



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 2 / 1 9 9 4

La Laguna, a 9 de junio de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre *recurso extraordinario de revisión formulado contra la Resolución de la Consejería de Obras Públicas, de 23 de agosto de 1993, dictada en el expediente 19/93 (EXP. 24/1994 RR)**.

F U N D A M E N T O S

I

El Presidente del Gobierno, al amparo del art. 11.1 de la Ley 4/84, reguladora de la Institución Consultiva de Canarias, en relación con el art. 10.6 del mismo cuerpo legal, interesó la emisión de Dictamen preceptivo, por el procedimiento ordinario, sobre el recurso extraordinario de revisión formulado en el expediente de referencia relativo a la desestimación de autorización para la instalación de una "estación de servicios" en el punto kilométrico 5,200, en el margen derecho de la carretera GC-700, Tahiche circunvalación Arrecife".

II

La complejidad del expediente 19/93 exige la exposición cronológica de los hechos más sobresalientes que resultan de las actuaciones; y así, consta que:

- El 28 de julio de 1987, la instante del expediente solicitó de la Dirección Territorial de Obras Públicas autorización para construir en el punto kilométrico 2,400, del margen derecho de la carretera C-700 de Arrecife-Teguiise, una "estación de servicios", adjuntando proyecto de la obra elaborado y visado, en mayo de 1987.

* PONENTE: Sr. Fernández del Torco Alonso.

- En respuesta a tal petición, se le envía oficio de 4 de agosto de 1987, por el que la Dirección General de Obras Públicas condicionaba la tramitación del expediente de solicitud de autorización a que la instante aportase "1) Declaración jurada del técnico redactor del proyecto o del director de la obra en la que se haga constar que no pertenece a ninguna de las Administraciones públicas afectadas por la Ley 53/84, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas; 2) Autorización de compatibilidad en el caso de que el técnico redactor del proyecto y/o director de las obras pertenezca a alguna de las Administraciones públicas afectadas por la Ley 53/84, con la advertencia expresa de que, si no se presentaba la documentación interesada, al amparo del art. 70 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se archivaría el expediente.

- Tales extremos fueron notificados a la actora, aunque su fecha no consta expresamente, pero puede inferirse que tuvo lugar en agosto de 1987, ya que en el expediente consta una declaración del ingeniero director del proyecto, suscrita el 11 de agosto.

En el reseñado documento constan, al margen izquierdo, varias anotaciones manuscritas, entre ellas una, extendida según su tenor el día 31 de octubre de 1988, en la que se hace constar "personado el representante de la peticionaria, informa de error en la ubicación del solar (5,200 en lugar 2,400) quedando en aportar Anexo por no existir calle de servicios". Merece destacarse que en la parte superior del oficio, en el apartado referente a Asunto, en el extremo referente a punto kilométrico, consta un aspado sobre el señalado originariamente, aunque con lectura perfectamente legible, en el que se determina que el punto originario del asunto era el 2,400, aunque actualmente se fije el 5,200, sin constar fecha de tal rectificación.

- Por oficio de 24 de abril de 1989, el ingeniero jefe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras interesó del Ayuntamiento de Tegui se la aportación de: "a) Certificación, si procede, sobre la calificación de los terrenos que se encuentran al margen del punto kilométrico 2,40"; b) De estar calificados como urbanos, certificación, en su caso, de la línea de edificación establecida en la planificación urbanística municipal vigente en el p. k. citado, o en el plan viario en el caso de redes arteriales; y c) Caso que la planificación urbanística no establezca línea de edificación, certificación del acuerdo municipal proponiendo línea de edificación respecto de la arista exterior de la calzada". Con fecha 7 de junio de 1989, se expide

por el Secretario del Ayuntamiento de Teguiise certificación sobre el carácter rústico de los terrenos obrantes al margen del punto kilométrico 2,400 de la carretera G-C.700, según el Plan Insular de Lanzarote de 1973; documentación remitida a la Consejería el día 9 de junio de 1989.

- La instante originaria, el día 5 de abril de 1993, presentó en la Dirección General de obras Públicas, solicitud de informe sobre el estado del expediente 51/1987, si bien fijó la ubicación de la estación de servicio en la zona comprendida entre los puntos kilométricos 2,400-5,200, incoándose expediente administrativo nº 19/93. En curso de tal petición, el 7 de mayo de 1993, se elevó por el ingeniero técnico de Obras públicas al Director General Propuesta de Resolución e informe, negativo, sobre la situación del expediente incoado en mayo de 1987, referente al punto kilométrico 2,400; sobre la base de que el proyecto presentado no hacía referencia a parcela específica, lo que, unido a otras observaciones, tanto de índole técnica como formales, hacían aconsejable informar desfavorablemente tal petición.

En sintonía con tal Propuesta, la Dirección General de Obras Públicas desestima la petición de la actora el 10 de mayo de 1993, y se ordena la notificación a la interesada haciéndole saber que contra tal Resolución puede interponer recurso ordinario en plazo de un mes ante el Consejero, período computable a partir del instante de la notificación, que se fija en el 1 de junio de 1993.

- El día 2 de julio, y, por tanto, dentro del plazo conferido para la formalización del recurso ordinario, la actora interesó, por motivos técnicos, una prórroga de veinte días para cumplimentar los requisitos del proyecto exigidos por la normativa vigente; solicitud que fue informada como formalización de recurso ordinario contra la mentada Resolución. Al haberse fijado como fecha de recepción la de salida de la Consejería, es decir, el 1 de julio de 1993, procedía la desestimación de tal recurso por formulación extemporánea.

- El 9 de julio se confiere traslado de la solicitud a las partes interesadas por término de diez días, quienes contestan el 15 de julio de 1993; paralelamente en el tiempo, se elevó al Consejero, haciéndole saber que tal solicitud debería entenderse como referida a la interposición de recurso ordinario sobre la Resolución denegatoria de la autorización de estación de servicio, interesando la conformidad de la Resolución porque tal recurso había sido formulado extemporáneamente.

- El día 23 de agosto de 1993, se dictó Orden departamental por la que el Excmo. Sr. Consejero confirma la Resolución de la Dirección General de Obras Públicas de 10 de mayo de 1993, porque la impugnación había sido formulada fuera de plazo. El día 10 de noviembre de 1993, se formula contra la citada Orden departamental de 23 de agosto recurso extraordinario de revisión por error de hecho, adjuntando certificación de correos sobre fecha de notificación del certificado. El 22 de noviembre de 1993, se confiere traslado a posibles interesados del contenido del recurso extraordinario de revisión, quienes se oponen formalmente los días 14 y 15 de diciembre, respectivamente.

El día 13 de enero de 1994, elevó la Dirección General el escrito de interposición de formalización de la revisión, proponiendo la confirmación de la Resolución. El día 10 de febrero de 1994, el jefe de recursos de la Consejería elevó al Director General de Obras Públicas informe proponiéndole que se recabase de correos informe sobre la situación alegada por la parte, sobre el momento en que ésta interpuso el recurso era tiempo hábil, ya que la notificación tuvo lugar, no el día 1 sino el día 7.

En atención a su tenor, se realizan dos actuaciones; por un lado, interesar informe de los funcionarios del Departamento, quienes lo elevan los días 7 y 15 de abril y, de otro lado, solicitar de la oficina postal informe que acredite la notificación del certificado remitido y fotocopia del libro de entrega; petición reiterada el día 24 de marzo de 1994 y cumplimentada el 5 de abril de 1994, acreditándose que la notificación por vía de correo certificado no tuvo lugar hasta el día 7 de junio de 1993, aunque fue pasado a lista de correos el día 3 de junio, mediando aviso de recibo el día 1 de junio, aunque fue firmado por error por otro particular.

- El día 22 de abril de 1994, se eleva Propuesta de Resolución por la que se estima el recurso de revisión extraordinario de revisión, al haberse acreditado el mentado error de hecho, ya que la fecha de notificación fue el día 7 de junio de 1993, por lo que el recurso fue interpuesto en tiempo hábil, pero se confirma en cuanto al fondo en todos sus extremos, por ser ajustada a Derecho la Resolución recaída en el expediente 19/1993.

- Concluye el procedimiento el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, que elevó el expediente al Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, para que solicitara el preceptivo Dictamen de este Consejo, trámite a cuyo cumplimiento se procede.

III

Resulta indudable, por la fecha de incoación del procedimiento, que había transcurrido el período de *vacatio legis* dispuesto por la Ley 30/92, y, por tanto, ésta resulta ser la Ley aplicable; en concreto los arts. 108 y concordantes, preceptos en los que se ha omitido toda referencia tanto al órgano ante el que se puede interponer el recurso de revisión, como el que resultare con competencia para resolverlo.

En lo referente al órgano ante el que podría formalizarse el recurso, la actual Ley 30/92 omite toda referencia al mismo, abandonando el criterio imperante en los precedentes históricos, tanto remotos como próximos, del mencionado recurso (por todos, Ley de Procedimiento Administrativo, art. 127, párrafo primero) conforme a los cuales el recurso extraordinario de revisión se interponía ante el Ministro competente; siendo así que la Ley 30/92 dispone que se puede formalizar el recurso ante el mismo órgano que dictó la Resolución (art. 119 en relación con el 116).

La doctrina científica acoge como criterio mayoritario la tesis expuesta, aunque orientaciones minoritarias son categóricas en favor de que resuelva órgano distinto del que dictó la Resolución, pues por la mera interposición del recurso el órgano no resulta investido de potestad para conocer del objeto de la pretensión, ya que la acción de interposición no es sino la mera formulación del recurso, lo que puede tener lugar incluso ante órgano incompetente, posibilidad que anticipa la Ley 30/92 cuando impone el deber a los órganos autores del acto impugnado de remitir el recurso al superior jerárquico competente para su conocimiento, adjuntando informe al respecto en el período preclusivo de diez días (art. 116.2), deber cuyo incumplimiento genera responsabilidad para su autor (art. 116.3).

En el asunto de referencia, el titular del acto impugnado coincide con el titular del órgano cúspide de la jerarquía administrativa, que es el Consejero de Obras Públicas. Desde luego, el principio de objetividad de la actuación administrativa obligaría a concluir en que ello no puede acontecer en el supuesto en que nos hallamos, dada la similitud existente entre el recurso de revisión e idéntico recurso en el ámbito jurisdiccional, donde prima la concepción descentralizadora entre los órganos rescisores y rescindentes, determinando que la competencia funcional para la resolución de la pretensión corresponde al órgano jerárquicamente superior al que hubiere dictado la Resolución. La consecuencia inmediata de este planteamiento

sería que la resolución del expediente de revisión de acto de Consejero por órgano que no fuese el Consejo de Gobierno adolecería de un vicio de nulidad absoluta, pues cualquier otro órgano diferente del gubernativo resultaría manifiestamente incompetente.

La situación descrita, provocada por el vacío de la Ley 30/92, fue objeto de reparo por el Consejo de Estado en su Dictamen 24/91, emitido en relación con el Anteproyecto de la que fue Ley 30/92, apuntando entonces la conveniencia de que el texto fijase el órgano u órganos competentes para la resolución de tales recursos. Concretamente, que se atribuyera "la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión al órgano administrativo cuya resolución hubiera agotado las instancias administrativas, el cual deberá pronunciarse no sólo sobre el recurso interpuesto sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido"; vacío normativo que, en cualquier caso, cabe configurar como laguna a integrar o complementar a través de los principios generales, y, en su caso, por las normas de cada Administración pública, lo que en el caso de Canarias aparece expresamente determinado en el art. 29.1.g) de la Ley 14/90, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, precepto que precisa que "los Consejeros (...) en tal condición les corresponde incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento (...)".

Por tanto, el titular de la Consejería sería la autoridad legitimada para resolver tanto los recursos de revisión de los actos generados por las autoridades inferiores adscritas a su Departamento, como los que emanen del mismo.

IV

La recurrente acude a un cauce impugnatorio que la jurisprudencia tradicional ha calificado (entre otras, STS 23/2/60) como un "recurso voluntario, potestativo, de carácter extraordinario, con una finalidad perfectamente marcada, en el que sólo se puede ventilar y resolver sobre si la Resolución impugnada se ha dictado con manifiesto y evidente error de hecho, plenamente demostrado por prueba documental". No obstante su naturaleza administrativa, hemos de ser conscientes que el fin que se persigue a través de este cauce impugnatorio no es sino conferir primacía a la justicia sobre la seguridad jurídica, hecho que se refleja en la singularidad del objeto de la pretensión, que tiende a la impugnación de actos firmes, lo que obliga que su aplicación se efectúe conforme a criterios restrictivos y

rigurosos (SSTS 9/2/77; 14/6/77, 18/4/89), que son los tasados motivos de impugnación previstos por la norma reguladora (Ley 30/92), texto legal que dedica a la revisión de los actos en vía administrativa el Capítulo II del Título VII, y al recurso de revisión los arts. 118 y 119; el primero de los cuales alude al error de hecho, motivo de impugnación construido con una estructura típicamente casacional, que en el orden jurisdiccional persigue que "las normas posibiliten el examen de cuestiones ajustadas a la realidad que es lo que el Derecho y la justicia demandan". Es decir, que las causas de impugnación implican un juicio crítico, inherente al propio razonamiento lógico generador del acto, sobre la base de que la solución brindada por los documentos aducidos evidencian que la misma no resulta contradicha por el resultado alcanzado a través del conjunto de elementos probatorios, que igualmente debemos tener en cuenta.

Luego, la meta a alcanzar es una nueva verdad con base en los propios documentos del expediente, que evidencien de forma directa, y no por meras suposiciones o conjeturas, la equivocación interpretativa (en similar sentido, SSTS 2/4/87, 31/10/88, 17/10/90); error evidenciado en el expediente incoado 19/93, ya que la fecha de notificación de la Resolución no fue el día de remisión o llegada de la documentación a la oficina de correos, ya que en la oficina principal de Las Palmas se deposita el 20 de mayo de 1993, y como se constata del documento oficial aportado por la parte y procedente de la oficina postal de Puerto del Rosario, la comunicación de la Resolución tiene lugar posteriormente, el día 6 de julio de 1993, momento en que se inicia el cómputo de fecha para la formulación y admisión en su caso del recurso y no el día 3 del mismo mes y año, en que llegan los documentos a tal oficina postal, como acertadamente reconoce la Administración, al estimar el recurso sobre la base de que el momento inicial para su formulación es a partir de la fecha real de recepción por el administrado de la Resolución desestimatoria.

V

1. En cuanto al fondo del expediente, la primera cuestión a dilucidar es la determinación de la iniciación de las actuaciones generadoras del recurso de revisión, ya resuelto en los términos vistos, referenciadas con el nº 19/93, pues, al margen de la fecha señalada, podría postularse que el momento de incoación hay que retroaerlo a fecha anterior; en concreto, al 28 de julio de 1987, fecha en que la

actora solicitó autorización para el establecimiento de una estación de servicios (expediente 51/87). En efecto, se infiere de la propia narración fáctica referenciada anteriormente que el expediente inicialmente incoado finalizó en agosto de 1987, fecha en que expiró el plazo de 10 días concedido para que la interesada acompañase la documentación exigida por la Resolución de la Dirección General de 3 de agosto de 1987, trámite que no cumplió en plazo hábil pese a la advertencia de que el no cumplimiento del mismo era causa suficiente para el archivo del expediente "sin más trámites". Aún más, la documentación remitida llega a la Administración, extemporáneamente, el 12 de febrero de 1988, cuando ya había sido archivado el expediente iniciado el 28 de julio del mismo mes y año, que lo era de solicitud de autorización de la estación de servicios en un sólo margen de la carretera GC-700 y en el punto kilométrico 2,400, debiendo destacarse el hecho de que un representante de la hoy reclamante compareció personalmente ante la Administración, en octubre de 1988, transcurrido un año desde que procedió el archivo, manifestando la existencia de error en la fijación del punto kilométrico interesado -según consta en la segunda nota que obra en el margen inferior del documento que figura en el expediente, como se expuso en la descripción de hechos- manifestando que la ubicación de la estación no es el punto kilométrico 2,400, sino el 5,200, sin que en tal personación se interesara ninguna otra diligencia, aclaración o actuación administrativa; ni tampoco solicitud de nueva autorización, pese a que por el tiempo transcurrido era más que presumible el archivo del expediente 51/87.

La admisión de tal realidad por la hoy impugnante es tan veraz que comparece el 5 de abril de 1983 y sólo interesa información sobre la situación de una petición referente al establecimiento de "una" estación de servicio para la carretera GC-700, en el espacio comprendido entre los puntos kilométricos 2,400-5,200, formulando una descripción genérica sobre la ubicación de la futura estación, que permite una pluralidad de conjeturas al efecto (verbigracia, que se interesa una estación entre ambos puntos kilométricos, o que está formulando una nueva solicitud y reitera su petición inicial del punto 2,400, aunque ahora precisa su extensión a ambos márgenes de la vía, y no a uno sólo) incompatibles en cualquier caso, con entender aún vivo el expediente 51/87, respecto del que no evacuó trámite impugnatorio alguno que le facultaría, transcurrido el plazo legalmente señalado para acudir a la vía contenciosa, lo que no exoneraba a la Administración, ciertamente, del deber de resolver, aunque sea extemporáneamente, sin perjuicio de la responsabilidad que tal hacer irregular genera para el funcionario causante de tal demora, pudiendo la

interesada, en su caso, solicitar incluso la indemnización que corresponda por funcionamiento anormal del servicio administrativo responsable.

Dicho esto, se debe concluir en que nos hallamos ante expedientes distintos, el primero de los cuales -el de 1987- se halla archivado (pues transcurrió el plazo de 10 días conferido por la Administración a la parte para que aportada la documentación, sin que aquella evacuara trámite alguno, siendo así que, expresamente, se le advirtió que de no hacerlo, se procedería, sin más dilaciones, al archivo del expediente, a lo que parece ser se procedió, aunque bien es verdad que en las actuaciones no consta diligencia alguna expresiva de tal circunstancia) por lo que la solicitud de la interesada debe entenderse como de una nueva estación de servicio, motivadora de la incoación de nuevo expediente, que es el 19/93. La tesis de reapertura del expediente fenecido es indeducible en el momento presente, no sólo del contenido del expediente, sino también de la propia conducta de la actora, pues ésta no solicita al personarse ninguna actuación respecto del mismo, sino que limita su actividad a la mera fijación del punto de ubicación de la estación en el kilómetro 5,200, e interesa un período de veinte días para aportar la documentación requerida por la Resolución del 10 de mayo; solicitud de prórroga que -sobre la base de lo anteriormente expuesto- la Administración transforma en recurso ordinario, que desestima por extemporáneo el día 23 de agosto de 1993; desestimación contra la que se interpuso recurso extraordinario de revisión sobre la base de existencia de error de hecho, y sobre cuya pertinencia nos hemos pronunciado anteriormente.

2. La solicitud de autorización lo es para la instalación de una "estación de servicio", que debe distinguirse de la denominada "estación de carburantes", expresión esta última acogida en el Reglamento General de Carreteras de 1977, de aplicación directa en nuestra Comunidad, al amparo de la disposición adicional segunda de la Ley 9/91, al determinar el Legislador que, "hasta tanto se dicte el Reglamento de la presente Ley, continuará aplicándose, en lo que no se oponga a la misma, el vigente Reglamento General de Carreteras", cuyo art. 86.m) apartado segundo, determina su aplicabilidad relativa a nuestra Comunidad Autónoma, en lo concerniente a la distancia mínima, pero no en la definición de áreas o instalaciones para el servicio de las carreteras, concepto fijado en el apartado l) del mentado art. 86, de plena aplicación en Canarias.

Y es que existe diferencia conceptual entre "estación de servicios" como género y "estación de carburantes o gasolineras" que es la especie, y, en tal sentido, podemos configurar a las primeras como aquellas "zonas de aprovisionamiento que ofrecen a los automovilistas y motoristas todos los servicios necesarios para la buena marcha de sus vehículos, incluidas las reparaciones urgentes. Además de los surtidores de gasolina y el taller de reparaciones, suelen contar con una instalación completa de lavado, engrase y mantenimiento, cabinas, teléfono, bar y restaurante" (Reglamento General de Carreteras, apartado I) del art. 86); mientras que las segundas son "los depósitos de venta al público de gasolina". Pues bien, el objeto de la petición a la Administración por parte de la interesada hace referencia, a nuestro entender, a la primer categoría conceptual; es decir, al género, por lo que la autorización administrativa lo es para el establecimiento de una estación de servicios en terrenos de su propiedad y colindante con una vía autonómica, ya que la ubicación se pretende en la carretera GC-700 de Lanzarote, en Dirección Arrecife-Haría, lo que exige una previa autorización administrativa que permita conjugar el pleno reconocimiento del derecho de propiedad con un ejercicio limitado del mismo cuando el Ordenamiento jurídico lo preceptúe. Así, tanto la Ley de Carreteras del Estado, de 29 de julio de 1988 (arts. 20 al 30) como su Reglamento de desarrollo (arts. 65, 105), y en análogo sentido la Ley autonómica 9/91 de Carreteras (arts. 24 al 36) enumeran supuestos en los que el ejercicio de ciertas actividades requiere la previa autorización administrativa, y dentro de ellas se cita expresamente la construcción de "estaciones de servicios"; limitaciones o restricciones formuladas con el fin de compatibilizar las características de las vías con el ejercicio del derecho dominical colindante, cuya existencia no afecta al contenido esencial de aquél, como ha postulado la doctrina del Tribunal Constitucional (STC de 26 de marzo de 1987) y la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS 10 de noviembre de 1978 y 7 de febrero de 1979).

En el caso presente, parece técnicamente que la edificación de la estación de servicios interesada y ubicable en el punto kilométrico 5,200 de la carretera GC-700 dirección Arrecife-Haría, privaría de seguridad a la vía, ya que tal punto se corresponde con una zona de intersección de dos vías, siendo presumible que el acceso de los vehículos procedentes de tal estación a la carretera generaría inseguridad para la circulación que en ella discurra, incrementando las posibilidades de riesgo, sin que se pueda olvidar, como postula la doctrina mayoritaria, que la autorización debe comprenderse en función de la necesidad de disciplinar el futuro,

por lo que la virtualidad de la licencia no se agota en la relación de una operación concreta sino que se prolonga en el tiempo. Precisamente, por lo que dura el uso autorizado, su compatibilidad con las exigencias de la vía debe exigirse no sólo en su comienzo, sino, también, a lo largo de su desarrollo, hasta su terminación.

En tal sentido, el otorgamiento de la autorización exige la concurrencia de una pluralidad de requisitos previos, por ostentar tal acto administrativo la condición de reglado. En tal sentido, la STS de 7 de noviembre de 1977 precisa que "Aún siendo facultad privativa del Ministerio de Obras Públicas el conceder por medio de sus órganos correspondientes las licencias de obras que soliciten los particulares para construir dentro de la zona de servidumbre o denegarlas si no procede, esta facultad indiscutible de la Administración tiene unos límites establecidos en las Leyes y Reglamentos especiales reguladores de esta materia que le dan carácter reglado a la actividad administrativa, lo que impide sea denegada la licencia cuando la edificación que se proyecta construir sobre terreno propio no infrinja la reglamentación formal establecida, ni entrañe daño o peligro para la seguridad vial, pues la Administración en el ejercicio de sus poderes de policía ha de ser siempre congruente con los motivos y fines que justifican su intervención, por lo que tratándose de una materia reglada, es claro que el otorgamiento de las licencias de obras contiguas a las carreteras no es facultativo o discrecional".

Uno de tales presupuestos afecta a la condición que ostenta el peticionario respecto de los terrenos colindantes, y así resulta que aquél ha de ser el propietario de tales terrenos, pero, por sí sólo, no basta con ser titular para obtener tal autorización, circunstancia que, por cierto, no consta en el expediente 19/1993, pues aunque obra copia de la escritura de compraventa realizada en régimen de proindiviso en 1988, adquiriendo la finca conocida por "Cercado de Nuevo" Tachiche, tal titularidad se hallaba condicionada por la naturaleza o condición de los terrenos, siendo así que en 1973, última referencia del Plan, tales terrenos ostentaban el carácter de rústicos, en tanto que el punto kilométrico 5,200 parece corresponder a zona urbana, por lo que la solicitante debe acreditar la calificación urbanística del suelo, a través del certificado del Ayuntamiento de Teguiise, como se hace constar en el expediente en informe emitido por el Ingeniero Técnico de Obras públicas, el día 15 de abril de 1994.

El 23 de julio de 1993, la interesada presentó una memoria de proyecto en cuyo punto primero aludía a "un proyecto de construcción de la edificación e instalación de la estación de servicios a construir en la carretera GC-700 p.k.5,200 ambos márgenes". Sin embargo, de su contenido se infiere que sólo se detallan las características de los accesos, drenaje y señalización de la futura estación, descripción que no se corresponde con lo dispuesto en el art. 85.b) del Reglamento General de Carreteras. Pero, además, esta estación va a estar ubicada en una zona próxima a la intersección de dos vías, la GC-700 y la GC-710, y, además en zona urbana, por lo que habría que precisar el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y los elementos de seguridad con que cuenta, que deben acreditarse en el proyecto de la instalación, lo que no obra en el expediente.

En suma, ha de entenderse que los requisitos de las autorizaciones para la construcción o edificación de obra no pueden ser excepcionados porque su destino sea una estación de servicio, pues aquélla opera no sólo como presupuesto existencial de la obra de edificación, sino, incluso, de lícita vigencia, ya que la función de la Administración es la de fiscalizar, en funciones del control preventivo, la adecuación del proyecto a las normas urbanísticas delimitadoras del derecho de propiedad inmobiliaria, para que las facultades dominicales a las que se trata de dar efectividad se ejerciten según la apreciación del interés público contenido en los Planes urbanísticos, sin que del expediente se puedan inferir elementos suficientes para entender que la Resolución impugnada, denegatoria de la concesión de la autorización solicitada en el expediente 19/93, no resulte ajustada a Derecho.

Hecho, que no debe obstar poner de manifiesto la vulneración del plazo reseñado en el párrafo segundo del art. 116 de la Ley 30/92, ya que transcurrieron casi dos meses desde la formulación del recurso hasta su reenvío por parte de la Dirección General al Consejero para que éste tuviese conocimiento del recurso. Omisión que vulnera el principio de seguridad jurídica del administrado y pudiera ser constitutivo de un funcionamiento anormal del servicio, que pudiera generar responsabilidad patrimonial de la Administración, a deducir, si fuera el caso, en expediente aparte.

Dicho esto, se aprecia una contradicción interna en la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución sometida a la opinión de este Consejo, toda vez que si la misma estima el recurso extraordinario de revisión formulado por la interesada, al

haber apreciado efectivamente un erróneo cómputo del plazo legalmente previsto para formular alegaciones, se reconoce "la firmeza de la Resolución de la Dirección General de Obras Públicas de 10 de mayo de 1993, por no haber sido recurrido en tiempo y forma", extremo este último que es en sí mismo contradictorio con la estimación del recurso extraordinario de revisión. Por lo demás, no se trata de reconocer firmeza a una Resolución objeto del recurso de revisión, estimado éste, sino que tras declararse la pertinencia del mismo, se resuelve sobre el fondo, desestimándose nuevamente lo peticionado por la interesada. Al fin y al cabo, mediante el recurso extraordinario de revisión se enerva la firmeza del acto administrativo recaído en el expediente de referencia, sólo que desestimado nuevamente lo peticionado, el acto deviene entonces firme y definitivo.

3. Dicho cuanto antecede, debemos finalmente detenernos siquiera brevemente a los efectos de determinar el posible alcance que haya podido tener, en relación con la correcta incoación del expediente, la omisión del trámite de audiencia respecto de la Propuesta de la Resolución de 10 de mayo de 1993; concretamente, si tal infracción procedimental, en la medida que es de inexcusable cumplimiento, determina la concurrencia de un vicio que pudiera afectar la corrección de las actuaciones. Ahora bien, el defecto procedimental indicado debe sin embargo ponderarse teniendo en cuenta la indefensión real y efectiva (SSTS de 2 de junio de 1981 y 21 de febrero de 1991) que la omisión de tal trámite pudo operar en el interesado, así como la intervención de éste interviniendo en las actuaciones, o su abstención, en relación con el contenido de la indicada Propuesta de Resolución.

En efecto, la interesada -instante de la solicitud de información generadora de la incoación del actual expediente 19/93- pudo haber alegado en el seno del propio procedimiento ordinario la omisión de tal trámite -pues es indudable que conoció la Resolución de 10 de mayo de 1993-, en vez de plantear la cuestión en el procedimiento especial del recurso de revisión; procedimiento entre cuyos motivos y causas, por cierto, no se incluye la omisión del indicado trámite, por más que, como se expresó anteriormente, en la resolución del expresado recurso se debe resolver no solamente cuanto corresponda en relación con la concurrencia de los motivos de revisión sino también cuantas cuestiones de legalidad suscite el fondo del asunto, del que forma parte, desde luego, el trámite de audiencia.

En cuando a la diligencia de la interesada en orden a la denuncia de la vulneración del trámite indicado, además de las consideraciones generales antes efectuadas, es lo cierto que con ocasión de la notificación de la Resolución definitiva en cuyo procedimiento de elaboración no se le dio el trámite de audiencia, no utilizó ninguno de los recursos ordinarios que el Ordenamiento dispone para atacar tal Resolución, sino que con su conducta omisiva la consintió, reavivando la cuestión de la omisión con ocasión del recurso de revisión interpuesto. Tal comportamiento, ciertamente, hace más que dudoso que se pueda aplicar hasta sus últimas consecuencias los efectos que el Ordenamiento dispone con ocasión de la omisión del trámite de referencia. No obstante ello, y dado que se ha admitido el recurso de revisión interpuesto, se entiende que los principios que rigen la actuación administrativa y el escrupuloso respeto de los intereses legítimos que la interesada posee en el seno del expediente 19/93, aconsejarían retrotraer las actuaciones hasta el momento en que se dictó la Resolución de 10 de mayo de 1993, poniéndose en conocimiento de la interesada a los efectos de que manifieste cuanto estime oportuno en defensa de sus derechos, alegaciones tras cuya evacuación la Administración podrá resolver definitivamente sobre el fondo del asunto; lo cual, se entiende, no perjudica ni el interés general ni intereses de terceros, máxime cuando la interesada posee una expectativa de derechos desde hacía bastante tiempo, a lo que no es ajeno, por cierto, una tramitación administrativa ciertamente no diligente del procedimiento administrativo. Conveniencia que, en cualquier caso, debe ser valorada por el Departamento competente en el expediente de referencia, vistas las circunstancias que resultan de las actuaciones, la actividad administrativa realizada y la diligencia de la parte, pues a este Consejo, conforme su Ley constitutiva, le está vedado formular observaciones de oportunidad o conveniencia en la fundamentación de su opinión.

C O N C L U S I O N E S

1. De conformidad con lo razonado en el presente Dictamen, procede estimar el recurso de revisión interpuesto, toda vez que la inadmisión de la documentación y alegaciones formuladas por la interesada fue efectuada con manifiesto error del cómputo del plazo de interposición (Fundamento IV).

2. El Proyecto de Resolución conclusivo del expediente 19/93, desestimatoria de la solicitud de autorización para la ubicación en el punto Kilométrico 5,200 de la carretera GC-700 de una estación de servicios, resulta ajustado a Derecho en cuanto al fondo, de conformidad con lo argumentado en el Fundamento V, sin perjuicio de lo que se expresa en sus apartados 2 y 3.