

2.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

PLAZO PARA EJECUTAR OBRAS DE ALUMBRAMIENTO DE AGUAS EN CANARIAS. POTESTADES DE LA ADMINISTRACION PARA CONCEDER PRORROGAS Y RESOLVER RECURSOS ADMINISTRATIVOS. (SENTENCIA DE 24 DE ABRIL DE 1975).

I. ANTECEDENTES

1. Por resolución ministerial de 7 de mayo de 1965 se concedió a la Comunidad L. T. autorización para, en el plazo de cuatro años, ejecutar obras de alumbramiento de aguas en terrenos particulares situados en el término municipal de Teror.

2. El 27 de abril de 1970 se concedió una prórroga para finalizar aquellas obras, que deberían quedar terminadas el 15 de mayo de 1972.

3. Ante las dificultades surgidas en la ejecución de las obras, la Comunidad L. T. solicitó y obtuvo, por resolución de 24 de enero de 1972, una nueva prórroga.

4. La Comunidad E. A. interpuso recurso de alzada contra la concesión de la segunda prórroga, que fue estimado por resolución del Ministerio de Obras Públicas de 22 de marzo de 1973, acordándose denegar la prórroga solicitada.

5. Contra la resolución del Ministerio de Obras Públicas de 22 de marzo de 1973, interpuso recurso contencioso-administrativo la Comunidad L. T., que es resuelto por sentencia de 24 de abril de 1975.

II. LA SENTENCIA DE LA SALA TERCERA DE 24 DE ABRIL DE 1975

Esta sentencia (de que fue Ponente Jerónimo Arozamena Sierra), en los considerandos 1.º, 2.º y 3.º, sienta la siguiente doctrina:

«Que el primero de los motivos del recurso, fundado en que el acto por el que se prorrogó el plazo de vigencia de la autorización administrativa para el alumbramiento de aguas en terrenos de propiedad particular en el lugar de «Las Toscas» entraña el ejercicio de una potestad discrecional no revisable por la vía de la alzada porque la finalidad de ésta es la revisión de la legalidad y no el control de la oportunidad, restringe el verdadero significado de la prolongación temporal de la eficacia de la autorización administrativa y limita, en una interpretación que no se corresponde con la razón de la exclusión de la fiscalización del contenido discrecional de los actos, los poderes de la Administración, pues ni la prórroga de la autorización es mero problema de oportunidad, ni a la

Administración puede negarse en términos generales la potestad de revocación de los actos administrativos por motivos de oportunidad cuando conoce, en virtud de recurso administrativo, de los motivos de ilegalidad propuestos por el recurrente; y es que aquel acto responde a unos planteamientos que se traducen en contenido revisable, incluso en vía judicial, y la Administración, junto a los poderes que la incumben para anular los actos que quebrantan la legalidad, podrá, en tanto se mueva dentro del marco del derecho, apreciar lo que más convenga al interés público, y, en consecuencia, revocar el acto del inferior, contrario a la valoración que la Administración superior hace de lo que conviene a los fines públicos; y es que la cita en el artículo 115 de la Ley de Procedimiento Administrativo de los motivos en que podrá fundarse el recurso de alzada y el derecho del recurrente a que se anule el acto recurrido cuando incida en infracción generadora de alguna de las modalidades de invalidez, no obsta a que el particular solicite y la Administración atienda, en el marco de la discrecionalidad, atenta al interés público y con ocasión del recurso, una petición de revocación, por indebida apreciación del interés público, cuando al ejercicio de esta potestad no se oponga el límite de derechos de terceros, inatacables por la vía del recurso.»

«Que la temporalidad de las autorizaciones administrativas para llevar a cabo en las Islas Canarias obras de alumbramiento de aguas en terrenos particulares por medio de socavones, galerías o pozos y, como atenuación a la rigidez de un plazo, la posibilidad de otorgamiento de prórrogas, se justifica, más que en un precepto expreso, en los principios y normatividad inmanente en la naturaleza de esta modalidad de la intervención y el objetivo a que sirva, pues aunque es cierto, como ha tenido que decir este Tribunal Supremo con reiteración (en este sentido, sentencias del 13 de abril y 19 de noviembre de 1970, 13 de mayo de 1971), que no existe una norma expresa que imponga una vigencia temporal a estas autorizaciones, la temporalidad, mediante una cláusula formal o por vía de lo implícito, es inherente a la naturaleza de la autorización porque al otorgarse en contemplación a las circunstancias concurrentes, en una valoración atenta a los derechos preexistentes, a fin de asegurar, en un régimen ordenado de aprovechamientos, el respeto al principio de la «no afección» e impedir que la autorización se convierta en título que legitime una reserva indefinida que obstaculice o impida, sin el juego limitativo de un plazo, aprovechamientos futuros, ha tenido que admitirse la caducidad como uno de los modos extintivos de la autorización y configurarse ésta, como dijimos en la sentencia del 19 de noviembre de 1970, como título de legitimación que con unos límites en lo temporal (por cierto tiempo) y en lo objetivo (para alumbrar unas aguas) confiere a la persona autorizada una prioridad, caducidad que, sin embargo, no es de carácter perentorio, pues cabe la ampliación de la vigencia temporal de la autorización dependiente, más que de una libertad electiva de la Administración, de la concurrencia de unas circunstancias y del respeto de aquellos principios que inspiran la temporalidad de las autorizaciones; planteamiento que justifica la sujeción del acto de prórroga, o el opuesto de la denegación, no sólo a la revisión en alzada, sino también a la revisión judicial, en un enjuiciamiento más allá de los aspectos formales, y que penetra en el fondo del acto para dilucidar, desde perspectivas de legalidad, tanto los actos de otorgamiento de las autorizaciones como los de extensión temporal de su eficacia, o los de extinción de sus efectos por el transcurso del tiempo de vigencia.»

«Que el otro motivo del recurso enlaza con lo que acabamos de decir, pues si el plazo para el alumbramiento y, en su caso, la ampliación del mismo obedece a unas previsiones respecto al tiempo que, desde una perspectiva técnica se estima suficiente para alcanzar el resultado deseado y, por otra parte, la temporalidad de la autorización responde a

unos condicionamientos jurídicos, tendremos que enjuiciar la cuestión desde esta doble perspectiva, ajena a una estimativa discrecional exenta de revisión judicial; y, en estos aspectos, sobre la base de los informes técnicos cuya importancia en la materia es innegable, como recordábamos en la sentencia del 12 de diciembre de 1973, se plantea como uno de los puntos decisivos el de si a pesar de la previsión temporal incorporada a la autorización y de la prórroga que amplió la vigencia de esta autorización se justifica, desde un ángulo técnico, una segunda prórroga es, más que una prolongación de la eficacia de la autorización anterior, autorización con otro contenido, obtenida al margen del procedimiento que regula el Reglamento del 14 de enero de 1965 (en los artículos 2.º y siguientes) o si se ha alterado la situación de «no afección» contemplada a raíz del otorgamiento de la autorización y previsible en el tiempo normal de vigencia o han sobrevenido circunstancias que modifican el planteamiento y permitirán, en su caso, agotada la eficacia temporal de la autorización primera, promover, en el marco del Reglamento citado, en una contemplación de la realidad actual, el procedimiento para el logro de nueva autorización, mas no prolongar la vida de aquélla.»

III. COMENTARIO

En la sentencia comentada se plantean dos importantes cuestiones: las potestades de la Administración al resolver los recursos administrativos y el régimen jurídico del límite temporal de las autorizaciones para ejecutar obras de alumbramiento de aguas en terrenos particulares en Canarias.

1. *Potestades de la Administración al decidir recursos administrativos* (1).

Los recursos ordinarios se caracterizan por no exigírseles que se funden en causas o motivos tasados. Por el contrario, cualquier infracción del Ordenamiento jurídico puede servir de fundamento a los mismos. El artículo 115, párrafo primero, LPA, dice: «Los recursos de alzada y de reposición previa al contencioso podrán fundarse en cualquier infracción del Ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.» La única limitación se señala en el párrafo segundo, al decir: «Los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por los causantes de los mismos.»

En otros Ordenamientos la fundamentación del recurso administrativo puede aún ser más amplia, en cuanto el administrado puede invocar como fundamento de su petición cualquier motivo: no sólo un motivo jurídico (error de hecho o de derecho que dé lugar a la ilegalidad del acto impugnado), sino también razones de oportunidad, y hasta dirigirse a la benevolencia de la Administración (2).

En Derecho español estas peticiones graciosas no son propias del ámbito del recurso administrativo. El recurso administrativo, configurado como medio jurídico de protección del administrado, debe fundarse en un motivo jurídico, si bien en esta línea el artículo 115 LPA regula la motivación del recurso con la máxima amplitud, en cuanto puede serlo cualquier infracción del Ordenamiento jurídico (3).

(1) Sobre el problema me remito a mi trabajo *Los recursos administrativos*, 2.ª ed., Madrid, 1969, páginas 73-74.

(2) ISAAC: *Le procedure administrative non contentieuse*, París, 1968, pág. 627; RIVERO: *Droit administratif*, París, 1960, pág. 172; LARES: *Manual de Derecho administrativo*, 2.ª ed., Caracas, 1970, páginas 559-560; A. RAMÓN REAL: *Estudios sobre Derecho administrativo*, Montevideo, 1967, II, pág. 73.

(3) «No se trata, pues—dice MARTÍN MATEO en *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, 1970, página 373—, de solicitar decisiones graciabiles, sino de exigir el cumplimiento de lo dispuesto en las

La sentencia de comentamos es un claro exponente de esta amplia interpretación de la norma del artículo 115 de la LPA.

En efecto, planteado por el demandante que, decidida la prórroga de la autorización, únicamente era revisable en vía jerárquica este acuerdo si se acreditaba la infracción de un precepto del Ordenamiento jurídico, la sentencia no duda en estimar que el artículo 115 LPA faculta al órgano que resuelve el recurso para apreciar si el acuerdo se ajustó al interés público, siempre con «el límite de derechos de terceros inatacables por la vía del recurso».

Es de señalar, no obstante, que el límite de los derechos subjetivos derivado del acto juega como límite de las potestades de revisión de oficio —si no es por el cauce de los artículos 109 y 110 de la LPA—; pero no como límite de las potestades de revisión en vía de recurso, según una jurisprudencia reiterada (4).

2. *El plazo para ejecutar obras de alumbramiento de aguas en terrenos particulares en Canarias y su prórroga.*

Ante la inexistencia de normas expresas que impongan una vigencia temporal a estas autorizaciones, la sentencia comentada acude a los «principios y normatividad immanente en la naturaleza de esta modalidad de la intervención y el objetivo a que sirve». Lo que no es sino fiel aplicación a principios informantes de la Ley Judicial, tal y como establece su preámbulo (ap. IV, 5).

Y, en consecuencia, llega a la conclusión de que la temporalidad es inherente a las autorizaciones «porque al otorgarse en la contemplación a las circunstancias concurrentes, en una valoración atenta a los derechos preexistentes, a fin de asegurar, en un régimen ordenado de aprovechamientos, el respeto al principio de la no afección e impedir que la autorización se convierta en título que legitime una reserva indefinida que obstaculice o impida, sin el juego limitativo de un plazo, aprovechamientos futuros, ha tenido que admitir la caducidad».

Ahora bien, precisamente este fundamento de la limitación temporal de la autorización justifica la posibilidad de la prórroga, en función de las circunstancias concurrentes. De aquí que la sentencia comentada verifique los elementos probatorios unidos al expediente, a fin de determinar su procedencia o improcedencia.

J. G. P.

Leyes.» Destaca esta amplitud de la fundamentación VIVANCOS en *Comentarios a la LPA*, Barcelona, 1959, págs. 186-188.

(4) Por mí comentada en mi trabajo «La revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española», en *RAP*, núm. 1, págs. 149 y sigs.