

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CONCESION DE AGUAS PUBLICAS SUPERFICIALES

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EXTENSIÓN Y LÍMITES DE LAS FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES DE AGUAS PÚBLICAS: A) Carácter discrecional de las concesiones de aguas públicas. B) Concepto de acto discrecional. C) La discrecionalidad como elemento fundamental del concepto de concesión. D) Fundamento legal de la facultad discrecional. E) Excepciones a los principios anteriores.—III. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS QUE OTORGAN LAS CONCESIONES DE AGUAS PÚBLICAS: A) Aprovechamientos industriales. B) Aprovechamientos para riegos. C) Abastecimiento de agua a las poblaciones.—IV. INTERESADOS: A) Se consideran interesados los titulares de derechos que resultan lesionados en el expediente. B) Intereses simples. C) Transferencia de concesiones.—V. VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS EN EL PROCEDIMIENTO PARA CONCESIÓN DE AGUAS PÚBLICAS: A) Requisitos subjetivos. La competencia, sus clases y efectos. B) Requisitos objetivos. C) Requisitos formales.—VI. PROCEDIMIENTO: A) Requisitos de la petición. B) Notificaciones. C) Competencia de proyectos. D) Especial estudio del trámite de audiencia al interesado. E) Vista del expediente. F) Terminación anormal del procedimiento. La caducidad.—VII. REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS EN EL EXPEDIENTE DE CONCESIÓN DE AGUAS PÚBLICAS (EN VÍA ADMINISTRATIVA): A) Actos impugnables. B) Revisión de oficio. Revocación y anulación. C) Recursos utilizables en vía administrativa.

I.—INTRODUCCIÓN.

Es claro que el estudio del procedimiento tiene gran interés en cualquier tipo de resoluciones, pues él es el camino, representa el «orden y forma de la actividad administrativa» con una doble vertiente: garantía del interés público y de los derechos de los administrados. Pero en el caso de las concesiones de aguas públicas sube de punto el interés si tenemos en cuenta que el otorgamiento o la denegación de la concesión tiene carácter discrecional y, en consecuencia, en éste caso, no tiene el interesado derecho al otorgamiento, sino que resulta investido de «un derecho al trámite» (1), es decir, un puro derecho formal a que se le otorgue o deniegue mediante el cumplimiento de los trámites procedimentales establecidos, el aprovechamiento de aguas solicitado.

(1) Dictamen del Consejo de Estado de 28 de junio de 1952.

Por esta razón, el estudio de la doctrina jurisprudencial sobre el procedimiento es conveniente iniciarlo delimitando de una forma negativa, a través del concepto de lo discrecional, hasta donde llega el llamado «derecho al trámite».

II.—EXTENSIÓN Y LÍMITES DE LAS FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES DE AGUAS PÚBLICAS.

A) *Carácter discrecional de las concesiones de aguas públicas.*

La jurisprudencia, numerosa en esta materia, sostiene unánimemente el carácter discrecional de las facultades de la Administración en cuanto al otorgamiento o denegación de las concesiones de aguas públicas.

«Las facultades que posee la Administración en los aprovechamientos de aguas públicas en cuanto constituyen una transferencia del poder jurídico que originariamente pertenece al Estado y que otorga como acto de soberanía con vista de la mayor conveniencia de los intereses públicos, afectan a las facultades discrecionales de la Administración en su calidad de órgano ejecutivo del Estado, y esto no sólo en cuanto a su denegación, sino en cuanto a su otorgamiento» (*Sentencia de 21 de junio de 1957*).

En el mismo sentido pueden verse las *sentencias de 22 de diciembre de 1956, 26 de diciembre de 1954, 20 de enero de 1953, 2 de abril de 1919, etc.*

B) *Concepto de acto discrecional.*

La jurisprudencia define lo discrecional por oposición a lo reglado, es decir, de una forma negativa, siguiendo el camino ya iniciado por la doctrina científica.

«... y resoluciones de esta índole no caben dentro de los bien definidos términos de la jurisdicción contencioso-administrativa ni salen de los límites de lo discrecional y de gobierno porque ni causan estado ni emanan de facultades regladas de la Administración» (*Sentencia de 26 de mayo de 1906*).

«Que aun cuando el artículo 24 de la Instrucción de 14 de junio de 1883 prescribe que la denegación de concesión de aprovechamiento de aguas públicas por los Gobernadores civiles (hoy Comisarios de Aguas), es susceptible de los recursos establecidos en la Ley, tal precepto ni autoriza el recurso contencioso-administrativo ni confiere carácter reglado a la concesión de aprovechamientos de aguas, pues para saber si ésta corresponde a las facultades regladas o discrecionales de la Administración, es preciso atenerse a su contenido» (*Sentencia de 20 de diciembre de 1954*).

C) *La discrecionalidad como elemento fundamental del concepto de concesión.*

a) *La concesión demanial.*—Con referencia a las concesiones demaniales (una especie de ellas es la concesión de aguas públicas) es muy interesante la sentencia reciente, 29 de marzo de 1968, en la que se hace un ensayo de definición de concesión demanial y de análisis de su naturaleza jurídica:

«Que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo definió ya en su sentencia de 1 de junio de 1900 la concesión administrativa como "resolución de la Administración por la que ésta por sí, unilateral y discrecionalmente, otorga a una empresa individual o colectiva, la explotación de una propiedad de su pertenencia o de un servicio de sus propios fines", y en la sentencia de 26 de mayo de 1923 definió su naturaleza jurídica diciendo que "la Administración interviene como Poder del Estado y no como persona jurídica, ya sea para realizar determinados servicios públicos, ya para otorgar el uso y aprovechamiento de ciertos bienes de dominio público concedidos a los particulares o entidades jurídicas, bajo determinadas condiciones que la misma Administración impone, dando lugar con ello al nacimiento del contrato especial genuinamente administrativo de la concesión, que no está definido ni regulado en el Derecho civil", cuyas resoluciones patentizan el reconocimiento de dos tipos de concesiones, que la contemplación de su objeto o finalidad permite diferenciar, ya que en unos la Administración transfiere al particular —individuo o ente colectivo— la potestad de gestión de un servicio público, en tanto que en otros se confiere el uso o servicio de un bien de dominio público; en este tipo la concesión demanial es un acto administrativo de autorización que determina una situación de precario para el concesionario, ya que no hay cesión del dominio público ni de las facultades dominicales del Estado».

b) *Concesiones de aguas públicas.*—El mismo concepto de concesión contenido en la sentencia anterior y en las que allí se citan, lo encontramos en la jurisprudencia referido específicamente a las concesiones de aguas públicas.

«Que» siendo la concesión 'resolución de la Administración por la que ésta, unilateral y discrecionalmente otorga a una empresa individual o colectiva la explotación de una propiedad de su pertenencia o de un servicio de sus propios fines...'» (*Sentencia de 20 de junio de 1951*).

En el mismo sentido la sentencia de 20 de junio de 1958: «Las concesiones de aprovechamientos de aguas de dominio público constituye una transferencia del orden jurídico que sobre las mismas pertenece al Estado y que otorga como acto de soberanía en vista de la mayor conveniencia de los intereses generales, afectando por ello a las facultades discrecionales de la Administración, no sólo en cuanto a su denegación, sino en cuanto a su otorgamiento».

Parecidas ideas encontramos en las *sentencias de 2 de marzo de 1932, 2 de abril de 1949 y 22 de diciembre de 1956.*

D) *Fundamento legal de la facultad discrecional.*

El fundamento que la jurisprudencia atribuye a la facultad discrecional de la Administración en materia de concesiones de aguas públicas, desde el punto de vista del Derecho positivo, es diverso :

«... y si la concesión en general es un acto de derecho público realizado por el Estado en concepto de poder, y la concesión administrativa de aprovechamiento, de aguas, en particular, constituye una transferencia del poder jurídico que originariamente corresponde a la Administración sobre las aguas de uso público y que otorga en virtud de un acto de soberanía, es incuestionable que pertenece a las facultades discrecionales de aquélla, como también lo reconoce el propio artículo 24 de la Instrucción citada (de 1883), al decir que el Gobernador civil (hoy Comisario de Aguas) 'resolverá lo conveniente' sobre la concesión, y la constante doctrina de esta Sala, entre otras, en las sentencias citadas en los Vistos...» (*Sentencia de 20 de diciembre de 1954*).

Por su parte, el Auto de 16 de mayo de 1906 deduce el carácter discrecional del hecho de que no haya precepto legal alguno que imponga a la Administración la obligación de otorgar la concesión, «... puesto que no hay precepto en la Ley de Aguas mandando que hayan de otorgarse necesariamente las concesiones de aprovechamiento de las públicas que se soliciten por los particulares, siendo de la facultad discrecional de la Administración el conferirles o negarlas».

Sin embargo, el Auto de 1 de marzo de 1910 sostiene que se puede encontrar el fundamento de la discrecionalidad en el propio articulado de la Ley de Aguas :

«La Administración, al otorgar la concesión de un salto de agua, hace uso de facultades discrecionales, según los artículos 4.º, 147, 215 de la Ley de Aguas de 1879».

E) *Excepciones a los principios anteriores.*

Peze a lo que pudiera parecer por lo expuesto anteriormente, las facultades discrecionales no tienen un carácter absoluto, sino que es un concepto, en cierto modo, «elástico», pues, unas veces, en aras de la mejor administración del interés público, la jurisprudencia ha suavizado el rigor de la regulación de materias regladas, desprendiéndose, aunque tímidamente, de la tiranía de la letra de la Ley, y otras, por el contrario, ha interpretado la esfera de discrecionalidad de la Administración en un sentido restringido.

a) La Administración, por razones justificadas, puede alterar el riguroso orden de preferencia establecido en el artículo 160 de la Ley de Aguas.

«La preferencia a observar, según lo prevenido en el artículo 160 de la Ley de Aguas en las concesiones de aprovechamientos especiales de aguas públicas, no puede ser racionalmente interpretada y aplicada con el criterio y el modo absoluto y rigorista, estrictamente literal y aislado,

que se pretende en la demanda, y sí, por el contrario, debe serlo, relacionándolo, lógica y razonablemente, con el espíritu que informa en su conjunto toda la ordenación legal y reglamentaria, reguladora de los aprovechamientos de aguas, en armonía con las demás disposiciones de esta ordenación especial y con sujeción a los principios jurisprudenciales correspondientes... elementos de derecho o de juicio que, en realidad, subordinan o condicionan la observancia de las preferencias previstas por el citado artículo (160 de la Ley de Aguas) a la concurrencia y a la atención también de las demás circunstancias o necesidades de importancia o trascendencia análoga sobre que versa, como las constituidas, entre otras, por las concernientes al desarrollo y al cumplimiento de los fines de interés general; al acatamiento previo por los solicitantes de los preceptos de esta legislación de aguas, invocada en apoyo de tales peticiones, a la incompatibilidad entre éstas, y a las distintas garantías, y a la aplicabilidad del repetido artículo 160, de las solicitudes formuladas en competencia, concediéndose preferencia a las primeramente presentadas sobre las que lo fueron con posterioridad, respetándose por la Administración otorgante, mientras, sin ser anuladas, subsistieron las concesiones que ya entonces al producirse esas nuevas pretensiones, existiesen..., derivándose de todo ello, cual conclusión lícitamente aceptable, la posibilidad de que justificadamente no se observe por la Administración en las concesiones de aprovechamientos especiales de aguas públicas el orden de preferencia fijado por el artículo 160 de la Ley de Aguas, tal posibilidad ha de estimarse realizable y, en consecuencia, acertadamente utilizada en el presente caso por la Administración» (*Sentencia de 5 de junio de 1959*).

b) En cambio, tratándose de concesiones «concurridas» sobre las que se plantea competencia, la jurisprudencia ha mantenido con todo su rigor el esquema de preferencias del artículo 160 de la Ley de Aguas, sosteniendo que, en estos casos, la Administración no actúa discrecionalmente.

«Si bien es cierto que las resoluciones gubernativas, concediendo o denegando concesiones de aguas públicas, caen, por lo general, dentro de la facultad discrecional de la Administración, no lo es menos, y así lo tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia, que, cuando se trata de concesiones en competencia, no actúa la Administración discrecionalmente, sino que viene entonces obligada la Administración a ajustarse a lo preceptuado en los artículos 157 y 160 de la Ley de Aguas y en el Real Decreto de 7 de enero de 1927, que dispone que la concesión se otorgue prefiriendo los proyectos de mayor utilidad e importancia y, en igualdad de circunstancias, los que antes se hubieren presentado» (*Sentencia de 21 de diciembre de 1949*).

III.—AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS QUE OTORGAN LAS CONCESIONES DE AGUAS PÚBLICAS.

El artículo 248 de la Ley de Aguas atribuye al Ministerio de Fomento (hoy Obras Públicas) la facultad de otorgar, por sí o por medio de las Autoridades que de él dependan, las concesiones de aguas públicas. Las Autoridades del Ministerio de Obras Públicas, que actualmente pueden otorgar concesiones, son: el Ministro, el Director general de Obras Hidráulicas y el Comisario de Aguas de la Cuenca respectiva.

A) *Aprovechamientos industriales.*

a) *Competencia genérica del Ministro de Obras Públicas.*—«La competencia para conceder los aprovechamientos de aguas públicas de esta clase se define por la Ley de Aguas de 1879, en su artículo 248, número 2.º, encomendándola al Ministro del Ramo, de modo general, o sea, cuando no corresponda otorgarlos a otras Autoridades por disposición expresa de la Ley; excepción que, en cuanto aquí interesa, aparece consignada en su artículo 218...» (*Sentencia de 28 de noviembre de 1940*).

b) *Evolución histórica de la competencia en la materia de aprovechamientos industriales.*—«Que al quedar fuera de las atribuciones del Gobernador civil el otorgamiento de concesiones similares a la que ahora nos ocupa, es claro que, por expresa declaración del artículo 248, 2.º, de la Ley de Aguas y 5.º del Real Decreto de 7 de enero de 1927, tal facultad estaba directamente atribuida al Ministerio de Fomento (hoy Obras Públicas), desde la creación de este Ministerio por Decreto de 16 de diciembre de 1931, bien por sí o por las Autoridades del mismo dependientes.

Que al continuar con el estudio histórico de la legislación española en materia de aguas, encontramos, dictada en ejecución del Decreto de 29 de noviembre de 1932 [de la que, *a contrario sensu*, se deduce de su art. 1.º, ap. c)], que a los llamados Jefes de Aguas les competía otorgar las concesiones de aprovechamientos industriales, tanto de carácter temporal como permanente..., cuando el consumo de agua sea inferior (como acontece en el supuesto de este recurso) a cinco litros por segundo.

La anterior conclusión queda confirmada por el Decreto 1.558/59, de 10 de septiembre, en cuyo artículo 8.º se desconcentran y transfieren del Director general de Obras Hidráulicas, en los Jefes de los Servicios Hidráulicos, la atribución de otorgar concesiones para usos industriales de 5 a 20 litros, de donde, implícitamente, se deduce que la facultad de conceder hasta cinco litros por segundo les estaba ya con anterioridad confiada» (*Sentencia de 4 de mayo de 1966*).

Y la sentencia de 14 de febrero de 1946, con respecto a los caballos de fuerza de este aprovechamiento, establece: «Que la facultad de conceder aprovechamientos de aguas para usos industriales superiores a

500 caballos de fuerza, corresponde, según los artículos 4.º y 5.º del Real Decreto antes citado, vigente en la época del expediente que se revisa, al Ministerio; y demostrando en el mismo que la fuerza del salto, cuyo aprovechamiento concedióse al Gobernador (hoy Comisario de Aguas) de L. a la Sociedad A. de V., equivale a 6.033 caballos teóricos, obligado es reconocer que dicha Autoridad carecía de competencia para dictar el acuerdo».

B) *Aprovechamientos para riegos.*

a) *Competencia del Ministro de Obras Públicas.*—«A juzgar por lo que aparece por las actuaciones del expediente administrativo, muy señaladamente del informe propuesto de la División Hidráulica del Pirinco Oriental en los 10.000 litros de agua concedidos, han de comprenderse los 600 litros de agua que el interesado viene utilizando para riego de 800 Has. de terreno, siendo indivisible la concesión, es manifiesto que el Gobernador (hoy Comisario de Aguas) rebasó el límite fijado al ejercicio de sus facultades, en cuanto que autorizó un aprovechamiento de agua para riegos que, conforme al artículo 5.º del citado Real Decreto-Ley (de 7 de enero de 1927), corresponde conceder al Ministro de Fomento (hoy Obras Públicas)» (*Sentencia de 2 de junio de 1949*).

b) *Competencia de las Comisarias de Aguas y Dirección General de Obras Hidráulicas.*—Es competencia de las Comisarias de Aguas la concesión de Aguas públicas, cualquiera que sea el destino, de caudal inferior a 20 litros por segundo.

«Que del indicado expediente aparece que el caudal del aprovechamiento de aguas para riego, cuya concesión pretenden la Comunidad de Regantes de El Fresno y don J., es de 2,5 litros por segundo, por lo que la potestad para decretar su concesión, si bien en armonía con lo ordinal 2 del artículo 4.º del Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927 competía al Gobernador civil de la provincia, quedó modificada al ser atribuida por Decreto de 20 de mayo de 1932 a los Ingenieros Jefes de Obras Públicas de las respectivas demarcaciones la incoación, tramitación y resolución de los expedientes relacionados con los servicios de Obras Públicas; lo que aparece ratificado por Decreto de 29 de noviembre del mismo año, si bien la Orden del día siguiente del propio mes, dictada para la ejecución del anterior Decreto, determinó, en su número 1.º, caso a), que se exceptuaban de las mencionadas atribuciones las concesiones y aprovechamientos de aquellas aguas, siempre que el caudal a derivar fuera inferior a 100 litros y superior a 5 litros, y, por último, la Orden de 25 de agosto de 1939 dispuso, en interpretación de la anterior, que el artículo 1.º de ésta debe ser entendido en su sentido estricto; es decir, que es la Dirección General de Obras Hidráulicas a quien compete resolver los casos, no hace distinción de éstos, en que correspondía hacerlo a los Gobernadores y han sido exceptuados de la facultad de los Jefes de Aguas» (*Sentencia de 19 de noviembre de 1965*).

C) *Abastecimiento de aguas a las poblaciones.*

La competencia que en esta materia corresponde a las Comisarias de Aguas les viene atribuida como propia en la Ley, no procede por delegación de Autoridad Superior.

«Que de acuerdo con reiterada práctica administrativa, corroborada por la constante jurisprudencia de esta Sala, ambas apoyadas en textos legales que la propia sentencia invoca, ordena y razona para justificar su resolución, no puede ponerse en duda que la venerable Ley de Aguas (artículos 251 y 253 de 13 de junio de 1879) ha experimentado concretamente en estos artículos y punto una clara modificación por consecuencia del progreso jurídico de los años transcurridos, de modo tal, que, ubicada en el antiguo Ministerio de Fomento (hoy Obras Públicas) la facultad exclusiva para otorgar concesiones de aprovechamientos de aguas públicas o reconocer los preexistentes en condiciones legales, se ha distribuido la competencia de la materia entre sus organismos o autoridades, y corresponde conocer, no por delegación, sino por atribución propia de las concesiones para aprovechamientos de aguas para abastecimiento a poblaciones en cuantía de cinco litros por segundo, a la Comisaría de Aguas, como bien razona la sentencia, de cuyas resoluciones pueden alzarse los interesados ante el organismo superior competente que no puede ser otro que la Dirección General de Obras Hidráulicas, que es justamente el caso de autos, no siendo, por tanto, procedente el recurso de reposición que fue indicado a las partes, por no ser el legal, razón por la cual debe ser mantenida la sentencia recurrida íntegramente» (Sentencia de 20 de febrero de 1965).

En el mismo sentido puede verse la sentencia de 18 de enero de 1963.

IV.—INTERESADOS.

En la jurisprudencia sobre concesiones de aguas públicas no encontramos una delimitación del concepto de interesado cual la del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, pero sí encontramos tratados los problemas más importantes en esta materia.

A) *Se consideran interesados los titulares de derechos que resultan lesionados en el expediente.*

a) Empezamos por una precisión terminológica: la sentencia de 9 de mayo de 1956 considera ineficaz en materia de procedimiento de concesión de aguas públicas, la distinción entre «parte» y «tercero interesado».

«Que el concepto de 'interesado' en que el actor pretende amparar su derecho a una intervención directa en el expediente de concesión hasta el acto terminal del mismo aduciendo en apoyo de esta opinión el artículo 105 del Reglamento del Ministerio de Justicia y el 57 del de Fo-

mento (hoy Obras Públicas), de 23 de abril de 1870 y la Ley de Bases de 9 de octubre de 1889, si pueden tener utilidad al efecto de distinguir quién es 'parte' y quién 'tercero interesado', en el ámbito del expediente general carece de aplicación en materia de concesiones de aguas, donde por exigencia de una específica legislación ordenadora de las mismas queda eliminada toda norma de tipo supletorio, innecesaria ante la nitidez del régimen singular que la modula, especial y principalmente contenido en la Instrucción de 14 de junio de 1883 y el Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927, número 33, en las cuales se determina la forma y circunstancias para la audiencia de los interesados».

b) La jurisprudencia anterior a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 toma como piedra de toque para atribuir el carácter de interesado la existencia de un derecho vulnerado.

«Que al fundar su acción el recurrente no en un perjuicio actual, sino futuro y puramente hipotético, no puede alegar con eficacia ni le asiste un derecho vulnerado de carácter administrativo» (*Sentencia de 3 de junio de 1949*).

En el mismo sentido las sentencias de *13 de diciembre de 1949* y *18 de abril de 1913*.

La sentencia de 27 de enero de 1932 insiste en que el recurso contencioso administrativo (lo mismo puede decirse del recurso administrativo), sólo puede interponerse «por los particulares contra resoluciones que vulneren un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una vez, en Reglamento u otro precepto administrativo».

c) La Ley de Procedimiento Administrativo, al introducir un concepto preciso de «interesado», tuvo, como no podía menos de ser, un reflejo en la jurisprudencia que ofrece un concepto de interesado más amplio.

«... como estas empresas no han sido parte en el expediente administrativo, no ostentan derecho alguno a reclamar, no promoviendo el procedimiento administrativo como titulares de derechos e intereses legítimos, ni se personaron en dicho procedimiento como interesados personales y directos, no podían ser considerados como tales en tal procedimiento administrativo...» (*Sentencia de 23 de diciembre de 1965*).

d) Nacimiento del derecho. La sentencia de 5 de enero de 1906 se refiere al momento en que nace el derecho subjetivo. Este «derecho administrativo constituido a favor de M. existe desde que le fue admitida la solicitud y documentación».

e) También han de considerarse interesados los competidores de un proyecto.

«Que respecto a la pretensión encaminada a lograr la anulación del acuerdo administrativo aquí impugnado que había decidido suspender el trámite de solicitud del señor R., del que es competidor el señor D., ha de advertirse, desde luego, que, aun reducida la acción del señor D.

al estrecho marco de competidor de la aludida pretensión, y, por tanto, al concepto derivativo que ello supone, nada impide que a título de persona así actuante, tenga el interés de tal, así como el derecho de semejante carácter para que el trámite de su pretensión no sufra otras demoras que las ajustadas a la Ley; con lo que no cabe dudar de su derecho a la observancia de las normas a que la Administración deba acomodarse en este precepto.

Que por ello asiste al señor D. un derecho incuestionable a la pureza y puntualidad de los trámites que signifiquen para el mismo un progreso o retardo en la resolución de sus pretensiones; y en su virtud es palpable que antes de dictarse acuerdo alguno paralizador que tan de cerca atañe a sus intereses y eventuales derechos, debió ser oído dicho señor D.» (*Sentencia de 26 de junio de 1951*).

B) *Intereses simples.*

No se consideran interesados en el procedimiento los que sólo ostentan un simple o mero interés.

«... el interés que F. puede tener en la resolución del presente recurso es puramente económico y general, al igual que lo pueden tener todas las personas interesadas en que se les concediesen aprovechamientos de aguas en ese río, pero éste no es el interés directo que la Ley exige, sin que por otra parte con la resolución ministerial, se haya lesionado ninguna clase de derechos que F. tuviera o le hubieran podido corresponder» (*Sentencia de 25 de enero de 1965*).

En sentido parecido se expresa la sentencia de 30 de diciembre de 1948.

Por su parte, la sentencia de 26 de mayo de 1908 rechaza expresamente la posibilidad de ejercitar una acción pública en materia de concesiones de aguas públicas.

«Que los opositores de un proyecto de esta índole en vía contenciosa no pueden reclamar contra defectos, vicios u omisiones que afectan al derecho que pueda corresponderles y que estimen lesionado, porque ello implicaría dar a la acción que ante esta jurisdicción puede ejercitarse el carácter de pública, que es lo más contrario a su propia naturaleza».

C) *Transferencia de concesiones.*

La Administración no considera «interesado» al adquirente de una concesión por transferencia en tanto ésta no haya sido aprobada por la Administración.

«Que por lo expuesto resulta claro que el recurrente, señor A. V., no ha llegado en momento alguno a ser sucesor subrogado en los derechos indefinidos que los señores P. poseyeran en la concesión de autos, puesto que aún no había obtenido la ineludible aprobación de la Administración para que pudiera ser considerado como tal titular en algún modo o parte de las mismas, derechos que tampoco poseían definidos los cedentes, y, por tanto, resulta ser un poseedor extraño a la relación jurídica

concesional que se cuestiona, sin que, por tanto, pueda ostentar interés jurídico atendible alguno para intervenir en el expediente» (*Sentencia de 12 de noviembre de 1963*).

V.—VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS EN EL PROCEDIMIENTO PARA CONCESIÓN DE AGUAS PÚBLICAS.

A) *Requisitos subjetivos. La competencia, sus clases y efectos.*

Pueden distinguirse tres tipos de competencia y paralelamente tres clases de violación de la competencia o incompetencia: territorial, funcional (o por razón de la materia) y jerárquica (o por razón del grado). En relación con la sanción jurídica que estos vicios determinan (nulidad o anulabilidad) se distinguen dos supuestos de incompetencia: incompetencia absoluta o manifiesta e incompetencia relativa.

a) *Incompetencia funcional.*—La jurisprudencia considera la incompetencia funcional o *ratione materiae* como causa de nulidad absoluta, aunque no emplee este segundo término.

«Que el expediente gubernativo... debió ser tramitado por el Ingeniero Jefe de Obras Públicas, como expresamente ordena el artículo 2.º del Real Decreto de 14 de agosto de 1893, que suprimió las Secciones de Fomento de los Gobiernos civiles (hoy la competencia ha sido transferida a las Comisarias de Aguas), y no por el Ingeniero del Servicio Agronómico, toda vez que tratándose de un asunto de aplicación e interpretación de la Ley de Aguas, correspondía con toda evidencia a aquel funcionario su instrucción y tramitación y la emisión del informe necesario antes de que recayera la resolución del Gobernador.

Que tanto por este vicio esencial que en el asunto se observa como... procede acordar la nulidad del mismo y reponerlo al estado que tenía al ser iniciado, para que, tramitado y decidido conforme a derecho» (*Sentencia de 10 de febrero de 1898*).

b) *Incompetencia jerárquica.*—La violación de la competencia jerárquica produce normalmente la anulabilidad del acto administrativo; sin embargo, la jurisprudencia no suele emplear este término, desviándose del tecnicismo usual en la doctrina.

«Que con estos antecedentes legales obvio resulta que en consonancia con el volumen del caudal del aprovechamiento pretendido por los prenombrados interesados no correspondía al Centro Directivo que lo ha verificado, sino a la Comisaría de Aguas del Ebro. Por lo que lo decidido con tal incompetencia es legalmente nulo, así como todas las actuaciones posteriores que de ello traen causa; debiendo reponerse el expediente administrativo al momento de resolución para que tenga efecto con arreglo a derecho» (*Sentencia de 19 de noviembre de 1965*).

Mas no cabe duda que la jurisprudencia, aunque no emplee el tér-

mino, considera los actos dictados con vicio de incompetencia jerárquica como simplemente anulables, ya que admite, como vamos a ver, la posibilidad de subsanación.

«Que según el artículo 8.º del Decreto de 10 de septiembre de 1959, las Comisarias de Aguas solamente tienen competencia para otorgar concesiones para usos industriales hasta la cantidad de 20 litros de agua por segundo y como la concesión otorgada es de 114 metros cúbicos por hora es visto que la cantidad de agua concedida es de 31, 67 litros por segundo, cifra que excede con mucho de las facultades que la Ley concede a las Comisarias de Aguas por lo cual ésta, al otorgarla, procedió con notoria incompetencia jerárquica, pero al interponerse recurso por todos los interesados ante la Dirección General de Obras Hidráulicas, este Organismo, haciendo uso de lo dispuesto en el número 2 del artículo 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo y como órgano superior jerárquico de las Comisarias de Aguas, convalidó expresamente el acto anulable, el cual, desde su fecha, produce efecto, y al hallarse convalidada por la superioridad en uso de facultades privativas, no puede hablarse en este momento procesal de tal incompetencia jerárquica porque el vicio inicial de incompetencia jerárquica fue legalmente subsanado» (*Sentencia de 3 de julio de 1964*).

B) *Requisitos objetivos.*

a) *Concesión sobre aguas de dominio privado.*—En este caso se trata propiamente de un supuesto de falta de objeto.

«La resolución administrativa que concede el aprovechamiento de aguas pertenecientes al dominio privado, es nula, y compete a los Tribunales del orden civil el conocimiento de las cuestiones relativas al dominio de las aguas públicas y al dominio y posesión de las privadas..., por lo cual no atemperándose a estas disposiciones las resoluciones administrativas procede su nulidad por abuso de poder o exceso de atribuciones» (*Sentencia de 11 de febrero de 1910*). También pueden verse las de *27 de diciembre de 1892* y *10 de junio de 1899*.

b) *Concesión sobre el mismo objeto de otra anterior.*

«Mientras no sobrevenga la declaración de caducidad no puede pedirse fructuosamente lo que ya está concedido ni la Administración tiene facultad para hacer una concesión sobre igual cosa y en los propios términos de la...» (*Sentencia de 19 de abril de 1951*).

En idéntico sentido la *sentencia de 2 de junio de 1914*.

c) *Inexistencia de acto administrativo.*

«Que a pesar de esta evidencia, sobre un supuesto erróneo y sin existir ningún acuerdo resolutorio de sentencia de 17 de agosto de 1932, se promovió y fue decidido un recurso de alzada primero, y después el contencioso-administrativo, cuya sentencia de primera instancia es objeto de la presente apelación; realidad, en verdad insólita, que entraña un error esencial y un vicio procesal consecutivo de máxima entidad

porque la base o antecedente inexcusable para que se reclame o actúe en vía gubernativa, y luego en la contenciosa, es el acto o resolución del órgano administrativo contra quien se protesta, y aquí, según se consignó antes, y está acreditado, no aparece dictada la decisión que originariamente se impugnó ni en la fecha indicada—17 de agosto de 1932—ni por el órgano administrativo a quien en términos concretos y precisos se atribuye» (*Sentencia de 27 de abril de 1945*).

C) *Requisitos formales.*

a) *Falta de trámite de aforo.*

1.º Concepto de aforo. «... que no se justifica en el proyecto la posibilidad de obtener el agua necesaria mediante el aforo...; porque significando la palabra aforar, tratándose de aguas, medir la cantidad que lleva una corriente en una unidad de tiempo, existe la imposibilidad material de hacerlo en el presente caso por tratarse no de una corriente continua, sino eminentemente discontinua por estar supeditada a la menor abundancia de lluvia que la alimenta, extremadamente variable» (*Sentencia de 7 de noviembre de 1949*).

2.º La omisión del trámite de aforo es considerada por la jurisprudencia como un vicio esencial del procedimiento que acarrea la nulidad absoluta por causar indefensión a los interesados.

«... y en cuanto al segundo defecto (falta de aforo) debe tenerse en cuenta el artículo 190 de la Ley de Aguas citada, según la cual 'cuando existen aprovechamientos en usos de un derecho reconocido y valedero, solamente cabrá nueva concesión en el caso de que el aforo de las aguas en años ordinarios resulten sobrante del caudal que se solicita, después de cubiertos completamente los aprovechamientos existentes', y justificadas dichas dos faltas que cada una de ellas de por sí tiene fuerza anulatoria, ya que genera la indefensión de los derechos de los reclamantes... procede declarar la nulidad» (*Sentencia de 10 de julio de 1956*). En el mismo sentido puede verse la *sentencia de 1 de julio de 1933*.

3.º El trámite de aforo no puede ser suplido por ningún otro trámite equivalente.

«Que el artículo 8.º de la Instrucción de 14 de junio de 1883, que por precepto del 9.º del Real Decreto de 7 de enero de 1927 constituye la legislación vigente en orden a la tramitación de los expedientes de aguas públicas, requiere que en la Memoria del peticionario se exprese y justifique la cantidad de agua que se solicita y la posibilidad de obtenerla, comprobada por los correspondientes aforos, precepto que responde tanto a la necesidad de conocer cuantitativamente el agua que ha de ser objeto de la concesión en relación con el caudal de origen, como a la salvaguarda de legítimos derechos de terceros de que es expresión el artículo 190 de la Ley de Aguas, al exigir que cuando existan aprovechamientos en uso de un derecho reconocido y valedero, solamente cabrá nueva concesión en el caso de que del aforo de las aguas en años normales (ordinarios) resultare sobrante el caudal que se solicita, después de cubiertos completamente los aprovechamientos preexistentes; siendo

de recordar que el aforo ha de comprobarse con los datos auténticos y expresos constantes en los archivos de los Servicios Hidrológicos, a tenor del artículo 21 de la citada Instrucción y practicadas en los términos prevenidos en los artículos 11 y 12 de la Real Orden de 16 de diciembre de 1889, sin que la Ley autorice a sustituir tan importante como decisiva diligencia por ningún otro elemento.

Que por lo razonado anteriormente no se enerva ni por la diligencia de reconocimiento y confrontación practicada en el expediente, ni por el informe del Ingeniero encargado de los Servicios Hidráulicos, ni por el acta de notoriedad que obra en autos, porque, según queda dicho, la constancia de aforos es diligencia inexcusable e insustituible por ningún otro elemento de juicio, por lo mismo que tiene por objeto fijar con exactitud cuantitativamente el caudal y porque, en definitiva, el acta de reconocimiento y confrontación obrante al folio 34...» (*Sentencia de 26 de abril de 1955*). En idéntico sentido se expresa la *sentencia de 27 de febrero de 1957*.

b) *Omisión de informes.*

1.º Informe de los Servicios de Sanidad en concesiones para abastecimientos de agua a poblaciones.

«Aun supuesto, al solo fin dialéctico, que pudiera hacerse abstracción de estos vicios y que nada obstase a la competencia del Gobernador para resolver el expediente con arreglo al Real Decreto de 5 de enero de 1927, tampoco podía ser mantenido su acuerdo recurrido en este pleito, porque dicho Real Decreto es incompatible con la aplicación de la Instrucción de 14 de junio de 1883, cuyo artículo 23 no autoriza simplemente sino que ordena que informe en estos expedientes la Junta de Sanidad cuando la concesión solicitada pueda afectar a la salud pública, y esta contingencia era notoria en el caso de autos, al oponerse a dicha concesión el Ayuntamiento de V. con el fundamento de que si era otorgada quedaría suprimida una acequia que atravesando la localidad la saneaba mediante el arrastre de sus basuras y pozos negros; alegación referida al extremo tan importante como es siempre el de la salubridad de un pueblo que no era lícito dejar sin comprobación en su realidad, consecuencias y alcance y cuya omisión por sí sola determina un vicio sustancial y tan calificado que aun prescindiendo de las señaladas anomalías que antes se puntualizaron, sería suficiente para determinar la nulidad de un acuerdo así dictado, que procede declarar por la concurrencia de los motivos señalados» (*Sentencia de 28 de noviembre de 1940*).

2.º Informe del Consejo de Obras Públicas.

«... y por otra parte supuesto que venía siendo oído el parecer del Consejo de Obras Públicas, es evidente que la Administración reconocía implícitamente el sentido que con respecto a las pretensiones de la Sociedad demandante había de asignarse al artículo 23 del Real Decreto de 7 de enero de 1927, con lo que dejaba de oírse a dicho Cuerpo consultivo en materia reconocida ya como de su peculiar competencia.

Que en virtud de lo razonado, es palmaria la infracción procesal incurrida al decidir la suspensión del trámite sin escuchar al particular

interesado ni requerir el parecer del citado Consejo sobre tan singular novedad sobrevenida, y es claro que al darse esta causa de nulidad del acuerdo impugnado se hace innecesario aquilatar si desde algún otro punto de vista meramente rituario existieron otros motivos de nulidad» (*Sentencia de 29 de mayo de 1951*). También pueden verse las *sentencias de 15 de enero de 1907 y 2 de enero de 1915*.

c) *Omisión de la información pública.*

1.º La omisión del trámite de información pública implica la nulidad del expediente.

«La Ley de Aguas, en su artículo 250, relacionado con el 15 de la Instrucción de 14 de junio de 1883, requiere el régimen de publicidad preciso en todo expediente de concesión de aprovechamiento...» (*Sentencia de 25 de noviembre de 1944*).

La sentencia de 17 de febrero de 1930 considera el trámite de información pública como «esencialísimo».

«Por precepto claro y explícito del artículo 17 del Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927, en los expedientes sobre concesión de aguas públicas se procederá a la información pública, redactándose al efecto por el Ingeniero Jefe de la División, el anuncio y nota especificados en la Instrucción de 14 de junio de 1883, remitiéndolos a los Gobernadores para su publicación en los *Boletines Oficiales*, de los cuales se remitirá por lo menos un ejemplar al Jefe de la División y además a los Alcaldes de los pueblos que ocupe la obra a los 'que se ordenará la publicación de la petición' deberán dar cuenta en el término de diez días del resultado de la información 'certificándose haberse publicado el anuncio', y remitiendo en su caso las reclamaciones presentadas; trámite esencialísimo que no consta haya sido cumplido por el Alcalde de X., en donde habían de realizarse las obras y construirse la presa para la toma de aguas» (*Sentencia de 27 de febrero de 1930*).

2.º Elementos que ha de contener la nota-anuncio que inicia la información pública.

«El artículo 16, en relación con el 9.º del Real Decreto de 7 de enero de 1927 y los preceptos de la Instrucción de 14 de junio de 1883, que se refieren a la información pública en los expedientes de concesión de aguas públicas, obligan al Jefe Técnico de Obras Públicas competente a la redacción, y al Gobernador civil a la publicación, en el *Boletín Oficial de la Provincia* correspondiente de una nota-anuncio, que es convocatoria y punto de arranque de la información pública, y en la cual, por tanto, ha de contenerse la indicación de los elementos esenciales que jurídicamente caractericen el aprovechamiento solicitado; y que desde el día de su concesión habrá de constituir el derecho administrativo del concesionario, debiendo reputarse, entre otros, como tales elementos esenciales, la cantidad de agua solicitada, el emplazamiento de la toma y los puntos de paso y trazado de la obra hidráulica de que se trate, según se induce del artículo 18 de la Instrucción antes mencionada en relación con el 4.º y las disposiciones que regulan la inscripción de los aprove-

chamientos de aguas en los Registros públicos establecidos al efecto» (*Sentencia de 31 de diciembre de 1952*).

3.º Es necesaria nueva información pública cuando el proyecto se reforma fundamentalmente.

«Si la falta de audiencia invocada por la parte actora es por sí sola suficiente a determinar la invalidez del aprovechamiento, a ella se añade la no menos sustancial de no haberse practicado una nueva información pública a base del proyecto fundamentalmente reformado, precisa reconocer que tan acusadas omisiones y en observancia de lo dispuesto en el artículo 4.º del Código civil, impone la necesidad de declarar la nulidad de lo actuado en el expediente administrativo a partir del momento en que dejó de cumplirse el trámite de la referida nueva información» (*Sentencia de 22 de diciembre de 1950*).

4.º El trámite de información pública no puede ser suplido por la información pública del proyecto de obras.

«En la propuesta del Negociado de 26 de junio de 1952 que, previas las conformidades de la Sección y de la Dirección General de Obras Hidráulicas, vino a ser la Orden ministerial recurrida de la propia fecha, se reconoce que no se practicó la información pública prevenida en los artículos antes citados, siquiera se añada que no parecía necesario este trámite porque en el expediente de recrecimiento de la presa del pantano de Guadalmellato se había efectuado la información pública reglamentaria... en modo alguno puede justificar la falta de información exigida por las disposiciones de aplicación al caso» (*Sentencia de 17 de febrero de 1956*).

VI.—PROCEDIMIENTO.

A) *Requisitos de la petición.*

a) *Documentos que habrán de acompañarse a la instancia.*

«El artículo 2.º de la Instrucción de 14 de junio de 1883 dispone que en los aprovechamientos de aguas públicas, a la instancia se unirá el proyecto, y cuando no se solicite la declaración de utilidad pública, ni la imposición de servidumbre, se unirá certificación que acredite ser el peticionario dueño de los terrenos que hayan de ocuparse o el permiso del que lo sea, exigida exigencia ratificada y ampliada por el artículo 13 del Decreto-Ley de 7 de enero de 1927.

Por lo que al omitir el permiso del dueño de los terrenos afectados por las obras y al no solicitar la imposición de servidumbre de acueducto o declaración de utilidad pública a efectos de expropiación, incumplió abiertamente las exigencias formales previstas en las disposiciones citadas.

Sin haberse oído al recurrente, con todo lo que se evidencia la indefensión del recurrente determinante de la nulidad del expediente desde su iniciación» (*Sentencia de 12 de diciembre de 1957*).

b) *Posibilidad de subsanación de defectos.*

«El Real Decreto-Ley de 1927 prevé la posibilidad de enmendar defectos de la documentación aportada, es visto que no se dio ocasión de ello al solicitante, lo cual constituye una grave infracción procesal, y así mismo hizo imposible que a tal efecto utilizase los diez días que para tales subsanaciones otorga el aludido Decreto-Ley» (*Sentencia de 27 de octubre de 1950*).

B) *Notificaciones.*

En esta materia son de aplicación las disposiciones de carácter general contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, pero tiene algunas particularidades que ha destacado la jurisprudencia.

a) *Obligación de notificar individualmente la iniciación del expediente cuando del Proyecto aparezca la existencia de terceras personas afectadas.*

«El artículo 9.º del citado Real Decreto-Ley ordena que en la tramitación de los expedientes de aprovechamientos de aguas públicas se cumplan las prescripciones establecidas por la Instrucción anteriormente expresada con las modificaciones que se detallan en aquel Real Decreto-Ley, la cual Instrucción prescribe en su artículo 16 que cuando por las indicaciones del Proyecto sea posible conocer las personas a quienes afecta la petición, les será comunicado directamente; lo cual sucede y acontece con los dueños de la finca E., nombrados expresamente en las Memorias de los Proyectos primitivo y reformado, así como en el escrito inicial de este último; y al no cumplirse aquel precepto legal, en relación con ellos, se ocasionó evidente indefensión» (*Sentencia de 17 de febrero de 1930*).

Pero esa comunicación directa sólo es obligatoria cuando se desprenda expresamente del Proyecto la existencia de terceras personas interesadas, no cuando pueda ser «deducida» tal existencia.

«El acceso a los expedientes de concesión de aguas se produce por dos medios: uno individual, cuando de las indicaciones del Proyecto sea posible conocer las personas o corporaciones a quienes afecta la petición de aprovechamiento de aguas públicas, supuesto que obliga a la propia Administración a comunicar directamente la incoación del expediente de concesión para que puedan comparecer en él; y otra general, mediante el anuncio al público de la petición del aprovechamiento que se publicará en el *Boletín Oficial de la Provincia* señalando un plazo de treinta días para admitir las reclamaciones que se presenten... la comunicación directa se basa exclusivamente en la indicación personal que el propio Proyecto contenga y no en deducciones que por consecuencia de él pueda lograr el Organismo tramitador del mismo y que no lo exige la norma procesal apuntada» (*Sentencias de 2 de abril y 9 de mayo de 1956*).

b) *Convalidación de notificaciones defectuosas.*

«Los trámites procesales son de obligatorio cumplimiento y su omisión engendra la nulidad de lo actuado en tanto en cuanto representa garantías establecidas a favor del litigante para que éste no quede indefenso ni decaiga de sus acciones, pues cuando la omisión del trámite o del requisito no ha producido indefensión y el recurrente ejercita su derecho en la forma procedente, queda demostrado que el defecto observado, por no ser sustancial, ni haber acarreado consecuencias perturbadoras, carece de la virtualidad necesaria para producir la nulidad de lo actuado» (*Sentencia de 8 de mayo de 1944*).

c) *Competencia de Proyectos.*

El Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927, en su artículo 11, redactado según el Real Decreto-Ley de 27 de marzo de 1931, dispone que, una vez presentada la instancia por el peticionario, se publicará una nota-anuncio invitando a la concurrencia de Proyectos durante el plazo de treinta días naturales.

a) *Concepto de Proyecto en competencia.*

«El artículo 11 del Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927, en la forma redactada por el Real Decreto de ... de marzo de 1921, sólo admite en competencia, en plazo de treinta días naturales, proyectos no simplemente que tuvieran el mismo objeto que la petición, sino que fueran... incompatibles con él» (*Sentencia de 7 de febrero de 1957*).

b) *Plazo hábil para presentar Proyectos en competencia.*

«El término para admisión de Proyectos en competencia quedó fijado en treinta días naturales, y al versar la controversia sobre si entre ellos ha de conceptuarse o no incluido aquel en que tenga lugar la publicación del anuncio oficial antes aludido, es forzoso estimar que no puede contarse comprendido el día del anuncio, pues una parte del mismo aparecía forzosamente inaprovechable, a saber, la que mediase entre el comienzo astronómico del día y el instante variable de la publicación en el órgano de prensa con eficacia oficial para el debido conocimiento y al no haber trazado el legislador cortapisa alguna, ni declarado expresamente en la norma reguladora de esta cuestión que el cómputo del período se hiciera precisamente incluyendo el susodicho día de inserción oficial, toda hermenéutica que sin apoyo concreto produzca el resultado de cercenar el tiempo disponible para presentar Proyectos de competencia será evidentemente opuesta al propósito del legislador» (*Sentencia de 10 de febrero de 1950*).

c) *Dispensa del trámite de concurrencia de Proyectos.*

«Tampoco supone omisión procedimental la falta de apertura del período para presentación de Proyectos en competencia, porque ya esta Sala en sus sentencias de 3 de marzo de 1952 tiene establecido en el sentido del artículo 6.º del Decreto de 10 de enero de 1947, determinando que su alcance dispensatorio de tal trámite no sólo se refiere a

modificaciones de aprovechamientos ubicados en ríos regulados por construcción de embalses, sino a aquellos en los que esta condición no concurre, la cual norma y su interpretación jurisprudencial obliga a dejar sin efecto también este segundo extremo anulatorio y a apreciar como pertinente la resolución que se hizo del único Proyecto presentado durante la información pública» (*Sentencia de 26 de noviembre de 1962*).

d) *Reconocimiento y confrontación del Proyecto.*

«El Real Decreto-Ley número 33 de 7 de enero de 1927, regulador del procedimiento para concesiones de aprovechamientos de agua en la época del otorgado a la Sociedad A., de V., dispone en su artículo 9.º la vigencia de la Instrucción de 14 de junio de 1883, con las modificaciones que en el mismo Decreto se detallan, y como en el mismo Reglamento, la Instrucción y artículo 21 y el Decreto en el 16, se prevé el trámite de confrontación de Proyectos, su diligencia ha de practicarse en cumplimiento del citado artículo 21 y por necesidad a fines contradictorios, con señalamiento del día y citación del opositor, cuyo precepto no modifica el Real Decreto, puesto que para tal fundamental reforma precisaría una disposición que, por imperio, derogara la establecida en la Instrucción armónica con la Ley de Aguas en su artículo 250, donde se ordena de manera indispensable—así se dice—, y además de la Reglamentaria, la audiencia de las personas a cuyos derechos pueda afectar la concesión, y ello enseña que la Ley y sus Reglamentos procuran garantizar el ejercicio de los derechos del opositor que no fueron atendidos por la Administración en el expediente que se revisa, el cual adolece de falta de citación para la citada diligencia y de la audiencia preceptuada.

... estimando esenciales las infracciones que se observan... procede declarar nulo el acuerdo impugnado» (*Sentencia de 14 de febrero de 1946*).

Idénticas ideas encontramos en las de *4 de mayo de 1897*, *31 de diciembre de 1931*, *23 de diciembre de 1950*, *2 de enero de 1915*, *13 de febrero de 1911*, *15 de enero de 1907*, etc.

e) *Técnico que ha de suscribir el Proyecto.*

«La Orden de 8 de marzo de 1935 confirma la de 14 de agosto de 1934, respecto a que los Centros dependientes del Ministerio de Obras Públicas, no deben admitir ni cursar Proyectos de aprovechamientos de aguas públicas para abastecimientos, riegos e industrias que no estén autorizados por Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, sin discriminar si tales Proyectos son de obras nuevas o de reformas de otras ejecutadas anteriormente.

Que del propio artículo 4.º de la Ley Reguladora de las Enseñanzas Técnicas (Ley de 20 de julio de 1957), que también indica el recurrente como disposición que ampara su tesis de poder redactar y firmar Proyectos de aprovechamientos de aguas para abastecimiento de poblaciones, se deduce criterio contrario al que propugna, por cuanto que sólo

autoriza el título expedido por cada Escuela de Ingenieros para el ejercicio de la técnica correspondiente objeto de su enseñanza (Camino, Montes, Minas, Industriales, etc.), tanto en la esfera privada como pública, según las atribuciones que establezcan las disposiciones legales en cada caso—en donde se estudian las disciplinas propias de la técnica respectiva—, como se dispone en el artículo 3.º de la Ley de Reordenación de la Enseñanza Técnica de 1964, y únicamente se agrega en el artículo 4.º mencionado de la Ley de 1957, 'sin que las especialidades curadas prejuzguen respecto de la capacidad legal para el ejercicio profesional en las restantes especialidades de la Escuela correspondiente', es decir, alude solamente a las diversas especialidades que cada Escuela implante, como se especifica en la Orden de 10 de noviembre de 1962 (Silvopascicultura, Explotaciones de Industrias Forestales en la Escuela de Montes), no a las de estudios que implanten otras diversas Escuelas Técnicas Superiores, sin que en el Reglamento de estas Escuelas de 1962, incorporen innovación alguna que pueda invocar el recurrente» (*Sentencia de 26 de febrero de 1966*).

D) *Especial estudio del trámite de audiencia al interesado.*

a) *La jurisprudencia ha destacado el carácter fundamental de este trámite, considerándolo trámite «sagrado» y «esencial».*

«... porque no concedió audiencia al peticionario y ya concesionario, con cuya omisión se le privó del sagrado derecho de defensa» (*Sentencia de 4 de diciembre de 1904*).

«... la falta de audiencia de los interesados en un expediente constituye vicio esencial en el procedimiento que implica la nulidad de la resolución definitiva y de lo actuado desde que se omitió el cumplimiento de aquella formalidad, que es garantía de los derechos de los recurrentes quienes ya en vía administrativa acudieron para pedir esa nulidad y que se les oyera, sin que haya ninguna actuación en el expediente que pueda suplir ese trámite esencial» (*Sentencia de 20 de abril de 1948*).

Pero este trámite de audiencia llamado «sagrado» y «esencial» por la jurisprudencia que acabamos de citar se concibe en un sentido amplísimo, equivalente a cualquier posibilidad de intervención en el expediente por parte de los interesados, no en el sentido de trámite específico, cual lo describe el artículo 91 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

b) *Trascendencia de la omisión del trámite de audiencia en la jurisprudencia anterior a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.*

La jurisprudencia en esta época sólo considera la omisión del trámite de audiencia como causa de nulidad del expediente cuando no se le ha dado al interesado la oportunidad de ser oído en trámite alguno del expediente, pero no cuando no se haya realizado el trámite específico

de audiencia, pues éste se considera suplido por las diversas intervenciones que el Decreto de 7 de enero de 1927 prevé en el expediente. Así la *sentencia de 5 de abril de 1956*.

«Limitada de este modo la única cuestión a decidir, a saber: la nulidad del expediente por no haberse dado audiencia al recurrente, una vez practicada la infracción e inmediatamente antes de la resolución final en los términos prescritos en la base 10 de la Ley de 19 de octubre de 1889, artículo 57 del Reglamento del Ministerio de Fomento, hoy Obras Públicas, de 23 de abril de 1890, debe puntualizarse que la referida diligencia de audiencia que regulan dichos preceptos sólo es procedente en los expedientes de carácter general, pero no cuando se trata de expedientes especiales regidos por normas también especialmente previstas, cual ocurre en materia de concesiones de aguas para aprovechamientos industriales reguladas por la Instrucción de 14 de junio de 1883 y Decreto-Ley de 7 de enero de 1927». En el mismo sentido se expresan las *sentencias de 25 de mayo de 1959* y *14 de marzo de 1960* (aplicando legislación anterior a 1958).

Sin embargo, en la *sentencia de 2 de febrero de 1956* se refiere al específico trámite de audiencia y declara la nulidad del expediente por haberse omitido.

«Por lo que hace referencia al tercer motivo alegado, es claro y determinante el precepto integrante de la base 10 de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo de 19 de octubre de 1889, según la que 'instruidos y preparados los expedientes para su resolución se comunicarán a los interesados para que dentro del plazo que se señale y sin que pueda bajar de diez días ni exceder de treinta, aleguen y presenten los documentos y justificantes que consideren conducentes a su pretensión...»

«Del estudio minucioso del expediente se pone de manifiesto la realidad de las omisiones y faltas acusadas a nombre de la parte actora, faltas que cada una de por sí tiene fuerza anulatoria, ya que generan la indefensión de los derechos de los recurrentes...»

Realmente esta *sentencia* no supone desviación de la doctrina anterior, puesto que en el caso que contempla la *sentencia*, la audiencia al interesado no había sido suplida por ningún otro trámite, y sobre todo —éste es principio supremo— había causado indefensión.

c) *Jurisprudencia posterior a la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958*.

Parece que la doctrina jurisprudencial que acabamos de citar habría de modificarse al entrar en vigor la nueva Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, ya que según ella y el Decreto de 10 de octubre del mismo año, que enumera los procedimientos especiales que continuarían en vigor, el procedimiento para concesión de aguas públicas no es un procedimiento clasificado como especial, sin embargo la jurisprudencia posterior a la Ley de 1958 sigue manteniendo la misma doctrina

que la jurisprudencia anterior, bien que, como es lógico, con fundamentos jurídicos distintos.

«No puede admitirse tal alegación (infracción del artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo) porque en el caso de autos la tramitación es la señalada en el artículo 3.º del Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927, cuyas normas siguen siendo observables aun después de la promulgación de aquélla, según dispone la Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de octubre de 1958. Esta regulación especial prevé dos momentos de audiencia, en la información pública y en el acto de confrontación y en ambos ha concurrido con su representación la Sociedad demandante...

No ha habido, pues, ni apreciación de extremos nuevos ni indefensión que son los dos supuestos en que las omisiones formales determinan la nulidad según la citada Ley en sus artículos 45 y 91» (*Sentencia de 2 de marzo de 1962*). También puede verse en el mismo sentido la de *31 del mismo mes y año*.

Y la sentencia de 19 de febrero de 1968 puntualiza:

«Que este segundo o posterior trámite de audiencia (se refiere a la petición de nueva audiencia sobre un nuevo informe del Ingeniero encargado) no puede admitirse como exigencia legal porque la Ley no lo autoriza; porque no puede quedar al arbitrio de las partes la facultad de dilatar a su antojo la tramitación del expediente, como ocurriría de prosperar la tesis del actor y hubiese que conceder tantas audiencias como informes se practicaran a virtud de los escritos de los interesados, y sobre todo porque en el dilatadísimo expediente instruido no se produjo indefensión a la parte recurrente, que es el elemento esencial para declarar la anulabilidad del acto, según reconoce el número 2 del artículo 48 de la misma Ley, y tan no existió indefensión que la actora en su extensísima demanda no cita un solo hecho por el que se le haya producido y en cambio consta, y así lo reconoce, que asistió a la información pública en la que se opuso; que asistió al reconocimiento del terreno, donde expuso cuanto creyó de interés y que se le dio audiencia del expediente, por cuyas razones procede desestimar la pretensión de anulabilidad del acto impugnado por este motivo».

E) *Vista del expediente.*

La vista del expediente es un trámite que suele considerarse englobado en el trámite de audiencia del que no es más que una fase: se examina el expediente en la Oficina correspondiente para después formular las alegaciones.

No obstante, algunas sentencias se refieren al momento concreto de vista del expediente.

a) *Trascendencia de la omisión del trámite de vista del expediente.*

«Que sobre aprobar indebidamente y sin someterse a oportuno trámite el acuerdo ministerial dictado en el defectuoso período antes refe-

rido, adoleció, juntamente con el de la Dirección General, del vicio de no haberse dado lugar a examen del expediente, infracción que tuvo tanta mayor gravedad cuanto que se resolvió no ya suspender el trámite, sino incluso anular todo lo hecho y además por no presentada la petición inicial, lo que a su vez entraña decisión gubernativamente inapelable acerca de cuestiones planteadas anteriormente y de las cuales no se había hecho notificación al interesado» (*Sentencia de 27 de octubre de 1950*).

b) *Documentos que han de ser objeto de examen en el trámite de vista.*

«... y reducido a este punto el problema, es indudable que el reclamante tuvo conocimiento de todo lo necesario para alegar lo que en derecho creyera pertinente y así lo hizo de modo bien cumplido y con la extensión que le plugo en su escrito de 30 de junio de 1932, sin que pueda, por tanto, aducir una indefensión producida por la infracción del artículo 57 del Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Fomento de 25 de febrero de 1890, dado que se dio vista al actor de cuanto interesaba para la concreta cuestión que se realizaba, y no puede reputarse consiguientemente inobservado en la sustancia aquel proyecto» (*Sentencia de 22 de junio de 1935*).

La sentencia de 9 de diciembre de 1964 se refiere a la posibilidad de prescindir del trámite de vista.

«A mayor abundamiento sobre el particular, en el supuesto de que fuera preceptivo el trámite de referencia, conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo, el párrafo 3.º de su artículo 91 autoriza a prescindir de él cuando, como acontece en el caso de autos, no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado. Y por otra parte, y como argumento final, sobre la inexistencia del vicio esencial que se invoca, el acto de que se trata no es susceptible de anulabilidad—según dispone el párrafo 2.º del artículo 48 de la misma Ley de Procedimiento—porque no carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, ni ha dado lugar a la pretendida indefensión de la Empresa reclamante, la que ha comparecido en el acta de notoriedad, en las diligencias de medición relativas al expediente y en este mismo cuantas veces lo ha estimado conveniente e incluso recurrió en alzada contra el Ministerio contra la Resolución del Centro Directivo y, por fin, en este proceso siempre en defensa de sus pretendidos derechos».

F) *Terminación anormal del procedimiento. La caducidad.*

Es necesario hacer una primera precisión: la caducidad que aquí estudiamos es la caducidad como modo de terminación anormal del expediente cuando éste se paraliza durante más de tres meses por causa imputable al interesado (art. 99 de la Ley de Procedimiento Adminis-

trativo). No nos referimos a la caducidad, sanción por incumplimiento de las condiciones de la concesión una vez otorgada. La única relación entre las mismas es que ambas tienen el mismo nombre y ambas son una sanción al abandono del interesado.

a) *Requisitos de caducidad.*

«... si bien es cierto que el recurso interpuesto con el carácter de alzada ante la Dirección General de Obras Hidráulicas no fue resuelto expresamente por este Organismo, de tal hecho no pueden obtener los recurrentes la declaración de caducidad administrativa que solicitan, puesto que en el supuesto contemplado no se dan los requisitos exigidos por el artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo, es decir, que exista una paralización del expediente de esta clase que sea imputable al administrado, y que la Administración advierta a éste que, transcurridos tres meses desde el momento inicial de dicha paralización, se produciría la caducidad con archivo de las actuaciones, y ello dado que la caducidad tiene como fundamento la presunción de abandono del proceso y requiere que la parte a quien corresponde impulsarle omita su necesaria cooperación como expresión de voluntad de dicho abandono y por el contrario no puede declararse caducado un proceso por la circunstancia de que la Administración se retrase en su resolución, lo que ha ocurrido en el caso de autos, en el que por otra parte el administrado, como queda referido, ha intentado en todo momento tal procedimiento» (*Sentencia de 16 de marzo de 1968*).

b) *La mora ha de ser imputable al interesado.*

«... según jurisprudencia repetida de este Tribunal, para que un expediente pueda estimarse incurso en caducidad por haber estado más de un año sin ulterior tramitación es preciso que la demora sea imputable al interesado, lo que no ocurre en el caso de autos, en el que por no haberse notificado a dicho interesado, cual así lo reconoce la propia Administración, la providencia de la que pretende partirse para la caducidad no es dable imputar a aquél la referida demora» (*Sentencia de 30 de abril de 1952*).

VII.—REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS EN EL EXPEDIENTE DE CONCESIÓN DE AGUAS PÚBLICAS (EN VÍA ADMINISTRATIVA).

A) *Actos impugnables.*

La jurisprudencia, lo mismo que la doctrina, anterior a la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, confunde con frecuencia los conceptos de actos definitivos, actos que causan estado y actos que agotan la vía administrativa.

«Que es asimismo improcedente, bajo otro aspecto, acoger a debate y pronunciarse sobre las pretensiones formuladas en la demanda, pues debiendo entenderse, conforme al artículo 2.º de nuestra Ley Orgánica,

que las resoluciones administrativas de trámite causan estado cuando sin ser recurribles en la vía gubernativa decidan directa o indirectamente el fondo del asunto de modo que pongan término a aquélla o hagan imposible su continuación, es evidente que la Orden combatida, aun no siendo susceptible de recurso en vía gubernativa, no causó estado, por cuanto disponiéndose en la misma la subsanación de ciertas deficiencias observadas en el expediente en que surgió el incidente que lo motivó, con determinadas condiciones, no decidió el fondo del asunto ni imposibilitó la continuación del referente a los proyectos en competencia» (*Sentencia de 25 de enero de 1951*).

En el mismo sentido la *sentencia de 28 de noviembre de 1934*.

Sin embargo, también encontramos en la jurisprudencia antigua sentencias en las que se maneja con perfecta técnica los conceptos que hemos indicado.

«La resolución reclamada no es definitiva, sino de mero trámite, ni se halla comprendida en ninguno de los casos del artículo 253 de la Ley de Aguas» (*Sentencia de 2 de junio de 1913*).

Y la de 29 de mayo de 1907: «Los acuerdos adoptados durante un expediente de concesión y que no arguyen el otorgamiento ni la desestimación, son de trámite y no impugnables, por tanto, en vía contenciosa.»

B) *Revisión de oficio. Revocación y anulación.*

El uso de los términos revocación y anulación no está bien definido ni en la doctrina ni en la jurisprudencia. Los que admiten la distinción entre ambos conceptos, generalmente entienden por revocación la eliminación del acto administrativo por razones de oportunidad, mientras que entienden por anulación la eliminación del acto administrativo por razones de legalidad.

La jurisprudencia a veces ha utilizado ambos términos conjuntamente seguramente para evitar pronunciarse en cuestiones sujetas a polémica. Así la sentencia de 9 de febrero de 1953:

«... ni la Administración puede desconocer derechos que declaró ser legítimos... que ella no puede revocar, modificar ni anular sus propias resoluciones sin previa declaración de lesividad».

No obstante, preciso es reconocerlo, la jurisprudencia más reciente ha recogido en algún fallo —no importa que no haya sido en materia de concesiones de aguas públicas— la distinción entre revocación y anulación. Así la sentencia de 21 de abril de 1961 dice que anular significa tanto en el lenguaje usual como en el técnico, dejar sin fuerza ni eficacia una disposición o acto, y ello por razones de antijuricidad o vicio formal y no de mera oportunidad o alteración de criterio estimativo, que son las que más frecuentemente determinan la revocación en sentido estricto.

Pero con una u otra terminología la jurisprudencia ha puesto severas restricciones a la posibilidad de que la Administración revoque o anule sus propios actos declarativos de derechos a favor de particulares en materia de concesiones de aguas públicas.

«Que es doctrina admitida por la Ley sancionada por constante jurisprudencia, la de que la Administración no puede volver sobre sus acuerdos y dejarlos sin efecto cuando son firmes y han creado derechos, si no es por los trámites adecuados previstos en las Leyes, que conducen y determinan una declaración de lesividad al entender que producen lesión a los intereses que le están encomendados, siendo consecuencia de lo expresado, que si el Ayuntamiento de C. de R., entendido que el acuerdo de 15 de enero de 1938 perjudicaba a los intereses municipales, medios legales tenía para adoptar la declaración de lesividad que es el único cauce legal para obtener la nulidad de lo anteriormente acordado por la Corporación municipal cuando sus resoluciones sean firmes y creado derecho a favor de terceros» (*Sentencia de 16 de noviembre de 1948*).

El fundamento legal de estas restricciones es diverso:

a) *Doctrina de la «cosa juzgada».*

Unas veces se asimila la resolución administrativa a la sentencia judicial, concluyendo que aquélla como ésta producen la excepción de «cosa juzgada».

«... las disposiciones administrativas que confirman o reproducen otras que son firmes..., si bien los litigantes pueden interponer varios recursos contra una misma resolución y con igual finalidad por no prohibirlo precepto alguno de la Ley, no es menos que la acción que en todos ellos se ejercita es única y, por tanto, la resolución en cualquiera de los recursos interpuestos crea un estado de derecho que no puede ser modificado en los demás recursos pendientes». Doctrina que teniendo en cuenta el artículo 16 del Código civil por el que se perceptúa que «en las materias que se rijan por Leyes especiales, las deficiencias de éstas se suplirán por las disposiciones de este Código», al no regularse de modo especial la situación de cosa juzgada en las Leyes contencioso-administrativas, ha de estarse, cual estuvo la transcrita doctrina de la sentencia de 1924 a la regulación que traza e impone el artículo 1.252 del nombrado Cuerpo de Derecho sustancial» (*Sentencia de 4 de octubre de 1954*).

Y con mucha más claridad la *sentencia de 15 de diciembre de 1917*:

«La Administración no puede volver sobre las resoluciones que haya adoptado, reconociendo, declarando o concediendo derechos, los cuales, si han quedado consentidos y firmes en la vía gubernativa tiene toda la fuerza de la cosa juzgada mientras no se revoquen o desautoricen por los Tribunales que ejercen la jurisdicción contencioso-administrativa o por los ordinarios, merced a la acción reivindicatoria, de la publicama, de la negatoria de servidumbre o de cualquiera otra de naturaleza civil».

b) *Doctrina de los actos propios.*

Otras veces se acude al principio general de derecho de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos.

«... una resolución de la Administración pública dictada dentro del cauce de sus atribuciones, no puede menos de apreciarse que esa resolución y el acto administrativo que la produce y que en ella se manifiesta, generan un derecho de esta clase que ya no puede vulnerar la Administración sin contradecir sus propios actos y que tiene su amparo y máxima garantía en la jurisdicción contenciosa» (*Sentencia de 1 de febrero de 1946*).

En la sentencia de 5 de noviembre de 1948 se insiste en esta doctrina y, además, intenta una separación conceptual entre revocación y anulación, con ideas que no coinciden, por cierto, con las indicadas por nosotros.

«Las disposiciones del Consejo de Ministros, antes mencionadas, constituyen un estatuto propio y especial distinto a las reglas de general aplicación y obliga de tal manera a la Administración —nunca puede ir contra sus propios actos—, que la reconoció en tres ocasiones...»

«El derecho reconocido a X. es de naturaleza administrativa y anterior al Decreto que se impugna..., por virtud del cual queda obligada la Administración a tramitar el expediente de la manera especial estatuida y a resolver en definitiva, previo el curso ordenado, que ha de servir de antecedentes; y es consecuencia la necesidad de haber respetado o hacer respetar el mencionado derecho, por lo que procede la anulación —mejor que revocar—, puesto que no se trata de enmendar la aplicación equivocada de preceptos».

C) Recursos utilizables en vía administrativa.

a) En general.

La materia de recursos está regulada por la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, tanto por imperativo del artículo 1.º, 2, de la citada Ley, como porque el procedimiento para concesión de aguas públicas no es un procedimiento clasificado como especial. En consecuencia, le es aplicable a los recursos administrativos en materia de concesiones la jurisprudencia general. Sin embargo, la jurisprudencia ofrece algunas particularidades dignas de tenerse en cuenta: La jurisprudencia más antigua en materia de concesiones de aguas sostenía que, contra las resoluciones de los Gobernadores (competencias transferidas a los Comisarios Jefes de Aguas), no cabía recurso en la vía administrativa, sino en la contenciosa.

La sentencia de 13 de junio de 1898 distingue si se otorga o se deniega la concesión:

«Contra la providencia del Gobernador que deniegue la concesión, tiene el concesionario (peticionario) el recurso de alzada por expreso precepto legal: pero los opositores, en el caso de que la concesión se otorgue, tienen en el orden administrativo expedito el recurso contencioso en Primera Instancia, de donde se deduce que la providencia del Gobernador es fiscal y causa estado cuando otorga la concesión pretendida, y no cabiendo contra ella recurso en la vía gubernativa, es nula la de-

cisión que resuelve el que indebidamente se interpone por dictarse con incompetencia».

Esta doctrina sigue sosteniéndose en las sentencias de 4 de julio de 1921 y 11 de noviembre de 1933.

Esta doctrina jurisprudencial cambia a partir de 1946. Pueden verse las sentencias de 30 de diciembre de 1946 y 23 de octubre de 1947.

Y se halla claramente formulada en la sentencia de 4 de mayo de 1966:

«La Comisaría de Aguas del Ebro otorgó la concesión en la cuantía del caudal de agua aludido, por gozar de facultades propias al efecto, al amparo del artículo 1.º del Decreto de 8 de octubre de 1959, en relación con el de 28 de noviembre de 1947, no otorgada por delegación, pues para ello se necesitaría constancia expresa, por orden o resolución delegatoria del Ministro del Ramo o de la Dirección General de Obras Hidráulicas, según artículo 95, número 4, de la Ley de Procedimiento Administrativo, sentado lo cual, el acto administrativo resolutorio de la Comisaría de Aguas no había agotado la vía gubernativa, circunstancia que sólo se daría, si el Comisario hubiese obrado por delegación de Organismo Superior, a tenor de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de Régimen Jurídico, de suerte que fue indebidamente ofrecido el recurso de reposición contra dicho acto administrativo de la Comisaría de Aguas del Ebro, en vez de la alzada ante el Superior Jerárquico —en el caso concreto la Dirección General de Obras Hidráulicas—, a tenor de lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo».

En términos muy parecidos se expresa la *sentencia de 20 de febrero de 1965*.

b) *Recursos contra acuerdos que toman su origen de una resolución de carácter general.*

«Es doctrina jurisprudencial establecida por esta Sala en interpretación del artículo 3.º de la Ley de lo contencioso, entre otras sentencias, entre las que se dejan citadas en los Vistos (30 de junio de 1942, 3 de junio de 1947 y 4 y 11 de marzo de 1949), que para la eficaz impugnación de las resoluciones de la Administración que vulneran derechos particulares reconocidos por una Ley y hayan sido adoptados como consecuencia de alguna resolución de carácter general que infrinja la Ley en la cual se originaron aquellos derechos, es preciso que no se consienta, sino que se recurra también la resolución de carácter general, de la que la particular y concreta trae su causa inmediata y directa. Que a pesar de manifestarse en los fundamentos de derecho de la demanda de la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 13 de mayo de 1947, no hace sino cumplir con lo ordenado en el Decreto de 5 de abril de 1946, que, al reservar en favor del I. N. I., el aprovechamiento integral del río N. R. mandó denegar las peticiones de aprovechamientos hidráulicos de aquella cuenca, que estuvieren pendientes de concesión, es lo cierto, que el recurso, según claramente aparece del escrito inicial y básico del mismo, se interpuso únicamente contra la referida Orden, sin que se haya

entablado, a la vez, contra el Decreto que aquélla se limitó a ejecutar o aplicar y como sobre este Decreto, en el que, en su caso, radicaría el agravio que se supone causado, no puede pronunciarse la Sala, por no haber sido requerida en forma para ello, es manifiesta la procedencia de la excepción de incompetencia de jurisdicción, aunque por motivo diferente del que la apoyó el Ministerio Fiscal» (*Sentencia de 21 de diciembre de 1951*). La de 3 de enero de 1959 también se expresa en el mismo sentido.

MANUEL ALVAREZ RICO,
Técnico de Administración Civil.
Abogado del Ilustre Colegio de Madrid.

