

DOCTRINA LEGAL DEL CONSEJO DE ESTADO

José-Leandro Martínez-Cardós Ruiz

Letrado mayor del Consejo de Estado

SUMARIO

1. Responsabilidad patrimonial, expropiación forzosa y mejor de condiciones de los servicios públicos. 2. La recuperación de buques en las zonas portuarias

1. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, EXPROPIACIÓN FORZOSA Y MEJORA DE CONDICIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Durante el año 2020 y lo que va de 2021, han sido numerosos los expedientes relativos a reclamaciones de indemnizaciones de daños y perjuicios examinados por el Consejo de Estado. Dos cuestiones se han suscitado en variadas ocasiones: la relativa al deslinde los cauces a emplear según se trate de solicitudes que traigan causa de procedimientos expropiatorios o de responsabilidad patrimonial, de una parte, y la atinente a la mejora de las condiciones del servicio prestado y su incidencia en la apreciación de antijuridicidad del daño.

El Consejo ha mantenido de manera constante y reiterada la doctrina según la cual no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen

otra vía procedimental específica para su exigencia y satisfacción. Ello es debido a la configuración legal del instituto jurídico de la responsabilidad objetiva de la Administración como una vía de resarcimiento general, solo utilizable a falta de otra de índole específica, de cuya naturaleza se deriva, como ya afirmara el dictamen núm. 54.319, de 5 de diciembre de 1990, que «no pueda ser conceptuado e interpretado como instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria».

Conforme con tal doctrina, el Consejo de Estado ha dicho reiteradamente que no es procedente acudir a la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando los pretendidos efectos lesivos se originan con ocasión de la expropiación de una finca en el seno del procedimiento instituido por la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (dictámenes del Consejo de Estado números 46.040, de 24 de mayo de 1984; 48.675, de 20 de febrero de 1986; 48.115, de 2 de abril de 1986; 549/96, de 16 de mayo; 1.480/97, de 29 de mayo; 1.275/98, de 2 de abril; 2.981/98, de 16 de julio; 3.059/98, de 15 de octubre, 584/2011, de 2 de junio, 4/2020, de 30 de enero; 166/2020, de 2 de julio; 168/2020, de 21 de mayo y 1007/2019, de 2 de julio).

Este criterio se ha visto ratificado en el ejercicio de la labor consultiva durante 2020. Cualquier reclamación que se pretenda hacer valer por el afectado por una expropiación con base en los daños y perjuicios derivados de la expropiación y la determinación del justiprecio, debe ser planteada y, consiguientemente, debidamente evaluada en el seno del correspondiente expediente expropiatorio, de tal suerte que, frente a la resolución del jurado provincial de expropiación, el expropiado puede hacer valer la correspondiente impugnación, ora en vía administrativa, ora en vía jurisdiccional (dictámenes 166/2020, de 2 de julio, 168/2020, de 21 de mayo; 1074/2019, de 30 de enero y 4/2020, de 30 de enero).

Anudando con lo dicho, se ha rechazado que los eventuales daños derivados de una expropiación no tenidos en cuenta en el expediente expropiatorio puedan ser reclamados por la vía de la responsabilidad patrimonial. Así, en el citado dictamen 4/2020, de 30 de enero, se afirmó con rotundidad que todos aquellos daños que sean consecuencia directa e inevitable de la expropiación en sí misma considerada deben entenderse compensados económicamente mediante el justiprecio, fijado por mutuo acuerdo o contradictoriamente en el propio expediente expropiatorio. No cabe, por consiguiente, volver a cuestionarlos en un nuevo expediente por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Cabe sin embargo acudir a la vía de la responsabilidad patrimonial en algunas ocasiones particulares aun cuando exista una última conexión

entre el daño sufrido y la expropiación. En efecto, puede seguirse aquella vía cuando se irrogan a los interesados daños y perjuicios independientes o desconocidos en el momento en que se llevó a efecto la expropiación, de ahí que no fueran debidamente evaluados en la pieza de justiprecio correspondiente (dictamen 166/2020, de 2 de julio). Y también en los casos de desistimiento de las expropiaciones por parte de la Administración o, en fin, de reclamaciones de daños por ocupaciones materiales –temporales– de terrenos habidas con ocasión de la ejecución de las obras públicas, cuando los expedientes expropiatorios están concluidos y no existen créditos presupuestarios con que afrontar el pago de los justiprecios o de la indemnizaciones procedentes.

Ahora bien, quedan fuera en todo caso de la posibilidad de encauzarse a través del procedimiento de responsabilidad patrimonial los supuestos de ocupaciones materiales permanentes de terrenos con ocasión de ejecución de las obras públicas. La razón de ello hay que encontrarla en un hecho impositivo absoluto. A través de la responsabilidad patrimonial, la Administración compensa un daño pero no adquiere la titularidad de los terrenos ocupados. Para hacerlo es preciso acudir al instituto de la expropiación forzosa, pues solo esta permite a la Administración adquirirla y tener acceso al Registro de la Propiedad para la inscripción a su favor. Así las cosas, en los supuestos en que la Administración, por la vía de hecho, ha ocupado unos terrenos que no han sido objeto de expropiación, quedando incorporados a la obra pública, la compensación económica a su titular ha de hacerse siempre a través del instituto expropiatorio pues es el único que transfiere la propiedad a la Administración.

Otra cuestión que se ha suscitado con ocasión del despacho de los asuntos es la relativa a la incidencia de las mejoras en las condiciones del servicio público como criterio acreditativo, bien de la antijuridicidad del daño, bien del anormal funcionamiento de aquél.

En efecto, no han sido pocos los casos en que los reclamantes han señalado que las modificaciones introducidas en las obras públicas o en sus elementos de seguridad y el cambio de las circunstancias a resultas de las mejoras o innovaciones técnicas acreditaban el anormal funcionamiento de los servicios públicos o la antijuridicidad del daño sufrido.

El Consejo ha señalado en tal sentido que la antijuridicidad del daño no puede inferirse ni de que, con el transcurso de los años, las condiciones técnicas hayan evolucionado, ni de que se hayan introducido mejoras en los servicios públicos.

La cuestión se planteó especialmente en dos tipos de asuntos. En unos, la Administración había denegado en su momento diversas licencias de edifi-

cación por incidir las construcciones en los sistemas de control y navegación ferroviaria y aérea. Luego, pasados los años, las concedió al haber evolucionado la técnica de dichos sistemas de manera que las edificaciones dejaron de tener incidencia en la seguridad de las operaciones. Los afectados formularon sus reclamaciones alegando que el posterior otorgamiento evidenciaba la antijuridicidad de las primeras denegaciones (dictámenes 166/2020, de 2 de julio y 168/2020, de 21 de mayo). En otro tipo de asuntos, los reclamantes –que habían sufrido un daño a consecuencia de colisiones con pretilos de las carreteras– adujeron en sus solicitudes que el anormal funcionamiento del servicio se evidenciaba por el hecho de que la Administración hubiera mejorado o sustituido dichos pretilos por otros menos lesivos para los accidentados (dictamen 547/2020, de 12 de noviembre).

El Consejo rechazó tal interpretación y afirmó con rotundidad que, conforme a las reglas del derecho sustantivo, es principio rector de nuestro derecho sustantivo –en consonancia con lo establecido en el artículo 7 de la Directiva 85/374/CEE– que una conducta, producto, servicio u obra no puede ser considerado defectuoso o antijurídico por el solo hecho de que sea objeto de ulterior mejora o perfeccionamiento. Y, de otro lado, según nuestro derecho procesal dicha mejora no implica en modo alguno la acreditación de una situación antijurídica previa. Y es que, cuando se adoptan medidas que hacen una situación menos gravosa a resultas de la evolución de la técnica, dichas medidas no son admisibles como prueba de culpa o negligencia, defecto del producto o del funcionamiento del servicio (la denominada *development risk clause* acogida por el derecho de la Unión Europea).

2. LA RECUPERACIÓN DE BUQUES EN LAS ZONAS PORTUARIAS

Dos expedientes han suscitado algunas cuestiones interesantes sobre el régimen jurídico de las extracciones marítimas en lo que toca a las relaciones entre la normativa portuaria y la de navegación y a ciertos aspectos referentes a los buques propiedad del Estado. El primero tenía por objeto el proyecto de real decreto sobre extracciones marítimas –aprobado luego por el 271/2020, de 18 de febrero– en el que recayó el dictamen número 800/2019, emitido por el Pleno del Consejo de Estado el 28 de noviembre de 2019. El segundo fue el expediente relativo al procedimiento de revisión de oficio iniciado por la Autoridad Portuaria de Las Palmas en relación con la Resolución del presidente de dicha Autoridad de 19 de enero de 2018, de enajenación mediante adjudicación directa a la entidad Recuperadora

de Lanzarote, S.L.U., de los restos del buque «Telamon» (Dictamen núm. 969/2019/829/2019, de 23 de enero de 2020).

Las consideraciones más relevantes del último dictamen citado dicen:

«I. En lo tocante al fondo del asunto, el objeto de la consulta consiste en determinar si procede declarar la nulidad de pleno derecho y revisar de oficio la resolución de 19 de enero de 2018 del presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas sobre enajenación mediante adjudicación directa a favor de Recuperadora de Lanzarote, S.L.U. de los restos del buque “Telamon”. Dicha resolución prevé que “la enajenación tendrá por finalidad la remoción y desguace de los restos del buque (artículo 304.2 TRLPEMM) al amparo de la autorización de ocupación de espacio de agua que se encuentra en tramitación a solicitud de la adquirente (ref. AUT-0109) y en las condiciones y términos establecidos en dicho título”.

»Concurre en la articulación jurídica de la operación de remoción una posterior resolución, también del presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas, de 25 de enero de 2018, por la que se autorizaba a Recuperadora de Lanzarote, S.L.U. para la ocupación de 2.088 metros cuadrados de superficie de agua, situada en la zona de aguas II (área funcional 12) del Puerto de Arrecife, con el fin de llevar a cabo las labores de remoción y desguace de los restos del buque “Telamon” y la gestión adecuada de los residuos generados. Esa autorización se otorgó por el plazo de un año a contar desde su notificación, por lo que a fecha actual ha vencido su plazo. Además, no consta que se concediera la ampliación o suspensión de dicho plazo solicitada por la interesada el 4 de julio de 2018 tras habersele requerido para que presentara la documentación que tenía pendiente (el preceptivo informe de la Capitanía Marítima y la evaluación de impacto ambiental simplificada).

»Así pues, la única resolución del presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas relativa al caso subsistente es la primera dictada, la relativa a la enajenación, y esta es la que se pretende eliminar de la realidad jurídica al considerarse que ha incurrido en vicio de nulidad absoluta al haber sido dictada por órgano manifiestamente incompetente.

»La causa de nulidad de pleno derecho en la que se ha basado el procedimiento de revisión de oficio en trámite es la prevista en el párrafo b) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, es decir, la relativa a actos “dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”.

»En concreto, el informe de la Asesoría Jurídica de Puertos del Estado y la propuesta de resolución justifican la concurrencia de dicha causa de nulidad en el diferente régimen jurídico aplicable a la remoción y a la extracción de los buques naufragados.

»La extracción y la remoción portuaria son dos modalidades de la denominada recuperación de restos. Esta tiene por objeto el rescate del buque y de los bienes cargados cuando el riesgo de mar se ha concretado. Se diferencia del salvamento en que este hace referencia a una situación de peligro, de riesgo, de amenaza inminente, real y efectiva sobre el buque o los bienes cargados, todavía no concretado.

»El régimen jurídico de las remociones portuarias se encuentra establecido en el artículo 304 del TRLPEMM, relativo al “hundimiento de buques”, definiéndose en el último párrafo de su apartado 2 del siguiente modo: “Por remoción, a los efectos de esta ley, debe entenderse la puesta a flote, la retirada, traslado, desguace o destrucción deliberada de buques naufragados, de su carga y su combustible, incluido todo lo que esté o haya estado a bordo de tal buque o de cualquiera otros bienes hundidos con la finalidad de evitar un peligro o un inconveniente para la navegación, para los recursos naturales o para el medio ambiente marino”. Dicho precepto previene unos supuestos y condiciones específicas para la procedencia de la remoción, refiriéndose en particular a “los supuestos de hundimiento de buques en las aguas de un puerto que, ya sea por el propio buque o por la carga transportada, afecte a la actividad portuaria o constituyan un riesgo grave para las personas o para los bienes o para el medio ambiente”. Para llevar a cabo las operaciones a realizar respecto de los buques hundidos en aguas portuarias, el precepto se refiere a las autoridades portuarias, atribuyéndoles amplias facultades con la finalidad de que puedan exigir las o realizarlas directamente mediante ejecución forzosa.

»Por su parte, las “extracciones” se regulan en los artículos 376 y siguientes de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, en el capítulo IV del título VI, rubricado “de los bienes naufragados o hundidos”. El artículo 377 LNM prevé que “las operaciones de extracción de buques y bienes naufragados o hundidos en las aguas interiores marítimas o en el mar territorial españoles requerirán autorización previa de la Armada, que fijará los plazos y condiciones para su realización. Los titulares de la autorización quedan obligados a dar cuenta del inicio y término de las operaciones, así como a facilitar su inspección y vigilancia por la Armada”. Para la extracción de buques o bienes propiedad del Estado, el artículo 380 de la citada Ley de Nave-

gación Marítima previene que, “cuando la propiedad de los buques o bienes corresponda al Estado, y no le conviniere la extracción o aprovechamiento directo, la Armada podrá concederla mediante concurso con arreglo a la legislación de patrimonio de las Administraciones públicas”.

»A la vista de la regulación expuesta, la relación entre la extracción y la remoción portuaria ha de entenderse en términos de especialidad. La extracción es la categoría y la remoción, una especie concreta, caracterizada por tratarse de una extracción en aguas portuarias concurrendo una concreta finalidad: evitar un peligro o un inconveniente para la navegación, para los recursos naturales o para el medio ambiente marino. La competencia para las remociones corresponde a las autoridades portuarias frente a la propia de las extracciones que se atribuye a la Armada.

»El buque “Telamon” es de titularidad del Estado por mor de lo dispuesto en el artículo 374.1 de la Ley de Navegación Marítima (“Prescripción del Estado”). Se encuentra hundido en las aguas portuarias del Puerto de Los Mármoles, en Arrecife de Lanzarote, desde 1981. Si bien no figura en el expediente documento alguno acreditativo de que el pecio genere un peligro real para la navegación, es claro que su misma existencia y ubicación en las citadas aguas crea una situación de perturbación y riesgo para el normal desenvolvimiento de la actividad del puerto. Esta situación justifica *prima facie* la intervención de la autoridad portuaria en el asunto –sin que se pueda decir que le era completamente ajeno– y la adopción de la resolución cuya nulidad se pretende.

»Como ha señalado el Consejo de Estado en reiteradas ocasiones, las causas de nulidad deben entenderse en un sentido estricto, tanto los supuestos como su contenido y alcance, en aras del principio de seguridad jurídica. No debe olvidarse que la revisión de oficio se refiere a actos firmes que causan estado, consentidos y aceptados por el administrado y que, en un momento determinado, se pretende cuestionar su validez y eficacia en sede administrativa y sin acudir al orden jurisdiccional. La revisión de oficio es una medida drástica e implica una potestad exorbitante que solo puede aplicarse de manera cautelosa y con rigor, no siendo admisibles ni interpretaciones extensivas, ni aplicación a supuestos de hecho dudosos.

»Por lo que hace al vicio de nulidad consistente en que el acto es dictado por órgano manifiestamente incompetente, el Consejo de Estado ha interpretado que la incompetencia es manifiesta cuando el

órgano que dicta el acto invade, de manera ostensible, palmaria y grave, las atribuciones que corresponden a otro. La nulidad de pleno derecho por la causa ahora examinada debe, pues, ser notoria y clara y ha de ir “acompañada de un nivel de gravedad jurídica proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración” (dictámenes n.º 97/2009 y 489/2019). De ahí que únicamente se haya estimado existente dicho vicio en determinados supuestos notorios y graves de incompetencia material o territorial o de evidente ausencia del presupuesto fáctico atributivo de la competencia.

»En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo, considerando que solo la incompetencia material o territorial puede acarrear la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo, y señalando que la expresión “manifiestamente incompetente” significa evidencia y rotundidad (entre otras, sentencias del Tribunal Supremo de fechas 15 de junio de 1981 y 24 de febrero de 1989, cuya doctrina recogen, entre otras, las sentencias de la Audiencia Nacional de fechas 20 de noviembre de 2003 y 20 de enero de 2005). No basta, por tanto, con que el órgano que dicta el acto sea incompetente, sino que “ha de carecer de forma clara y notoria de toda competencia respecto de una materia, siendo ello tan evidente que no sea necesaria una especial actividad intelectual para su comprobación” (STS de 2 de febrero de 2017).

»En el asunto sometido a consulta, la resolución que pretende revisarse por causa de nulidad de pleno derecho lo sería por haber sido dictada por un órgano manifiestamente incompetente. Sin embargo, no es patente que la autoridad portuaria careciera en el momento de dictar la resolución de toda competencia respecto de la materia sobre la que versaba, dada la proximidad de los conceptos de remoción y extracción, aunque estos no sean intercambiables ni quepa confundirlos puesto que exigen presupuestos distintos, además de llevar aparejados distintos regímenes jurídicos.

»En tal sentido, procede destacar que la resolución de 19 de enero de 2018 del presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas en el párrafo segundo de sus antecedentes hace constar que, desde que embarrancó el buque “Telamon”, este quedó abandonado en las aguas del Puerto de Los Mármoles (Arrecife), sin que su anterior propietario se hiciera cargo del mismo, “con el consiguiente perjuicio que ello ocasiona a la explotación del puerto”. Por lo cual, pese a la falta de una motivación más desarrollada, desde luego concurre *prima facie* una de las condiciones específicas previstas en el artículo 304 del texto refun-

dido de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante para las remociones, cual es la de afectación de la actividad portuaria. Y es que, como se ha señalado, la existencia de un pecio en las aguas portuarias compromete la seguridad y afecta al normal desenvolvimiento de la actividad del puerto.

»Además, el presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas no actuó fuera de su ámbito territorial de competencias y desplegar sus efectos.

»Más aún, cabe señalar que el artículo 369.2 LNM dispone que “serán en todo caso de aplicación preferente las normas sobre remoción de buques naufragados o hundidos”, prescripción que se refiere a las demás operaciones incluidas en el capítulo IV del título VI de dicha Ley, entre ellas las extracciones (reguladas en la sección 2.^a).

»Así las cosas, no cabe apreciar la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.b) en la resolución de 19 de enero de 2018 del presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas. En consecuencia, ha de concluirse que no procede su revisión de oficio a través del procedimiento previsto en el artículo 102 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

»Finalmente, procede observar que la citada resolución del presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas de 19 de enero de 2018 no puede desplegar su finalidad y últimos efectos –es decir, la remoción del buque “Telamón”– si, en paralelo, como se hizo originariamente, el beneficiario no dispone de una concesión de ocupación de una zona de aguas del puerto para poder desarrollar los trabajos de remoción y desguace. Según resulta de la documentación incorporada al expediente, la concesión que se otorgó el 25 de enero de 2017 ha expirado por transcurso del plazo de un año por el que se dio. Y, en defecto de concesión de ocupación en vigor, cuyo otorgamiento depende únicamente de la propia Autoridad Portuaria de Las Palmas en uso de sus potestades discrecionales, no podría llevarse a cabo de ninguna manera la remoción del mencionado buque por imposibilidad física de realización de dicha operación.

»II. El Consejo de Estado es consciente de la perturbación y riesgo para buen funcionamiento del Puerto de Los Mármoles que comporta la existencia de un pecio en sus aguas. Perturbación y riesgo que deben desaparecer.

»La improcedencia de declarar la nulidad del acuerdo de enajenación de 19 de enero de 2018 no impide poner fin a la anómala situación

existente. Y ello puede hacerse sin necesidad de acudir a los mecanismos de revisión del citado acuerdo.

»En el derecho marítimo, la adquisición y pérdida de la propiedad de los bienes abandonados, salvados y hallados en el mar tiene un régimen singular, con peculiaridades respecto del civil general.

»En lo tocante a la extinción del derecho dominical, –y con independencia de la previsión de unos plazos concretos legalmente establecidos– para que una cosa se considere abandonada y objeto de hallazgo o salvamento basta con que se trate de una *res vacuae possessionis* y no *vacuae domini*. No es preciso que haya existido *animus derelictionis* por parte de su propietario. Es suficiente con que se haya perdido su posesión material.

»Y en lo atinente a la adquisición de la propiedad, los halladores o salvadores no adquieren su propiedad por el hecho de ocuparlas como ocurre en el régimen general del artículo 610 del Código Civil; antes al contrario, solo adquieren un derecho a adquirir (*ius ad rem*). Así se deduce del artículo 368 de la Ley de Navegación Marítima que establece que quien encuentra cosas abandonadas en la mar o arrojadas por ella en la costa, sin que sean productos naturales del mismo, está obligado a ponerlas a disposición de la Armada (apartado 1), quien ha de instruir un procedimiento para localizar su propietario. Y, caso de no hallarse en el plazo de seis meses, el salvador hará suyos los bienes si su valor es inferior a los tres mil euros y, si excediere, se subastarán abonándose a este tres mil euros más un tercio de la cantidad obtenida que excediera de este importe (apartado 4). En otros términos, el hallador o salvador no adquiere *ipso iure* la propiedad de los bienes por la simple ocupación.

»Esta idea es también la inspiradora de la regulación de las extracciones y de las remociones marítimas. En nuestro ordenamiento jurídico, la remoción y la extracción de los bienes abandonados o de titular desconocido no atribuyen de manera inmediata la propiedad por la mera ocupación.

»Tampoco se da esa inmediatez en el caso de las remociones encomendadas por el Estado cuando este ha adquirido el dominio por prescripción. En efecto, el párrafo último del apartado 2 del artículo 304 de la Ley de Puertos y de Marina Mercante establece, como se ha dicho antes, que “por remoción, a los efectos de esta ley, debe entenderse la puesta a flote, la retirada, traslado, desguace o destrucción deliberada de buques naufragados, de su carga y su combustible, incluido todo lo que esté o haya estado a bordo de tal buque o de cualquiera otros bienes

hundidos con la finalidad de evitar un peligro o un inconveniente para la navegación, para los recursos naturales o para el medio ambiente marino”. Es decir, como ha puesto de manifiesto desde antaño por la doctrina –del Tribunal Supremo de Guerra y Marina en el siglo XIX, del Tribunal Marítimo Central, de los autores y del propio Consejo de Estado en un dictamen de 19 de diciembre de 1952, citado reiteradamente por la doctrina científica pero inencontrable en el archivo de este cuerpo consultivo–, la adquisición de la propiedad de dichos bienes solo se produce cuando se han realizado las concretas labores de extracción o remoción.

»En consonancia con dicho criterio, la resolución de 19 de enero de 2018 acordó “enajenar mediante adjudicación directa los restos del buque Telamon a la entidad Recuperadora de Lanzarote, S.L.U.”, diciendo expresamente que “la enajenación tendrá por finalidad la remoción de los restos del buque (art. 304.2 TRLPEMM) al amparo de la autorización de ocupación del espacio de agua que se encuentra en tramitación a solicitud de la adquirente (ref. AUT-0109) y en las condiciones y términos establecidos en dicho título”.

»La simple lectura de la resolución pone de manifiesto que se trató de una enajenación supeditada al cumplimiento de una concreta finalidad –la remoción de los restos–. Se trató de una adjudicación que originó en el beneficiario, la entidad Recuperadora de Lanzarote, S.L.U., una titularidad preventiva –o en previsión o prevención del resultado eventual– sobre el pecio; que hizo nacer a su favor un derecho de adquisición, eventual pero no firme, interino, no consumado, de naturaleza dependiente e índole subordinada a una situación jurídica objetiva –la remoción de los restos–. En otros términos, se trató de una enajenación incardinable en las denominadas situaciones jurídicas de pendencia o débiles y, en concreto, generadoras de una titularidad preventiva.

»Las titularidades preventivas acaban convirtiéndose en definitivas, cuando se produce el hecho del que dependen. Para ello solo se precisa su realización. Y, para su extinción, solo se requiere que no se dé ese hecho en el plazo señalado.

»Las enajenaciones de restos para ser removidos no son enajenaciones condicionadas –esto es consumadas y que pueden ser resueltas sino se cumple la circunstancia de la extracción–. Son enajenaciones provisionales o interinas, que no llegan a consumarse si no se da la circunstancia objetiva o final de la que dependen, ya que su finalidad se erige en causa justificativa del propio negocio.

»En el caso examinado, la causa de la enajenación era la remoción de los restos. Al no haberse llevado a cabo dicha remoción en el plazo señalado –que venía determinado por el término de vigencia de la autorización de ocupación del espacio de agua–, la titularidad provisional sobre el buque Telamon a favor de la entidad Recuperadora de Lanzarote, S.L.U. quedó extinta, perdiendo toda eficacia y reintegrándose al patrimonio público. Y así debe declararse por la Autoridad Portuaria mediante un acto declarativo, no constitutivo de la situación, de simple constancia de la extinción producida de manera automática por el incumplimiento de la causa justificativa de la enajenación: la remoción de los restos en el plazo.

»Declarada esta realidad jurídica, procede que la autoridad portuaria proceda sin dilación a poner fin a la situación de perturbación del servicio existente, habida cuenta el peligro que la existencia del pecio comporta, bien mediante su remoción a través de sus propios servicios, bien mediante la adjudicación de las labores a un tercero en la forma reglamentariamente establecida».