



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 1 / 1 9 8 6

La Laguna, a 12 de noviembre de 1986.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con un *expediente de caducidad de concesión administrativa (EXP. 16/1986 CA)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen consiste en determinar si la declaración de caducidad de la concesión documentada mediante expediente administrativo 238 CP, de alumbramiento de aguas en terrenos de dominio público conformado por los cauces del Barranco del Polvo y del Cementerio, otorgada el 2 de octubre de 1946 a C.M.V. e hijos, es conforme al Ordenamiento jurídico, que, a los efectos a que se contrae el presente dictamen, está constituido, fundamentalmente, por la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 (LA) y su legislación complementaria reglamentaria (cuya norma más señalada es la Instrucción aprobada por Real Orden de 5 de junio de 1883 -cuya vigencia fue confirmada por Real Orden de 11 de octubre de 1927- a cuya luz, precisamente, se tramitó el expediente de referencia), sin perjuicio de la aplicabilidad de otras normas, contenidas en la Ley de Obras Públicas (LOP) y el Código Civil (CC).

Son varias las cuestiones que se suscitan en la formulación del presente dictamen, debiendo ser analizadas con carácter previo aquéllas que tengan carácter adjetivo o formal -la competencia del Consejo Consultivo y de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), o el efectivo traspaso a ésta de la concesión-, pues, obviamente, su resolución en uno u otro sentido determinará que este Consejo entre o no a considerar el fondo del asunto que se le somete a consulta. Además, en el

* **PONENTE:** Sr. Hormiga Domínguez.

caso de que tal resolución sea positiva, interesa precisar quien ostenta, desde el punto de vista de la Administración, la titularidad de la concesión otorgada, circunstancia que resulta determinante para la correcta incoación del expediente de caducidad, que se ha instado por supuesto incumplimiento de las condiciones que motivaron el otorgamiento de aquélla.

2. Respecto a la cuestión previa concerniente a la competencia del Consejo para dictaminar el asunto que se somete a su consideración, cabe decir que, al menos por el momento, la solución es dudosa, pues del tenor de varios artículos de la Ley 4/1984, del Consejo Consultivo, y de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado (LOCE), que son aplicables, pudieran ingerirse interpretaciones contradictorias que conviene aclarar.

Efectivamente, el art. 10.8 de la Ley 4/1984 señala que será preceptivo el dictamen previo del Consejo Consultivo en la «interpretación, modificación, resolución y nulidad de los contratos administrativos y concesiones, cuando se formule oposición por el contratista o concesionario y así lo dispongan las normas aplicables». Por su parte, el art. 22.12, LOCE, prevé el dictamen preceptivo de la Comisión permanente del Consejo de Estado en los casos de «nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas, cualquiera que sea su objeto, cuando se formule oposición por el contratista o concesionario y cuando así lo dispongan las normas aplicables». El conflicto surge desde el momento en que el legislador autonómico incluyó en el texto legal mencionado la norma del art. 3.3, según la cual «el Consejo Consultivo no podrá dictaminar, y deberá abstenerse, en aquellos asuntos en que por imperativo de la normativa general requieran el dictamen preceptivo del Consejo de Estado». La difícil comprensión de este precepto exige que su correcta interpretación sea deducida por exclusión de aquéllas que sean estériles o absurdas, cuestión ésta sobre la que el Consejo expresó su parecer en el Dictamen 18, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el Anteproyecto de Ley de ampliación de competencias del Consejo Consultivo, de fecha 30 de julio de 1986, en el que se dice: «(...) que en una interpretación lógica y sistemática de los preceptos mencionados de la Ley 4/1984 (...) el legislador autonómico no pudo atribuir competencias al Consejo Consultivo (arts. 3.1 y 10), y, al propio tiempo, restringírselas en el número 3 del art. 3. Es bien sabido que las normas restrictivas de una competencia operan cuando ésta ha sido atribuida genéricamente (art. 3.3 en relación con el art. 3.1), pero no cuando la competencia, además de estar genéricamente prevista, está *específicamente*

atribuida, como sucede respecto al Consejo Consultivo en los apartados ya referidos del art. 10 de la Ley 4/1984. Por ello, hay que suponer que las normas de los arts. 3.1 y 10, por una parte, y 3.3, por otra, de dicha Ley 4/1984, se refieren a *supuestos distintos* que, en todo caso, habrá que armonizar. Consecuentemente, el art. 3.1 hace referencia a los supuestos previstos en el art. 10, en los que debe dictaminar el Consejo Consultivo, mientras que el art. 3.3 sólo puede referirse a *aquellos asuntos que, no estando atribuidos al Consejo Consultivo por su Ley reguladora sí lo están al de Estado por la legislación estatal*».

En base, pues, a tales argumentaciones, el Consejo considera posible declararse competente para conocer y dictaminar este expediente, debiendo precisarse, no obstante, que la defectuosa técnica legislativa empleada en la Ley 4/1984 motiva el admisible planteamiento de interpretaciones distintas de los preceptos citados que, cuando menos, hacen dudosa la categórica afirmación de la competencia de este Organismo en este asunto.

3. La segunda cuestión que requiere previo pronunciamiento del Consejo, pues pudiera condicionar su competencia de una manera casi decisiva, se contrae al hecho de que, del expediente de referencia, no resulta acreditado el traspaso a la CAC de la concesión que trae causa. Esta circunstancia motivó que este Organismo, en sesión plenaria celebrada el 25 de junio de 1986, acordar suspender el plazo de emisión del dictamen y recabara la ulterior información a la Presidencia del Gobierno que permitiera resolver tal problema, solicitando se citara el Decreto de Transferencias a la CAC donde constaba identificada la concesión de referencia (238 CP). Con fecha 12 de agosto de 1986, dicha Presidencia remite una documentación consistente en un Informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Obras Públicas, en el que como argumentación básica, se sostiene que los Reales Decretos de Transferencias no tienen carácter atributivo ni ordenador de competencias, al limitarse a traspasar servicios necesarios para ejercer las competencias transferidas legalmente, por lo que, e definitivamente, la CAC es competente en este tema aun cuando la concesión en cuestión no estuviera identificada en ese Decreto. En respuesta a este escrito, el Consejo acuerda, en sesión celebrada el 18 de agosto de 1986, reiterar la petición de información, fundándose en que el art. 21 de la Ley de Procedimiento Autonómico (LPAut) dispone de modo inequívoco, como condición de ejercicio de una competencia genéricamente transferida sobre un asunto concreto, que «los Reales Decretos de Transferencia determinarán las concesiones y los contratos

administrativos afectado por el traspaso (...)» y en la interpretación que, al respecto, sostiene el Tribunal Constitucional, en el sentido de que «el traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas».

El 17 de octubre de 1986, el Sr. Presidente del Gobierno autónomo remite a este Consejo Informe evacuado por el Ingeniero jefe de la Consejería de Obras Públicas, en el que, aún asumiendo básicamente las argumentaciones efectuadas por este Consejo, insiste no obstante en el carácter no sustantivo del defecto observado, «sin perjuicio de la asunción de los criterios que el Consejo Consultivo emane sobre la valoración jurídica del incumplimiento detectado».

En cualquier caso, resulta evidente de lo anteriormente expuesto que no se ha podido facilitar al Consejo la información requerida. Y ello porque, como se señala en el último de los Informes indicados, «se observa una falta de cumplimiento de las prescripciones formales contenidas en el art. 21.2 de la Ley de Proceso Autonómico». En consecuencia, lo jurídicamente procedente, en opinión de este Consejo, debiera ser que la CAC requiera a la Administración Central la explicación de la ausencia de la concesión 238 CP en el correspondiente Decreto de Transferencias y, en su caso, solicitara la publicación de un Decreto complementario en el que se detallara definitiva y exhaustivamente la relación de concesiones y contratos concernidos por el traspaso. En cambio, no parece pertinente la actitud tomada por la propia Administración autonómica, que, pese a considerarse directamente afectada por este expediente, no parece dar el suficiente valor al defecto por ella misma comprobado.

Este Consejo, sin embargo, de conformidad con la misión institucional que su Ley constitutiva le otorga, cumple con su función advirtiendo, en momento procedimental adecuado, de un posible riesgo de invalidez de actuaciones, -que, desde luego, sólo a la CAC corresponde valorar y asumir-, no siendo su propósito, en ningún supuesto, provocar la innecesaria demora de la evacuación del dictamen que le ha sido requerido, se tomen o no en cuenta sus observaciones y advertencias. En definitiva, constando los esfuerzos aclaratorios realizados y, en todo caso, la reserva que se ha hecho sobre el problema planteado, así como la actitud que al respecto parece adoptar el órgano solicitante, el Consejo estima debe proceder a evacuar el dictamen requerido. Y ello, sin perjuicio de que se advierta una vez más que las omisiones producidas en los Reales Decretos de Transferencias constituyen denegación presunta de traspaso, circunstancia que, aunque no tenga efectos

meramente posesorios en este supuesto, pues el expediente está materialmente en poder de la CAC, sí los tiene de índole formal, de modo que, si en el proceso contencioso que en el futuro se pudiera instar el interesado lo alegase, la consecuencia bien podría ser que el Tribunal se abstuviera de conocer el fondo del asunto y sentenciase la retroacción de actuaciones.

II

Resueltas las observaciones adjetivas o formales, se ha de proceder a contrastar el Derecho objetivo aplicable al caso, así como realizar algunas consideraciones respecto a la figura técnico-administrativa de la concesión demanial, que, por su incidencia en la cuestión debatida, pudiera ser de interés detallar.

El art. 407.1, 2 y 6, CC, señala que «son de dominio público los ríos y sus cauces naturales» (entendiéndose incluidos en esta rúbrica legal los barrancos), “las aguas continuas y discontinuas de manantiales y arroyos que corran por sus cauces naturales y estos mismos cauces” y “las aguas subterráneas que existan en terrenos públicos”.

Precisamente, dada la condición demanial, tanto de los cauces como de las aguas que los cubren o que subyacen el Demanio, es necesario contar con el título jurídico necesario y suficiente para poder acceder a su explotación o utilización privativas. Así, el art. 409, CC prescribe que «el aprovechamiento de las aguas públicas se adquiere: 1º, por concesión administrativa (...)». En igual sentido, el art. 25, LA señala que “las concesiones de terreno de dominio público para alumbrar aguas por medio de galerías (...) se otorgarán por la Administración (...)”, regulándose la tramitación de expedientes de alumbramientos de aguas subterráneas por la antes citada Real Orden de 5 de junio de 1883.

Según el art. 96, LOP, el pliego concesional deberá incluir en el clausurado, entre otras circunstancias, los casos en que proceda declararse la caducidad de la concesión. Asimismo, el art. 9.2. 9º de la RO de 5 de junio de 1883 señala que se deberán fijar expresamente en dicho pliego las condiciones de otorgamiento con arreglo a las leyes vigentes de Aguas y de Obras Públicas, lo cual deberá ser comunicado al concesionario al efecto de que manifieste su conformidad o haga las observaciones que le convengan. Actuada la concesión, como señala el art. 104, LOP, «corresponde a la Administración vigilar por el exacto cumplimiento de las cláusulas

estipuladas», precisando por su parte el art. 158, LA que “las concesiones de aprovechamiento de aguas *caducarán por no haberse cumplido las condiciones y plazos con arreglo a las cuales hubieran sido otorgadas*». Es decir, la infracción por el concesionario de las condiciones legales y de los requisitos, plazos y deberes concesionales abre el camino a esta figura, en la que destaca su claro carácter sancionatorio.

Pues bien, la concesión de referencia, que fue otorgada a C.M.V., por Orden Ministerial de 2 de octubre de 1946, incluye fundamentalmente las siguientes condiciones: las obras, en una primera etapa, comprenderían la realización de un pozo de galería de 200 metros de longitud y 3850 de rumbo; las aguas alumbradas serían dedicadas exclusivamente al riego de terrenos de la propiedad del concesionario; se consignaría en la Caja General de Depósitos el 3% del importe de las obras de la primera etapa; las obras comenzarían en el plazo de 6 meses a partir de la fecha de la concesión y terminarían en el de 2 años, a partir de la misma fecha; al final de cada etapa se daría cuenta al Ingeniero jefe de Obras Públicas de Las Palmas, quien practicaría el reconocimiento de las mismas y, si las encontrara bien ejecutadas y con arreglo a estas condiciones, lo haría constar en Acta, en cada una de las cuales se anotaría el caudal alumbrado; y *caducaría la concesión por incumplimiento de cualquiera de las condiciones anteriores*, procediéndose en tal caso con arreglo a la Ley de Obras Públicas y su Reglamento».

Interesa, por último, precisar que la concesión demanial supone la traslación al particular del aprovechamiento de una parte del dominio público, permaneciendo no obstante su titularidad en manos de la Administración, traslación que, a excepción de algún supuesto, que no es el presente, es absolutamente discrecional por parte de la Administración, sin que el particular pueda exigir de aquélla su otorgamiento. En suma, la concesión administrativa «es gracia o merced que se otorga por la Administración, la cual puede obrar libremente para concederla o denegarla» (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo, STS, de 20 de diciembre de 1954). Y ello sin perjuicio de que ambas partes, Administración y concesionario, queden vinculados tras el acto de concesión por la «*lex contractus*», que supone para el concesionario la intangibilidad y aprovechamiento propio de la concesión, por una parte, y la obligación *del cumplimiento de lo previsto en las normas y en el pliego* concesional y, en consecuencia, la imposibilidad de alterar por sí las condiciones de la concesión, por la otra.

III

1. Paralelamente a estas circunstancias, que afectan a los deberes y derechos derivados del título concesional, existe otra, muy cualificada, que afecta a su titularidad. Efectivamente, la concesionaria, C.M.V., en escrito de fecha 28 de octubre de 1959, solicita del Ingeniero jefe de Obras Públicas de Las Palmas y al Ministerio de Obras Públicas autorización para transmitir el expediente 238 CP, y la concesión aneja, a la Comunidad Agrícola El Cruce, solicitud que fue informada negativamente por la Abogacía del Estado en Informe de fecha 21 de enero de 1960, toda vez que en el relato de bienes que obraba en la escritura aportada no se encontraba identificada la concesión otorgada dimanante del expediente de referencia, lo que se comunicó a la interesada en escrito de 26 de enero de 1960.

Hay que tener en cuenta que el solicitante de una concesión debe reunir, entre otras, determinadas condiciones concretas de solvencia económica y técnica que son cualidades de apreciación discrecional por la Administración. De ahí, justamente, que la enajenación por medios civiles de la concesión demanial debe entenderse siempre sujeta a autorización administrativa, que en el presente caso no se concedió. Las cesiones entre particulares sin autorización deben, así, considerarse por la Administración como «res alios acta», pudiendo desconocerlas consiguientemente, toda vez que, como se ha dicho, los negocios jurídicos privados de carácter dispositivo en materia concesional están sujetos a la necesidad de obtener autorización previa, por el carácter «Intuitu personae» de la concesión.

Al respecto, el art. 103, LOP señala que «el concesionario podrá transferir su concesión o enajenar las obras libremente (...). De la enajenación o transferencia se dará cuenta a la Corporación que hubiese otorgado la concesión a los efectos oportunos». La interpretación del citado artículo ha sido efectuada por el Consejo de Estado en el sentido de que «es principio general de la Ley de Obras Públicas que la cesión de concesiones, realizada interpartes y sin previa autorización administrativa, no produce efectos jurídicos administrativos. Así se infiere de los arts. 66 y 103 de la Ley General de Obras Públicas «Es cierto que puede mediar un convenio privado entre el concesionario y un tercero, por el cual se ceda a éste la concesión o la propiedad de la obra ejecutada, pero dicho convenio sólo produciría efecto interpartes y no frente a la Administración» (dictamen de 21 de octubre de 1984). En el presente caso, hubo petición de autorización, pero fue denegada, no cabiendo, por

otra parte, argüir que la escritura en su día otorgada era, para los intervinientes, título bastante para que la transferencia se operase.

Igualmente, es Doctrina del Consejo de Estado (dictamen de 21 de enero de 1978) que «sin detrimento de la competencia propia de los jueces y Tribunales, la Administración Pública puede calificar los derechos privados que ante ella invocan los interesados en los procedimientos administrativos». Dicho de otro modo, la expresión «a los efectos oportunos» del art. 103, LOP hace referencia a la autorización de la transferencia por la Administración, de modo tal que, si no es autorizada y sin perjuicio del negocio jurídico privado existente, aquélla se entiende no efectuada, permaneciendo el concesionario original, y no el cesionario, como sujeto de la relación jurídico-demanial. Asimismo, la STS de 20 de octubre de 1949 señala que «de la enajenación o transferencia de los derechos correspondientes al concesionario se dará cuenta al Ministerio o a la Corporación otorgante de la concesión a los efectos oportunos, entre los cuales ha de estar *la necesaria aprobación administrativa*»; razón por la que «no puede tenerse por eficaz la cesión de derechos (...) por cuanto carece de la aprobación (...) aquel acto traslativo», ostentando de hecho el cesionario, una titularidad que de derecho, para la Administración, no le correspondía».

2. Esta situación persiste hasta que, el 18 de enero de 1982, se levanta acta de reconocimiento del terreno, practicada con motivo de una denuncia hecha de oficio contra la Comunidad Agrícola El Cruce -cesionaria y no titular administrativo de la concesión-, comprobándose que había obras clandestinas y que la *titularidad del expediente no había sido transferida*, de modo que en consecuencia se impone a la citada Comunidad una multa de 10.000 pesetas, por Resolución de 11 de febrero de 1983, al infringir el Reglamento de Policía de Aguas y Cauces, y *se lo requiere para que solicite la transferencia del expediente 238 CP a su favor*, lo que se le reitera en escrito de fecha 9 de junio de 1983, indicándosele que aporte en 15 días la documentación precisa, y, por tercera vez, en escrito de fecha 12 de julio de 1983. Por fin, la mencionada Comunidad remite una documentación, que acompaña a instancia de 26 de septiembre de 1983, consistiendo en escritura de fecha 7 de septiembre de 1983, nº de protocolo 2.666, aclaratoria y complementaria de la aportada en su día, de fecha 22 de septiembre de 1952.

La citada documentación se estima suficiente para acreditar la transferencia de la concesión, aunque se advierte que, para que ésta produzca plenos efectos

administrativos, es necesario liquidar el Impuesto General de Transmisiones Patrimoniales (IGTP) por los actos jurídicos contenidos en ella.

En este sentido, el art. 42, de la Ley 30/1982, de 21 de junio, sobre el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos Documentados precisa que «ningún documento que contenga actos o contratos sujetos a este impuesto se admitirá *ni surtirá efectos* en el tribunal, oficina o Registro Público, sin que se justifique el pago, exención o no sujeción de aquél, salvo lo previsto en la legislación hipotecaria».

Es decir, para la Administración, la transmisión no surte efectos en tanto que el documento justificativo no sea convenientemente liquidado, tal y como se precisa en el Informe de los Servicios jurídicos de la CAC, que obra en el expediente y lo culmina, de fecha 6 de mayo de 1986.

Conviene aclarar, sin embargo, que la propuesta de Resolución del expediente, incluida en éste, no parece haber tenido en cuenta el citado Informe, ni otra documentación disponible, que igualmente condicionan los efectos de la transmisión al pago efectivo del Impuesto devengado. (Informes de la Abogacía del Estado, de 28 de agosto de 1984, y de la jefatura de Obras Hidráulicas, de 2 de octubre de 1984). En efecto, tal propuesta está hecha sobre la base de entender que la transmisión ha sido efectuada y que el concesionario es la Comunidad Agrícola El Cruce, a quien, en consecuencia, erróneamente se le caduca la concesión. En todo caso, aunque la regla general es que los Informes del tipo mencionado no son vinculantes, salvo disposición en contrario, lo que no puede obviarse es la propia legalidad, a la que la propuesta de Resolución no parece ajustarse, no pudiendo comprenderse la afirmación justificativa que se hace en la misma, puesto que la caducidad afecta a la concesión en sí, mientras que el impago del impuesto afecta a su transmisión. Así, como señala la reiterada doctrina del Consejo de Estado (por todos, dictamen de 26 de enero de 1978), «el incumplimiento del pago de las tasas o impuestos o la demora en el pago de los mismos no es causa suficiente para la caducidad de una concesión, pues se trata de deudas de naturaleza tributario que pueden ser exigidas por vía de apremio y no afectan a la sustancia de la concesión demanial».

Por consiguiente, la consecuencia de la inacción del interesado es que el documento aportado y no liquidado no surte efectos, por lo que la transmisión no puede entenderse efectuada. Y esta sanción -si puede así llamarse-, derivada de la

no realización de la actividad que la legislación exige, es independiente de la hipotética sanción de caducidad por incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de la concesión.

La conclusión de todo lo anterior, según el estado actual del expediente y en base a la documentación en él obrante, es que la Comunidad Agrícola El Cruce no es, ni lo ha sido nunca, titular administrativo de la concesión afecta al expediente 238 CP, siendo en consecuencia irregular la explotación por aquélla del pozo de referencia, circunstancia que parece existir, por lo menos, desde el 25 de junio de 1959, fecha en la que el Presidente de la citada Comunidad solicita al Ingeniero jefe de Obras Públicas un aforo de las aguas que «actualmente están alumbradas en el pozo que originariamente fue el concedido a J.B.G. (...) cuyos derechos pasaron a C.M.V., y sus hijos y hoy son de dichos señores y *demás componentes de la Comunidad El Cruce*».

3. Conviene precisar por otra parte, que la sanción impuesta a la Comunidad El Cruce no tiene, como causa habilitante, una relación de supremacía especial de la Administración -esta relación existe entre ésta y el concesionario-, sino que se basa en una relación meramente fáctica; esto es, se aplica a quien simplemente perturba o amenaza el buen orden de las cosas administrativas, violando el círculo preventivo establecido legalmente, debiéndose reiterar al respecto que la Administración nunca ha reconocido formalmente a la Comunidad El Cruce como titular de la concesión cuestionada. Y tampoco puede deducirse tal reconocimiento del escrito de fecha 23 de agosto de 1983, dirigido por la jefatura de Obras Hidráulicas a A.B.M., como Presidente de la Comunidad Agrícola El Cruce, por el que se le da vista o audiencia en el expediente de caducidad, pues en el mismo se precisa textualmente que el citado expediente lo es de «la autorización concedida a C.M.V. e Hijos». La intervención de esta Comunidad en el expediente de referencia se debe a otras razones. En efecto, la condición de interesado no depende, como se sabe, de la iniciación efectiva del procedimiento incoado, pues el art. 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) obliga a la Administración a llamar al procedimiento, desde el momento en que se conozca su existencia, a aquéllos cuyos intereses legítimos, personales y directos pueden ser afectados por la resolución a adoptar (art. 23.c), LPA). Precisamente por ello, y en base al art. 9 1, LPA, se dio a la referida Comunidad trámite de vista y audiencia, al efecto de que «manifieste por escrito lo que considere conveniente en defensa de sus derechos».

4. De las argumentaciones que han sido expuestas precedentemente, resulta que, hasta tanto no se subsanen los defectos que motivan la ineficacia de la transmisión de la concesión, su titular sigue siendo la concesionario inicial C.M.V., a quien, obviamente, se debía instruir las actuaciones relativas al expediente de caducidad. La consecuencia de la incorrecta tramitación de las referidas actuaciones administrativas es el incumplimiento de un trámite esencial en el procedimiento, cual es el de audiencia al interesado, circunstancia que puede provocar, como ocurre en este caso, indefensión, cuyos límites y alcance han sido precisados por el Tribunal Supremo, en reiterada jurisprudencia (por todas, STS de 2 de abril de 1980), como la situación en que queda el titular de un derecho o interés discutido cuando se ve imposibilitado para obtener o ejercer los medios legales suficientes para su defensa, y sin que tal vicio de omisión pueda subsanarse con las posibilidades de defensa atribuibles a los recursos que posteriormente a la producción del acto combatido puedan plantearse, cuando a consecuencia de la falta de audiencia el administrado ha sido privado de la facultad de introducir en el expediente los elementos fácticos o jurídicos de la oposición que la Administración debía tener en cuenta antes de producir el acto definitivo».

En este sentido, el art. 91.I, LPA prescribe que «instruidos los expedientes, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados, para que en un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes», extremo éste que no resulta acreditado en las actuaciones que obran en el expediente, ni tampoco que el interesado se haya personado en las actuaciones por sí o utilizando la representación prevista en el art. 24, LPA.

El efecto de lo anteriormente expuesto no puede ser otro que, existiendo un sustancial vicio de procedimiento, la abstención de dictaminar el fondo del asunto que se somete a consideración de este Consejo -la cuestión de caducidad-, toda vez que el trámite de audiencia al interesado deberá ser efectuado con anterioridad al dictamen que en su caso emita el Consejo Consultivo, por lo que, hasta tanto aquél no se produzca y se acredite, las actuaciones relativas al referido expediente de caducidad estarán incompletas, advirtiéndose además que, una vez subsanada la citada carencia procedimental, el expediente administrativo concernido deberá ser remitido nuevamente a este Consejo, a fin de que pueda pronunciarse sobre el referido fondo del asunto.

CONCLUSIONES

1. La tramitación Y culminación del expediente de caducidad ha sido incorrectamente efectuada, pues sus actuaciones no tienen como destinatario al concesionario, sino a un cesionario a título privado, que no llegó a adquirir la titularidad de la concesión concernida, ya que su transferencia nunca fue reconocida por la Administración. Por ello, debiera depurarse la citada deficiencia procedimental, imputando el expediente de caducidad y todas sus actuaciones a quien efectivamente resulta ser titular de la concesión.

2. En consecuencia, procede la devolución del expediente administrativo 238 CP, al efecto de que se subsane el defecto puesto de manifiesto, instruyéndose el expediente de caducidad a la concesionario y titular C.M.V. en los términos prevenidos en la Ley de Procedimiento Administrativo, sin perjuicio de advertirse que, una vez depurado el procedimiento y satisfecha la garantía de información y audiencia al interesado, deberá remitirse nuevamente a este Organismo para que pueda pronunciarse sobre el fondo.