un cartel en el que hay rotulado `Salida y entrada de camiones las 24 h´´.

Seguidamente se describe el interior de la nave, precisando que "se encuentra dividida en dos partes claramente diferenciadas y separadas por un tabique de bloques de hormigón prefabricado de color gris" que "no llega hasta el forjado de la cubierta, permitiendo el paso de aire entre las dos zonas (...). Entrando por el portón de acceso situado en la parte derecha de la nave se accede a la zona más amplia de la instalación, que ocupa una superficie construida de 1.049,47 m². En esta zona, con una distribución interior completamente diáfana, se encuentra ubicado un aparcamiento para guardería de vehículos con una capacidad de 44 plazas. Las plazas se encuentran delimitadas sobre el pavimento de la nave mediante marcas de pintura blanca y rotulando el número de cada plaza sobre el paramento vertical de las paredes y en el suelo./ Entrando por el portón de acceso situado en la parte central de la nave se accede a la otra parte de la instalación, que ocupa una superficie construida de 393,89 m². Esta zona está distribuida en tres locales diferentes./ En primer lugar, y nada más acceder al interior por el portón central nos encontramos con una sala de recepción de mercancía en la que en

el momento de la inspección había una furgoneta (...). En la misma hay varias mesas, una báscula y un gran congelador al que se accede desde el local anexo. Este primer local ocupa una superficie construida de 117,75 m² (...). El segundo local, al que se puede acceder desde el exterior (...) o desde el local descrito en el párrafo anterior (...), ocupa una superficie construida de 108,27 m² (...). En el interior de este local hay dos partes separadas por un tabique de 20 centímetros de espesor y que no llega hasta el techo. En una de las partes, destinada a zona de atención y venta al público, se observa una instalación con seis pequeños viveros de marisco, un frigorífico de acero inoxidable, una cámara refrigerante con puertas de cristal transparente, la puerta de acceso al congelador ubicado en el primer local, dos mostradores de acero inoxidable, un arcón congelador y un expositor refrigerado. En la otra parte se encuentra la instalación destinada a cocedero de marisco con cuatro fogones de gas sobre los que se encuentran cuatro grandes ollas de acero inoxidable; también existe en esta parte del local una meseta de trabajo y un fregadero de acero inoxidable./ Sobre el forjado de este segundo local y ocupando la misma superficie construida se encuentra un altillo al que se accede por las escaleras metálicas que parten de la sala de recepción de mercancía. En este altillo se encuentran los equipamientos correspondientes a un pequeño despacho (...). También se encuentran acopiados en esta zona de la nave diferentes tipos de cajas y material de embalaje de mercancía./ A través de una puerta situada en la esquina del local descrito en el párrafo anterior se accede al tercer hueco de esta zona; en esta estancia de forma alargada, que ocupa una superficie construida de 167,87 m², se encuentran seis viveros de marisco de grandes dimensiones y un pequeño local destinado a aseos y vestuarios del personal. En esta zona también se observa la existencia de material auxiliar para el mantenimiento de los viveros, acopios de bombonas de gas para alimentar los fogones del cocedero y una serie de cajas para el envío de mercancía”.

Concluyen los autores del informe que “actualmente el 72,71% de la superficie total construida en la concesión (...) está destinada a aparcamiento para guardería de vehículos con capacidad para 44 plazas. Estando ocupados

en el momento de la inspección por un total de 26 coches y 11 motos cuyas matrículas se relacionan en el anexo III al presente informe (...). El resto de la nave, que ocupa el 27,29% de la superficie total construida restante, está destinada a vivero y cocedero de marisco con una zona habilitada para la venta al público”.

Se adjunta un reportaje fotográfico.

11. El día 22 de diciembre de 2014, el representante de la comunidad hereditaria del titular de la concesión presenta un escrito en el registro de la Administración del Principado de Asturias al que adjunta los siguientes documentos: a) Hojas que reflejan el “coste laboral” de la empresa durante los ejercicios 2010 y 2012 y el “resumen de nómina” de un empleado durante el ejercicio 2013. b) Modelo 111 de la Agencia Tributaria relativo a las retenciones e ingresos a cuenta del IRPF practicadas en el ejercicio 2013. c) Declaraciones del Impuesto sobre Sociedades correspondientes a los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013. d) Recibos bancarios acreditativos del pago de una nómina en noviembre de 2013 y otra en octubre de 2014, así como de las cuotas de Seguridad Social correspondientes a los meses de octubre de 2013 y octubre de 2014. e) Recibo acreditativo del abono del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los ejercicios 2013 y 2014. f) Liquidaciones del canon concesional de los ejercicios 2003, 2005, 2008, 2009, 2010, primer y segundo semestre de 2011, primer semestre de 2012 y primer semestre de 2014.

12. Mediante escrito de 15 de diciembre de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella comunica al Servicio de Puertos e Infraestructuras de Transporte que “con los datos aportados se ha realizado una búsqueda exhaustiva a través de los instrumentos de control (de) que dispone el archivo municipal” y se ha localizado la siguiente documentación:/ Resolución de autorización de vado (...), de fecha 6 de octubre de 2009./ Expediente de solicitud de licencia de obra de reparación de viveros presentada el día 14-05-12 (...). No consta concesión de licencia./ Justificante

de presentación en el registro de la solicitud de licencia de obras de ciclo rápido de carpintería exterior (...) presentada el día 07-06-12 (...). No consta concesión de licencia./ Expediente de solicitud de licencia de obras de reparación de tabiques o paredes presentada el día 15-06-12 (...). No consta concesión de licencia”.

13. El día 14 de enero de 2015, el Jefe de la Sección de Explotación y Gestión suscribe un informe sobre el inicio del expediente de extinción de la concesión por caducidad, con el visto bueno de la Jefa del Servicio de Puertos e Infraestructuras de Transporte. En él se explica que la concesión otorgada el día 29 de noviembre de 1956 se concede por tiempo indefinido, “por lo que, de acuerdo con la Ley 22/1998, de 29 de julio, de Costas, el plazo de la concesión se terminaría en esa fecha del año 2018”.

Refiere que, fallecido el titular originario el 6 de mayo de 2000, sus herederos testamentarios solicitan en plazo la transmisión *mortis causa* de la concesión, que se reconoce por el Servicio de Puertos, por lo que la comunidad hereditaria “asume los derechos y obligaciones del anterior concesionario. De esta forma se giran y pagan, si bien con algunos paréntesis, las tasas correspondientes”. Señala que, “según el testamento del causante, la herencia, y en lo que nos interesa la concesión, se divide en usufructo del 100% de los bienes, que corresponde a su esposa (...) y el resto a sus sobrinos, diez en total, sin expresa mención de partes, por lo que se entiende que heredan la nuda propiedad al 10% cada uno. Sobre este 100% de usufructo establece un legado del 50% a la muerte de su esposa (...) a favor de (un hermano), quien por tanto, no forma parte de la comunidad hereditaria en ese momento (...). El 6 de abril de 2010 fallece (la viuda del titular primitivo), por lo que, como consecuencia del testamento” de aquel “se producen nuevas transmisiones *mortis causa*. Estas transmisiones son, a título de herencia, la adquisición por los diez sobrinos del 50% del usufructo que correspondía a (la viuda), y a título de legado la transmisión” al “hermano del difunto (...) del otro 50% del usufructo./ De esta manera, al aceptar (...) el

legado, se produce por este título una nueva transmisión hereditaria y, al adquirir el usufructo los diez sobrinos, otra serie de transmisiones. Todo ello tiene como resultado una concesión en la que aparece un nuevo titular (...), desaparece uno anterior (...) y modifican su participación en la concesión los diez sobrinos, que ahora tienen un 5% cada uno en propiedad plena y un cinco por ciento en nuda propiedad./ De esta segunda transmisión *mortis causa* no se ha dado cuenta a la Administración del Principado, ni esta (la) ha admitido mediante el preceptivo reconocimiento previo expreso”.

Indica que “en la documentación del expediente figura, por haberla enviado (el representante de la comunidad hereditaria) en respuesta a los reiterados requerimientos (...), la relativa a una sociedad (...) constituida en 1979 (...) cuyos socios ni coinciden con la totalidad de los que más tarde constituirían la comunidad de herederos (...), ni las participaciones en la misma pueden ser equiparables a las hereditarias. Tampoco lo es el objeto social, que en este caso es el comercio de angulas, pescados y mariscos, así como el relativo a la fabricación de gaseosas y sifones. Requerida documentación en diferentes ocasiones al representante de la comunidad de herederos, ha sido enviada (...) diversa documentación demostrativa de que es dicha sociedad, de la que es administrador, y no la comunidad de herederos (...), la que efectivamente opera en la concesión, si bien con un objeto distinto./ Se adjunta en el (...) anexo 2 la relación de socios de esta sociedad y la de los coherederos (del antiguo concesionario). Debe recordarse que esta comunidad se forma en el año 2000 (...), mientras que la sociedad opera desde 1979”.

Significa que “consta también la realización de obras sin la autorización preceptiva del otorgante ni la correspondiente licencia municipal por encargo de (la sociedad que opera en las instalaciones objeto de concesión)”. Por otro lado, “no consta licencia de actividad alguna, ni sanitaria, ni declaración tributaria (...), ni empleados, ni documentación de cualquier tipo que demuestre la explotación de la concesión por su titular, al menos en los últimos cuatro años, y probablemente tampoco desde la constitución de la

comunidad de herederos en el (año) 2000, a pesar de los reiterados requerimientos a su representante para su aportación. Consta únicamente el pago (del canon concesional) en los últimos años; pago que debió serles requerido, ya que durante varios años no se produjo liquidación ni pago alguno, y que fue objeto de recurso, esta vez sí, por la comunidad de herederos titular de la concesión”.

Señala que “en recientes visitas de inspección (...) se ha podido constatar que la nave que ocupa la totalidad del terreno concedido se destina en un 72,71% a guardería de vehículos, y en el restante 27,29% a vivero y cocedero de mariscos, con venta al público./ Aparecen aquí realizadas las obras sin autorización de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, ni la licencia municipal obligatoria./ También se ha podido constatar que es la sociedad (...) la única que desarrolla actividad en la nave, con un empleado a su costa y cargo”.

Tras detallar la normativa aplicable, básicamente los artículos 65, 70, 72, 78, 79 y 80 de la Ley 22/1988, de 29 de julio, de Costas, y 141, 143, 147, 163, 164, 165, 167, 168 y 171 del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, concluye que “existe un motivo de extinción directa, la falta de solicitud de cambio de titular motivada por el fallecimiento de (la viuda del antiguo concesionario) y la aparición de un nuevo sucesor a título de legado (...), junto con la desaparición de uno de los comuneros y el cambio en la naturaleza y cuantía de las titularidades de los demás./ El procedimiento en extinción directa difiere del de extinción por caducidad, en esencia, en que no es preciso para la primera forma de extinción el informe del Consejo Consultivo si el concesionario presenta alegaciones a la notificación de inicio”. Entiende, además, que “existen varios” motivos “de extinción por caducidad:/ Falta de uso por más de un año./ Cambio de objeto./ Obras sin autorización./ Ausencia de licencias y permisos sectoriales: licencias sanitarias y de industria, licencia municipal de obras”. Por ello, propone “el inicio de expediente de extinción de la concesión a la comunidad de herederos (...) mediante resolución de inicio, previa propuesta

de resolución por el conjunto de motivos aludido, notificación de la resolución de inicio a la comunidad de herederos y, caso de que esta presente alegaciones, envío a Consejo Consultivo para informe”.

14. A propuesta del Director General de Infraestructuras, y mediante Resolución de la Consejera de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 6 de febrero de 2015, se declara el inicio del expediente de extinción de la concesión, disponiendo notificar la resolución a la comunidad hereditaria titular y concediéndole un plazo de ocho días para formular alegaciones.

15. El día 18 de marzo de 2015, el representante de la comunidad hereditaria presenta en el registro de la Delegación del Gobierno en Asturias un escrito de alegaciones en el que señala que se le han notificado las resoluciones “por las que se declara el inicio de dos expedientes, uno de extinción y otro de extinción por caducidad de la concesión”. Manifiesta su “más rotunda oposición a ambas pretensiones”, significando “lo extraño e incomprensible que resulta la incoación de estos dos expedientes paralelos y coetáneos buscando, por cualquier medio posible, la extinción de una concesión, bien por caducidad, bien por unos inexistentes incumplimientos, lo que pone de relieve la manifiesta desviación de poder en que se incurre, pues no cabe duda de la motivación real que subyace en este caso, escondida tras oscuros intereses políticos casualmente coincidentes con periodo pre-electoral, pues ello se advierte con claridad meridiana en el propio expediente, dadas las pretensiones municipales de encontrar solución a un problema de aparcamiento en el centro de la villa”.

Manifiesta que “no parece posible, justo, ni acorde con la ley, que pueda la Administración decidir, en función de una pretendida ‘discrecionalidad’, cuál ha de ser la causa para proceder a extinguir una concesión. Y más en este caso en el que una y otra razón resultan contradictorias. Si se ha incumplido con la obligación del art. 70.2” de la Ley

de Costas es imposible que se impute el abandono o falta de utilización. O es uno o es otra la razón, pero no son compatibles ambas”.

En cuanto a la extinción de la concesión por falta de autorización de la transmisión hereditaria efectuada, pone de relieve que, “pese a que la comunidad hereditaria (del primitivo titular) sí cumplimentó en tiempo y forma su decisión de subrogarse en la posición del difunto concesionario (...), la Administración competente, en este caso la autonómica, no ha dictado resolución alguna al respecto (...). Tiene ello su importancia (...), pues el artículo 137 del Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley de Costas establece que `la transmisión no será eficaz hasta que no se haya producido el reconocimiento del cumplimiento de las condiciones establecidas en la concesión´ (apartado 1). Derivando en el apartado 5 una consecuencia a destacar como es que no se inscribirá en el Registro de la Propiedad la transmisión de las concesiones o la constitución de derechos reales sobre las mismas sin que se acompañe certificación del Servicio periférico de Costas acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos en dicho artículo y de las cláusulas de la concesión./ Quiere con ello decirse que si la Administración no ha cumplido con su obligación de dictar resolución expresa sobre la transmisión interesada en su día (...) no puede ahora venir a esgrimir la falta de cumplimentación de la obligación de comunicación que refiere el art. 70” de la Ley de Costas, subrayando que “si aún no se ha autorizado la anterior, ¿cómo se va a solicitar otra nueva? (...). Si es preceptivo un reconocimiento previo expreso, tampoco consta de la primera, que sí fue solicitada en tiempo y forma./ En otro orden de cosas, los herederos (del primitivo titular) fueron, son y serán los mismos que se preveía en su testamento, en lo que a esta concesión se refiere. No existen terceros nuevos y extraños a su voluntad testamentaria. Instituyó herederos a sus sobrinos `sustituyéndose vulgarmente por sus respectivos descendientes´ y usufructuarios a su esposa, primero, y a su hermano, respecto del 50%, después, al fallecimiento de esta (...). Más aún (...), la comunidad hereditaria, que carece de personalidad jurídica, dicho sea de paso, ha actuado en la plena confianza de su correcto

proceder, pues la Administración nada ha opuesto a sus peticiones, ni a su comportamiento./ Se invocan, por ello, los principios de buena fe y confianza legítima (...). También es de reprochar a esa Administración el no uso del art. 143" del Reglamento General de Costas, en su apartado 2, que dispone que, "Si la Administración hubiera tenido conocimiento del fallecimiento del titular de la concesión, requerirá a los interesados la presentación de la declaración de fallecimiento del titular y la voluntad de subrogación en los derechos y obligaciones del título concesional en el plazo de tres meses´./ No cabe duda que la Administración autonómica tuvo conocimiento de los fallecimientos y transmisiones producidos, pues se practicaron las liquidaciones tributarias correspondientes, sin que pueda invocarse que fue por Consejería distinta o (...) por otro Servicio, pues el Principado de Asturias tiene personalidad jurídica única".

Afirma que la Ley de Costas "diseña un régimen de transmisión *mortis causa* mediante el establecimiento de algunas prevenciones esenciales cuando se trata de proteger el interés público y salvaguardar la seguridad jurídica mediante la `ficción´ de la renuncia producida por el transcurso del plazo de un año, unida a la falta de reconocimiento de las condiciones en los términos que allí se refiere", si bien pone de manifiesto que, "a tenor de la doctrina del Consejo de Estado (Dictamen de 2 de marzo de 1995), se ha venido llevando a cabo (...) una interpretación más flexible (y favorable a los herederos) del cómputo de dicho plazo de un año para manifestar la intención de subrogarse en la concesión".

Subraya, "por lo que se refiere a la resolución de inicio de expediente de extinción por caducidad", que "en el antecedente de hecho tercero, 2.º párrafo, se hace referencia a un `anexo 2´ que se dice adjuntar con esta notificación pero que no nos consta, lo que, ya por sí solo, nos genera grave indefensión, al no conocer tal documento".

En cuanto a las causas de caducidad, señala que el "abandono o falta de utilización de la concesión (...) resulta meridianamente falso, pues paralelamente se reconoce que está siendo usada por los herederos", y que

“tampoco se ha alterado la finalidad del título, pues la concesión original era para la fabricación de conservas de pescado, teniendo en cuenta que en 1978 se alteró tal literalidad, autorizándose la ejecución de obras de modernización para `mantener pescado vivo, más bien angulas´, pero no exclusivamente. O sea, ya no es únicamente la fabricación de conservas, sino que la Administración conoce y así autorizó la tenencia y venta de `pescado vivo´, `pescado´ genéricamente hablando que ha de integrar, como no, mariscos, cefalópodos, etc.”.

Finalmente reprocha a la Administración “que en un expediente como este, de características cuasi-sancionadoras, no se haga una concretísima y detallada enumeración pormenorizada de los incumplimientos que se achacan y, por supuesto, con perfecto encaje en la norma que se invoca./ Por lo dicho, incurre la pretensión de esa Administración, de llegar a dictarse resolución (...), en manifiesta nulidad de pleno derecho”.

Añade que “en los expedientes constan actuaciones e informes sobre estas mismas cuestiones emitidos hace varios años, por lo que resulta evidente que la Administración era, desde entonces, plenamente conocedora de la situación existente. Con ello resulta claro que los procedimientos se han dilatado por voluntad exclusiva de esa Administración. De tal modo, se ha producido un postrero, vano y artificioso intento de justificar el retraso en unas pretendidas diligencias de investigación con el fin de evitar la caducidad del procedimiento”. Entiende que “nos hallamos, sin lugar a dudas, ante un supuesto de fraude de ley, por cuanto se pretende burlar la aplicación del art. 42.2 de la Ley 30/1992, en este caso plazo ampliado usando la información previa para, con ella, evitar la caducidad del expediente. Existe una clara inacción de la Administración que coloca al concesionario ante la creencia cierta de que no va a existir procedimiento ninguno después de muchos meses de paralización, causándole indefensión, y cuando con una simple visita se había valorado la procedencia de las denuncias e informes existentes”.

Por ello, considera que “no concurre ninguna de las causas de resolución previstas en la Ley”, por lo que solicita “el archivo de las actuaciones”.

16. Con fecha 7 de junio de 2016, el Jefe de la Sección de Explotación y Gestión de la Consejería instructora suscribe un informe en el que analiza las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia. En él señala que, “dado que la extinción de las concesiones en dominio público marítimo terrestre son actos reglados, con unos motivos y procedimientos absolutamente tasados y garantistas, no cabe la utilización de las potestades administrativas con una desviación del objeto que les haga incurrir en desviación de poder./ Si los supuestos de extinción se dan en la realidad y el procedimiento es el que corresponde no cabe otra conclusión que la extinción de la concesión de uso del dominio público./ La desviación de poder alegada afectaría al fin del acto administrativo, que se atribuye a ‘oscuros intereses políticos’. En este caso el fin es la defensa de la utilización del dominio público marítimo terrestre en el puerto de Ribadesella conforme a la ley y al título de otorgamiento, de manera que el incumplimiento de ambos atribuible al concesionario determina la extinción del derecho de uso exclusivo y excluyente del bien de dominio público de que se trate./ Los intereses, lejos de ser ‘oscuros y políticos’, son claros y de tipo administrativo, de competencia de quien inicia y resuelve el expediente, quien tiene la obligación y la responsabilidad de defensa de los mismos actuando frente a los incumplimientos de ley o título, o ambos, con la tramitación de un expediente de extinción”.

Manifiesta, “en cuanto a que la Administración haya decidido cuál haya de ser la causa de extinción”, que ya se ha indicado que “las causas vienen expresamente tasadas y determinadas en la Ley de Costas y en el propio título (concesional), por lo que no hay ni nuevas causas ni nueva utilización de las mismas, y si una multiplicidad de causas concurrentes, cada una de ellas suficiente para la tramitación de un expediente de extinción./ Se trata, en este caso, de establecer, a la vista de los hechos, si pueden estos corresponder con

alguna o algunas de las causas de extinción contenidas en la Ley de Costas o en el título y, consecuentemente, tramitar el expediente de extinción que esta misma norma determina y regula”.

Respecto a las alegaciones relativas a la transmisión hereditaria, puntualiza, en primer lugar, que no es cierto que “la comunicación de la transmisión sea un `acto absolutamente voluntario´. Lejos de eso, la comunicación de la transmisión *mortis causa* de las concesiones es obligatoria, según determina el art. 70.2” de la Ley de Costas, de modo que “su ausencia dentro del plazo legal determina la extinción de la concesión”. Asimismo, señala que no es cierto que la Administración deba dictar resolución expresa sobre la solicitud de subrogación en el título concesional, sino que “lo único determinante es si la comunicación de transmisión hereditaria a la Administración se produjo o no. La Administración se limita a recibirla, sin que haya necesidad de pronunciamiento alguno de carácter decisorio. Esta recepción se produjo en la primera transmisión hereditaria, pero no en la segunda, ya que nada se comunicó en este caso a la Administración. El hecho de haberse cumplido la obligación en la primera de las comunicaciones no tiene como consecuencia el que no tiene que cumplirse este requisito en la segunda con el argumento de que debería haberse emitido una supuesta resolución como contestación de la Administración a dicha primera comunicación”. Precisa, seguidamente, que con el fallecimiento de la viuda del primitivo titular “no solo existen terceros nuevos (...) sino que existe una transmisión hereditaria absolutamente diferente”, y considera, “en cuanto a la afirmación de que la comunidad hereditaria no tenga personalidad jurídica”, que es “completamente superflua e irrelevante en este caso, por cuanto es figura y situación de antiguo establecida en sus características, capacidad de obrar, etc. Y que necesariamente se produce cuando hay una transmisión como la que nos ocupa”.

Significa que la invocación de los principios de buena fe y confianza legítima está “fuera de lugar”, pues “si existe una actuación administrativa incorrecta que haya inducido a pensar al concesionario, por `esperanza

inducida', que esta situación debería perpetuarse a pesar de ser contraria a norma, es decir, a mantener lo ilegítimo por repetición, desde luego que dicha esperanza debe verse obligatoriamente contrariada".

Respecto al "carácter `cuasi-sancionador' del expediente", afirma que "no es posible establecer esta cuasi-identidad en la extinción de la concesión por los abundantes incumplimientos de norma y título. La extinción en modo alguno tiene dicho carácter y no es posible apreciar similitud alguna, por cuanto los expedientes sancionadores tienen en la Administración unos principios procedimentales y una finalidad punitiva y ejemplarizante que en este caso no se da".

En cuanto al "detalle y la concreta enumeración de los numerosos incumplimientos de ley y título de la concesión que nos ocupa, que el alegante echa de menos, están contenidos en los informes, propuesta de resolución y resolución de inicio del expediente de extinción que figuran en el expediente, al que consta ha tenido acceso el representante de los concesionarios".

Niega que la tramitación del procedimiento se haya dilatado indebidamente y que "las diligencias de investigación hayan tenido ningún efecto de alargamiento, ya que fueron previas al inicio del expediente y, una vez valoradas, el motivo de dicho inicio".

Sobre la alegación de que la Administración conociera los motivos de la extinción, indica que "no deja de ser una afirmación no probada. La Administración actúa cuando tiene conocimiento por las señales externas de un uso indebido de la nave objeto de concesión; hecho que comprueba con la inspección correspondiente, y es a partir de la petición y recepción de documentación cuando se comprueban todos los elementos que determinan la apertura del expediente de extinción, incluida la utilización de la concesión por un tercero y la falta de comunicación de la transmisión *mortis causa* producida".

Reseña que "estamos ante una relación jurídica de tipo administrativo en la que el bien común" es la "defensa del dominio público marítimo terrestre", y donde "la Ley de Costas es tajante al establecer en sus primeros

artículos que no prevalecerán contra este dominio público las situaciones jurídicas de hecho, por prolongadas que sean en el tiempo”.

Concluye que “se trata, en definitiva, de la constatación de hechos tan claros como el cambio de uso, la falta absoluta de uso por parte del concesionario y su uso, en cambio, por una sociedad ajena no concesionaria, además de incumplimientos tales como la falta de la obligatoria comunicación en una transmisión *mortis causa* y de cualquier clase de permiso sectorial obligatorio y concurrente./ Por ello, deben desestimarse todas y cada una de las alegaciones y continuar el procedimiento de extinción de la concesión iniciado”.

17. El día 10 de junio de 2016, la Jefa del Servicio de Puertos e Infraestructuras del Transporte suscribe, con la conformidad del Director General de Infraestructuras y Transportes, propuesta de resolución en el sentido de que “se declare la extinción de la concesión otorgada en fecha 29 de noviembre de 1956 para fábrica de conservas de pescado en el Puerto de Ribadesella, siendo su titular actual la comunidad de herederos (del primitivo concesionario) (...), de conformidad con lo previsto en los arts. 72, 78 y ss. de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, 141, 157 y ss. del Reglamento concordante de ejecución”, y que “se inste al concesionario a la retirada inmediata de la nave construida sobre el dominio público en su día concedido”.

Se señalan en la citada propuesta diversos “hechos relevantes para la determinación de los motivos del inicio del expediente de extinción”. Así, “si bien consta la solicitud y autorización de un primer grupo de transmisiones *mortis causa*, no consta petición ni autorización alguna de las que se produjeron como consecuencia del fallecimiento y sucesión de uno de los comuneros el 6 de abril de 2010 (...); el titular de la concesión, que lo es desde el año 2000, no consta que haya hecho uso de la concesión en los últimos años (...); el objeto de la concesión es la fabricación de conservas de pescado (...); la actividad que se desarrolla en la nave instalada sobre la concesión es en tres cuartas partes (...) guardería de vehículos y en la cuarta

parte restante vivero de mariscos y comercialización de estos y de angula, en temporada, y se lleva a cabo por persona no autorizada (...), al no ser el titular de la concesión (...); se han realizado obras no autorizadas en los terrenos de la concesión”, y “no constan a nombre del titular de la concesión las preceptivas licencias sectoriales (...) que le habiliten para la realización del objeto de la concesión, una fábrica de conservas”.

18. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de junio de 2016, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de extinción de una concesión demanial para ocupación de una parcela en el Puerto de Ribadesella con destino a la construcción de una nave industrial, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra o), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra o), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Otorgada la concesión demanial a la que se refiere el expediente sometido a consulta durante la vigencia de la Ley de Puertos aprobada por Real Decreto-Ley de 19 de enero de 1928 y su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Real Decreto de la misma fecha, el régimen jurídico

aplicable en la actualidad a dichas concesiones se encuentra regulado en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y en el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

El Principado de Asturias, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1.9 de su Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de “Puertos de refugio, puertos, aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general del Estado”; categoría en la que encaja el puerto Ribadesella, en cuyos terrenos se enclava la concesión cuya declaración de extinción es objeto de examen. Dicha competencia la ejerce la Comunidad Autónoma teniendo en cuenta lo establecido en el Real Decreto 3082/1982, de 24 de julio, sobre Traspaso de Funciones y Servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias en Materia de Puertos.

Tanto la Ley de Costas como el Reglamento General establecen una relación de causas tasadas que, de producirse, extinguirán *ex lege* el derecho a la ocupación del dominio público.

Sin embargo, como vienen señalando el Consejo de Estado (entre otros, Dictamen 881/2013, de 24 de octubre) y el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 30 de enero de 2001 -ECLI:ES:TS:2001:532-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), la efectividad de la extinción del título concesional requiere la tramitación de un procedimiento que, con estricta observancia de las formalidades exigidas a tal fin, termine mediante declaración expresa de la Administración.

La tramitación de los procedimientos dirigidos a la declaración de la extinción de las concesiones otorgadas sobre el demanio público marítimo-terrestre (con excepción de los referidos a concesiones constituidas sobre terrenos de los puertos de competencia de la Administración General del Estado, que se rigen por el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre) se encuentra regulada actualmente en los artículos 79 y 80 de la Ley de Costas y en los artículos 163, 164, 167 y 168 del Reglamento General de Costas. Estas normas exigen la incoación del oportuno procedimiento, la

audiencia del titular de la concesión y el preceptivo dictamen del Consejo de Estado en los “supuestos de extinción anticipada” de la concesión en que se formule oposición por parte del contratista; referencia que hemos de entender realizada a los órganos autonómicos semejantes y, por tanto, a este Consejo Consultivo.

El expediente remitido junto con la solicitud de dictamen consta de 514 folios y está integrado por un conjunto documental complejo que comprende procedimientos diversos. De un lado, están los aportados a modo de antecedentes del asunto que nos ocupa, como el incoado en 1955 para el otorgamiento de la concesión demanial, al que se han incorporado otras actuaciones que reflejan las vicisitudes de la misma en los años posteriores, y el instruido con motivo de la solicitud de subrogación formulada a finales del año 2000 por los herederos del primitivo concesionario y que no llegaría nunca a resolverse expresamente. De otro, el relativo al procedimiento principal, referente a la extinción de la concesión demanial objeto de nuestro análisis, que incluye también la documentación recabada durante la sustanciación de las actuaciones previas que se venían desarrollando desde el año 2011. Su examen evidencia que, aunque se han observado los trámites esenciales impuestos por la Ley de Costas y el Reglamento General para la extinción anticipada de la concesión, la instrucción del procedimiento se ha llevado a cabo de forma ciertamente irregular. Lo primero que llama la atención es que esta fase procedimental haya consumido dieciséis meses, lo que resulta a todas luces excesivo para las pocas actuaciones que comprende, en concreto: la comunicación a los concesionarios de la resolución de inicio con otorgamiento en el mismo acto de un trámite de audiencia y vista del expediente por término de ocho días; el examen y la resolución de la petición de ampliación de aquel plazo formulada por los interesados, que se resuelve concediéndoles cuatro días adicionales; la consulta del expediente en las dependencias administrativas; el análisis del escrito de alegaciones presentado por los concesionarios durante la sustanciación del trámite de audiencia, que se aborda en un informe suscrito catorce meses después de su recepción en el

registro de la Administración del Principado de Asturias, y finalmente la elaboración de una propuesta de resolución.

Por otro lado, pese a practicarse en tan dilatado tiempo, dichas actuaciones no han alcanzado a cumplir los objetivos a que deben servir según su naturaleza. Como viene señalando este Consejo de forma reiterada, dirigida la instrucción de los procedimientos, según el artículo 78 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la "determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución", al término de esta fase procedimental deben estar claros tanto los hechos como los fundamentos con arreglo a los cuales habrá de pronunciarse aquella, al objeto de asegurar, de un lado, el acierto de la decisión y, de otro, el principio contradictorio en los procedimientos en que existen terceros interesados; máxime tratándose de procedimientos que, como este, son susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen en la esfera jurídica de los particulares. A la finalización de la fase de instrucción ha de quedar perfectamente acreditado que concurren las causas legales de extinción de la concesión o, lo que es lo mismo, los incumplimientos legales o concesionales que, imputados al concesionario, amparan la declaración de caducidad del título; todo ello teniendo en cuenta, además, que solo los incumplimientos que tienen carácter esencial y perjudican gravemente el interés público inmanente en las concesiones demaniales pueden motivar la extinción del título concesional. Tales extremos, sin embargo, no han quedado resueltos durante la instrucción del procedimiento que nos ocupa.

Pese a que las causas de extinción anticipada de las concesiones en el demanio marítimo son *numerus clausus* -esto es, únicamente tienen tal carácter las enumeradas en los distintos apartados de los artículos 78.1 y 79 de la Ley de Costas y 163.1, 165.1 y 166 del Reglamento General de Costas-, ni el informe en el que se propone la incoación del procedimiento, ni la resolución de inicio, ni la propuesta de resolución han determinado con precisión los preceptos concretos en los que en cada caso se subsumen los

motivos cuya aplicación se postula. Aunque este defecto pueda tener una trascendencia menor respecto de algunas de las causas propuestas, como la falta de comunicación a la Administración de las transmisiones *mortis causa* producidas al fallecimiento de la viuda del antiguo concesionario, la "falta de uso por más de un año" o el "cambio de objeto" de la concesión -que pueden ser reconducibles sin grandes esfuerzos interpretativos a los motivos legales de "falta de comunicación expresa prevista en el artículo 70.2 de esta Ley en los casos de transmisión *mortis causa* de las concesiones", "abandono o falta de utilización durante un año sin que medie justa causa", o "alteración de la finalidad del título", respectivamente, tipificados en los artículos 78.1, letra k), y 79.1, letras b) y d), de la Ley de Costas, así como en los artículos 163.1, letra k), y 165.1, letras b) y d), del Reglamento General de Costas-, la imprecisión que hemos puesto de manifiesto no resulta indiferente respecto de los motivos de explotación por "persona no autorizada (...), al no ser el titular de la concesión"; la "realización de obras sin (...) autorización", o la "ausencia de licencias y permisos sectoriales" que se esgrimen por la Administración como causas autónomas de caducidad. A falta de que por parte de la Administración se lleve a cabo la pertinente labor interpretativa que justifique la oportuna subsunción de los supuestos de hecho citados en alguno de los motivos legales de caducidad, se genera indefensión a la comunidad titular de la concesión, que no ha tenido ocasión de conocer ni combatir los fundamentos jurídicos en que aquella se basa. Al objeto de evitar la anulación del procedimiento que tal indefensión podría acarrear le caben a la Administración dos posibilidades: bien retrotraer las actuaciones al objeto de precisar cuál es la base jurídica en la que se sustentan los citados motivos de extinción para, una vez concedido un nuevo trámite de audiencia al contratista, recabar de este Consejo el preceptivo dictamen, o bien resolver, de conformidad con los principios de celeridad y eficacia administrativa, el procedimiento amparándose exclusivamente en una causa que, además de resultar acreditada en sus presupuestos de hecho, no suscite ninguna duda en

cuanto a su encaje legal en los términos que señalaremos en la consideración tercera.

Finalmente, por lo que se refiere al plazo máximo para la tramitación de los procedimientos, el artículo 78.3 de la Ley de Costas, en redacción dada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas, establece que “El plazo para notificar la resolución del procedimiento por el que se declare la extinción del derecho a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre será de dieciocho meses”. Aunque la Ley de Costas no se ha ocupado de precisar cuáles serían las consecuencias de rebasar el citado plazo máximo, la doctrina más reciente considera que, tratándose de un procedimiento incoado de oficio, en el que la Administración ejercita potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, el transcurso del citado plazo máximo determina la necesidad de terminarlo mediante declaración de caducidad, por aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en los Dictámenes 66/2009, de 26 de febrero, y 884/2010, de 8 de julio, en doctrina que compartimos.

TERCERA.- En cuanto al fondo del asunto, debemos empezar por señalar que el desuso, la utilización de los bienes objeto de la misma para fines distintos de los establecidos en el título o el incumplimiento de otras obligaciones esenciales por parte del concesionario, en la medida en que suponen un comportamiento contrario al interés general que subyace en toda concesión demanial, justifican como consecuencia la privación del beneficio que con carácter excluyente se venía disfrutando, con reversión de los bienes del dominio público ocupado. Tanto la Ley de Costas como el Reglamento General establecen el catálogo de causas que, una vez constatadas, facultan para declarar la extinción del título concesional.

El procedimiento que examinamos se articula sobre dos bloques de causas distintas: por una parte, la falta de comunicación de la última

transmisión *mortis causa* producida y, por otra, una serie de incumplimientos que determinarían su extinción por caducidad.

Respecto de los incoados para la declaración de la extinción de los títulos concesionales fundados en varias causas, como el que ahora analizamos, la doctrina sostuvo en un principio, siguiendo una tesis similar a la aplicable a la resolución de los contratos administrativos, que cuando concurren varias causas susceptibles de generar la caducidad de una concesión esta ha de acordarse con base en la causa que primero se haya producido (entre otros, Dictamen del Consejo de Estado 859/1991, de 23 de enero de 1992). Sin embargo, actualmente la generalidad de los órganos consultivos, incluido el Consejo de Estado, admiten que la declaración de extinción del derecho a la ocupación del demanio pueda fundamentarse en varias causas de extinción; y no solo eso, en determinados casos la extinción se produce precisamente por la acumulación de una serie de causas que, por estar referidas a incumplimientos de obligaciones accesorias, no tendrían por sí solas entidad suficiente para producir la caducidad del título pero que unidas evidencian la ruptura del interés general que justifica la extinción (así se pronuncia el Consejo de Estado en el Dictamen 934/2001, de 24 de mayo).

En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que solo las circunstancias establecidas en la Ley como causas de extinción anticipada de las concesiones demaniales o los incumplimientos de carácter esencial y que perjudican gravemente el interés público inmanente en aquellas pueden motivar la extinción del título concesional.

En consecuencia, examinaremos a continuación cada una de las causas de extinción que la Administración esgrime en el asunto sometido a nuestra consideración.

Respecto a la primera de ellas -falta de comunicación expresa a la Administración de las transmisiones *mortis causa* producidas al fallecimiento de la viuda del concesionario en 2010-, debemos señalar, en primer lugar, que a la fecha de aquel óbito el incumplimiento de tal obligación no estaba contemplado en la Ley de Costas como motivo de extinción o caducidad de los

títulos concesionales, sino que fue incorporado a esta norma a raíz de la modificación operada en 2013 por la Ley de protección y uso sostenible del litoral. El artículo 70.2 de la Ley de Costas en su redacción originaria, que era la vigente en 2010, cuando se produce la última transmisión hereditaria relacionada con la concesión de cuya extinción se trata, simplemente establecía que en los casos en que al fallecimiento del concesionario sus causahabientes no pusieran en conocimiento de la Administración la subrogación hereditaria producida “se entenderá que renuncian a la concesión”. Consecuentemente, durante la vigencia de tal régimen legal el Consejo de Estado venía entendiendo, tal y como apunta el representante de los interesados, que la falta de comunicación a la Administración de las subrogaciones hereditarias tan solo generaba una presunción *iuris tantum* de renuncia susceptible de ser destruida mediante cualquier prueba en contrario, y a mayor abundamiento, que el incumplimiento de la citada obligación no podía justificar *per se* la extinción del título concesional, pues, lejos de integrar un incumplimiento grave de las obligaciones esenciales vinculadas a la finalidad pública de los otorgamientos, constituía “un simple trámite a efectos de que la Administración conozca quién es en cada caso su titular” (entre otros, Dictámenes 89/1995, de 2 de marzo, y 4483/1998, de 25 de febrero de 1999). Siendo esta la consecuencia legalmente anudada al incumplimiento de la obligación en la fecha en que aquella debió cumplimentarse, estimamos que es la que debería entenderse producida, en su caso, en el asunto que analizamos.

Cabe preguntarse entonces acerca del conocimiento que pudo tener la Administración sobre la transmisión efectuada pese a la omisión de la preceptiva comunicación por parte de los responsables. Del examen del expediente resulta que el Servicio de Puertos e Infraestructuras del Transporte tuvo a su disposición desde el mes de marzo de 2011 una serie de documentos que, aportados por el representante de la comunidad hereditaria atendiendo al requerimiento realizado por el mismo Servicio “en orden a determinar la titularidad actual y otras circunstancias de la misma”, ya

indicaban un cambio en la composición de aquella comunidad. El propio expediente evidencia que la Administración era sabedora, incluso antes de incoar el procedimiento de extinción y pese a la ausencia de comunicación alguna al respecto por parte de la comunidad hereditaria, del óbito de la viuda del concesionario, de la fecha en que aquel se produjo (6 de abril de 2010) y de las modificaciones que dicho fallecimiento habría originado en la comunidad hereditaria constituida al fallecimiento del primitivo titular, pues todos estos extremos se detallan en el informe del Jefe de la Sección de Explotación y Gestión de 14 de enero de 2015. Teniendo esto en cuenta, concluimos que el incumplimiento de la obligación de comunicar a la Administración las transmisiones efectuadas a la muerte de la viuda del primitivo concesionario no puede justificar la extinción anticipada de la concesión.

Las causas de extinción segunda y tercera (si seguimos el orden con el que se enumeran en la propuesta de resolución) se construyen en torno a los hechos de falta de uso de la concesión y destino del bien a finalidades distintas de las consignadas en el título; incumplimientos que, como ya hemos señalado en la consideración segunda, pueden reconducirse a los motivos de caducidad enunciados en el artículo 79.1, letras b) y d), de la Ley de Costas, esto es, "Abandono o falta de utilización durante un año, sin que medie justa causa", y "Alteración de la finalidad del título", y concordantes del Reglamento General de Costas. Ahora bien, como apunta el concesionario en el escrito de alegaciones presentado en el trámite de audiencia, tales presupuestos de hecho no pueden darse a la vez, al ser incompatibles el desuso y el uso simultáneo de una misma instalación. En el asunto sometido a nuestra consideración no existen evidencias del abandono o desuso de la nave industrial a la que la concesión se refiere. Al contrario, las visitas de inspección efectuadas dan cuenta de que, lejos de estar abandonada, en sus instalaciones se desarrollan activamente y de forma simultánea las actividades de guardería de vehículos y vivero y venta de mariscos; ambas bien diferentes de la de fabricación de conservas de pescado para la que se autorizó al primitivo titular a ocupar una parcela en el puerto de Ribadesella. La

constatación de que las instalaciones se dedican a fines distintos de aquel para el que se constituyó la concesión demuestra que su utilidad ha sido unilateralmente alterada por los concesionarios; incumplimiento este de una gravedad tal que, por sí solo, justificaría la declaración de la extinción del título concesional por caducidad.

El cuarto de los motivos de extinción invocados se sustenta en la circunstancia de que la actividad de explotación comercial que se desarrolla en las instalaciones se lleva a cabo por "persona no autorizada (...), al no ser el titular de la concesión"; más concretamente, por una sociedad mercantil. Ahora bien, y sin perjuicio de señalar que ni siquiera identifica la Administración cuál sería la base jurídica de la extinción en este caso -como ya hemos avanzado-, debemos destacar que, según se asume en el informe del Servicio de Explotación y Gestión, en la actualidad la mercantil estaría integrada por la totalidad de los miembros que componen la comunidad hereditaria titular de la concesión, y, ante la coincidencia personal que evidencia el levantamiento del velo de la personalidad jurídica de la empresa, resulta que ni siquiera se habrían acreditado los presupuestos de hecho que justifican la extinción de la concesión por tal motivo. Por ello, no debe fundamentarse en tal causa la resolución que finalmente se dicte.

Por último, aduce la Administración como causas de caducidad de la concesión la realización de "obras no autorizadas en los terrenos de la concesión" y el hecho de que "no constan a nombre del titular (...) las preceptivas licencias sectoriales (...) que le habiliten para la realización del objeto de la concesión, una fábrica de conservas", si bien tampoco especifica qué normas o cláusulas del título concesional vendrían a reconocer virtualidad extintiva a dichas circunstancias. A falta de explicitación de tales extremos, y dado que nos encontramos ante el ejercicio de una potestad reglada, la Administración no debe articular la extinción de la concesión demanial en ninguna de estas dos causas a menos que decida retrotraer el procedimiento en los términos antes indicados.

En suma, puede la Administración declarar la extinción de la concesión por causa de alteración de la finalidad del título con fundamento en lo dispuesto en los artículos 79.1, letra d), de la Ley de Costas y 165.1, letra d), del Reglamento General de Costas.

En cuanto a los efectos que originará la caducidad del título, los expresados en la propuesta de resolución son conformes con lo señalado en el artículo 72.1 de la Ley de Costas, a cuyo tenor "En todos los casos de extinción de una concesión, la Administración del Estado decidirá sobre el mantenimiento de las obras e instalaciones o su levantamiento y retirada del dominio público y de su zona de servidumbre de protección por el interesado y a sus expensas. Dicha decisión se adoptará de oficio o a instancia de aquél, a partir del momento anterior al vencimiento que reglamentariamente se determine en caso de extinción normal por cumplimiento del plazo, y en los demás supuestos de extinción en el momento de la resolución del correspondiente expediente".

Ahora bien, observamos que el procedimiento se ha iniciado mediante Resolución de la Consejería competente de 6 de febrero de 2015, y, dado que no consta que el transcurso del citado plazo máximo haya sido suspendido, su caducidad se habría producido el día 5 de agosto de 2016, antes de la evacuación en plazo de esta consulta, a tenor de lo dispuesto en los artículos 19.2 de la Ley que regula el Consejo Consultivo, y 44 y 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. En consecuencia procede que, antes de dictar la resolución que ponga fin al procedimiento, la Administración verifique si aquel plazo máximo aún no se ha agotado por haberse acordado su suspensión en forma legal o si, transcurrido ya, ha operado la caducidad, en cuyo caso deberá dictar la correspondiente resolución declarándola; sin perjuicio de que pueda acordar la iniciación de uno nuevo en el que, con conservación y expresa incorporación de los antecedentes y trámites de aquel que puedan mantenerse por persistir -y así declararse- su vigencia fáctica y jurídica, y previa la oportuna audiencia a los concesionarios y formulada nueva propuesta de resolución, se recabe

dictamen de este Consejo. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, una vez atendida la observación esencial y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede la Administración declarar la caducidad de la concesión demanial dirigida a la construcción de una nave industrial en el puerto de Ribadesella.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.