



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 7 6 / 2 0 0 2

La Laguna, a 4 de junio de 2002.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Vilaflor en relación con la *revisión de oficio de la licencia otorgada por el Ayuntamiento de Vilaflor a la empresa U. en 1992, para la construcción de una línea de alta tensión (EXP. 68/2002 RO)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Se emite este Dictamen a solicitud del Sr. Alcalde del Il. Ayuntamiento de Vilaflor, quien lo requiere con carácter preceptivo en su escrito de 3 de mayo de 2002, recibido en este Consejo el día 8 siguiente, en relación con la propuesta de resolución tomada en consideración por el Pleno corporativo en su sesión de 2 de mayo del año en curso, y que versa sobre la revisión de oficio por causa de nulidad de la licencia municipal otorgada a la empresa U. en 1992 para la construcción de una línea de alta tensión.

Recabada con carácter urgente la remisión de documentación inexistente en el expediente remitido con la solicitud del Dictamen, considerada indispensable para el pronunciamiento de este Consejo, en tanto que se refiere al propio acto objeto de revisión y de las actuaciones administrativas seguidas para su producción, así como la aclaración de determinadas cuestiones observadas en el curso de la acción consultiva, se ha dispuesto con fecha 28 de mayo de dicha documentación complementaria y de las aclaraciones interesadas.

2. En relación con este asunto se emitió el Dictamen nº 17/2002, de 13 de febrero, en que -con independencia del pronunciamiento relativo a la caducidad

---

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

operada entonces del procedimiento de revisión de oficio instado- se verificaron observaciones sobre el cumplimiento del trámite esencial de la audiencia a la parte interesada y el momento procedente de realizarlo, cuya pertinencia se aprecia subsiste también ahora, por las razones que luego se explicitarán, a la vista de lo actuado en la sustanciación del nuevo procedimiento de revisión, que fue reiniciado por acuerdo adoptado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corporación municipal con fecha 7 de marzo de 2002, lo que determina la obligada remisión a las consideraciones efectuadas al respecto en dicho Dictamen (Fundamento III), así como en lo atinente a su preceptividad y carácter necesariamente favorable del mismo para que pueda efectuarse la declaración de nulidad pretendida (Fundamento I.2).

3. La competencia de este Órgano para dictaminar sobre el asunto de referencia tiene su fundamento en el art. 10.7 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias, modificada por la Ley 13/1986, de 30 de diciembre, en relación con lo prevenido en el art. 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), siendo el Dictamen preceptivo y vinculante.

4. La Propuesta de Resolución culminatoria del expediente fundamenta la nulidad de la licencia otorgada el 17 de julio de 1992 en el art. 62.1.f) y 62.2 LRJAP-PAC, un apoyo legal diferente al que consta en el acuerdo de iniciación, que se basa en las causas previstas en los apartados f) y g) del art. 62.1 LRJAP-PAC.

Si bien por escrito del Sr. Alcalde de Vilaflor de fecha 28 de mayo de 2002, a requerimiento de este Consejo manifiesta que: "entendemos que el apartado f) y g) del núm. 1 del art. 62 de la LRJAP-PAC, no son incompatibles, bien al contrario, refuerza nuestro criterio, ratificándonos en los mismos".

## II

1. En el presente procedimiento de revisión de oficio *formalmente* se han observado los trámites legales preceptivos, pues consta la Resolución de iniciación dictada por órgano competente, así como el cumplimiento al comienzo del procedimiento del trámite de audiencia, el informe de carácter jurídico y la Propuesta de Resolución que ha de culminar el expediente enviado a este Consejo.

No obstante, en relación con el trámite de audiencia, una vez concedida vista y audiencia a la empresa afectada, que formuló las alegaciones que estimó oportunas

el 20 de marzo de 2002, se incorporó al expediente un informe de la asistencia letrada de 15 de abril que tiene por objeto rechazar, sobre la base de argumentos desconocidos por aquella y que luego serán utilizados para fundamentar la Propuesta de Resolución, lo alegado por la empresa. En estas condiciones, como ya fue advertido por este Consejo en su Dictamen 17/2002, no debió de prescindirse del trámite de una nueva audiencia a la interesada, aún cuando las causas de nulidad esgrimidas para fundar la propuesta no varíen, a fin del efectivo ejercicio del derecho de contradicción de los interesados en el procedimiento que hubiera permitido conocer a éstos el Informe adicional referido y alegar y presentar, en su caso, los documentos justificativos que se hubiesen considerado más adecuados.

2. Por otra parte, por lo que afecta a la Propuesta de Resolución culminatoria del expediente, ésta no se ajusta a lo que al efecto dispone el art. 89.3 LRJAP-PAC en relación con el art. 54.1.b) del mismo texto legal y ello por dos motivos: en primer lugar, porque no puede considerarse que contenga un acto *motivado*, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, dado que carece de antecedentes y la prolija cita de preceptos legales, sin subsumir respecto a su aplicabilidad al caso concreto. Ello obstaculiza el cometido de este Consejo, que se ve entonces obligado a realizar por sí mismo esta labor, atemperando así su función de control preventivo de la legalidad del acto objeto de Dictamen mediante la emisión de un pronunciamiento a la vista de los razonamientos y justificaciones que en el mismo se han vertido por la Administración actuante, motivación que no puede suplirse por el Consejo al no tratarse de un órgano asesor.

En otro orden, de menor trascendencia, pero que no debemos dejar de considerar, la PR no se ajusta al art. 89.3 LRJAP-PAC porque no contiene la indicación de los recursos que procedan contra la Resolución.

### III

Conforme a los documentos e informes que constan en el expediente pueden ponderarse los siguientes datos concurrentes:

1. En 1987 la empresa U. presentó ante la Dirección General de Industria y Energía de la Consejería de Industria y Comercio del Gobierno de Canarias solicitud de autorización de instalación de una línea aérea de transporte de energía eléctrica a 220 Kv. En un principio el proyecto consistía en una línea de 220 Kv desde la central

de Candelaria hasta la subestación de Isora. El 18 de septiembre de 1989 se concedió la autorización administrativa y se emitió la declaración en concreto de Utilidad Pública, concediendo un plazo de seis meses a U. para que presentase el proyecto de ejecución para su aprobación previo cumplimiento de los trámites que se señalan en el Capítulo IV del Decreto 2617/1966.

El 3 de abril de 1991 fue presentado en la Consejería, para su aprobación, el Proyecto de ejecución. Al trazado propuesto se opusieron en la fase de información pública previa a la aprobación, los Ayuntamientos de Arafo, Güimar, Granadilla y Adeje, por lo que el mismo fue retirado y dividido en dos nuevos proyectos reformados:

- Proyecto reformado de línea de Alta tensión 220 Kv central Candelaria-Central Granadilla (1ª fase).
- Proyecto de línea aérea de alta tensión 220 Kv Central Granadilla-Subestación Isora (Tijoco) (2ª fase).

La primera fase del proyecto fue aprobada por Resolución de la Dirección General de Industria y Energía con fecha 17 marzo de 1994 y autorizada su puesta en marcha mediante Resolución de 12 de marzo de 1997.

A fin de continuar los trabajos de la línea, el 28 de octubre de 1997 U. solicita la aprobación del segundo proyecto. Tras los trámites oportunos, entre los que se encuentra la Declaración de Impacto Ecológico emitida por la CUMAC el 1 de julio de 1999, este Proyecto de ejecución fue aprobado por Resolución del Director General de Industria y Energía de 16 de marzo de 2000, contra la cual el Ayuntamiento de Vilaflor ha interpuesto recurso contencioso-administrativo, aún pendiente de resolución. De acuerdo con un escrito de la compañía U. presentado el 17 de febrero de 1998 ante la Consejería de Industria y que obra en el expediente remitido a este Consejo, se han producido cambios en el trazado de la línea a su paso por Vilaflor, extremo ratificado por informe del arquitecto técnico municipal, que considera que las variaciones introducidas constituyen un nuevo trazado de la línea.

2. El 12 de mayo de 1992, U. solicitó al Ayuntamiento de Vilaflor la concesión de la licencia de obras para la ejecución de los trabajos correspondientes al término municipal, que le fue otorgada el 17 de julio de 1992 y que es el acto que se pretende revisar.

El documento técnico sobre el que la Corporación otorgó la licencia fue la separata del proyecto de ejecución remitido por la Consejería de Industria al Ayuntamiento (entrada el 23 de abril de 1991) a los efectos de lo previsto en el art. 13 del Decreto 2617/1966. Por consiguiente, la licencia se otorgó sobre la base de un proyecto que fue posteriormente retirado, sin que obtuviera la aprobación de la Consejería de Industria.

## IV

1. La instalación de las líneas de Alta tensión requiere de la correspondiente autorización administrativa emitida por la Administración autonómica. Sin embargo, no es el único trámite que se necesita cumplimentar, puesto que también son necesarias otras autorizaciones o licencias, singularmente en lo que ahora nos interesa de tipo urbanístico, que supone la intervención de las Corporaciones locales en el ámbito de sus competencias.

La normativa del sector eléctrico no regula todas las autorizaciones y licencias que por motivos diversos se deben obtener para el establecimiento de la instalación eléctrica, sino que se limita a la autorización de tipo industrial. Ello supone que el resto de los permisos vendrán regulados en cada caso por su normativa específica.

La autorización administrativa de instalación se encontraba regulada en el momento en que U. solicitó su concesión a la Administración autonómica por el Decreto 2617/1996, de 20 de octubre. Junto a esta autorización, se exigía igualmente que se obtuviera la correspondiente declaración en concreto de utilidad pública de la instalación, de acuerdo con el Decreto 2619/1966, de 20 de octubre, que podía tramitarse simultáneamente a la autorización. Ambos Decretos se encuentran hoy derogados por el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, si bien su Título VII mantiene la estructura de los procedimientos hasta ahora vigentes.

Como ya fue analizado en el Dictamen de este Consejo 19/1994, *"el Decreto 2.617/1966, de 20 de octubre, regula en dos Capítulos diferentes, el III y el IV, dos autorizaciones distintas y sucesivas; la primera es una autorización que habilita una determinada actividad, el establecimiento o ampliación de una instalación eléctrica, pero no para ejecutarla materialmente.*

*Esta autorización sirve para que la Administración controle la compatibilidad de la actividad cuya autorización se pretende con el servicio público de suministro eléctrico; aprecie si esa actividad responde al interés público; aquilate los eventuales perjuicios que pueda ocasionar a otros particulares (de ahí el trámite de información pública que para estas solicitudes establece el art. 9 del Decreto 2.617/1966); ejerza una función de regulación del mercado de energía eléctrica (véase art. 10.2 del Decreto 2.617/1966); y, finalmente, juzgue la repercusión que dicha actividad tiene en los intereses públicos confiados a otras Administraciones (art. 9.2 in fine del Decreto 2.617/1966).*

*Una vez cumplidos los trámites del procedimiento del Capítulo III, la Administración actuante está en condiciones de juzgar sobre la compatibilidad de la actividad proyectada con el interés público y los demás intereses particulares en presencia, y decidirá en consecuencia autorizando o denegando el establecimiento de la instalación eléctrica. Pero esa decisión es siempre un juicio sobre si sirve al interés público autorizar o no esa instalación eléctrica. No se trata en absoluto de un juicio sobre si la instalación eléctrica respeta las prescripciones técnicas, de seguridad o medio ambientales. Ese es un juicio que se reserva para un momento posterior, el de la ejecución de la instalación, la cual no podrá realizarse sin la aprobación administrativa del proyecto de ejecución (art. 14 del Decreto 2.617/1966).*

*Esto es lo que explica que a la solicitud de autorización de la instalación no deba acompañar el proyecto de ejecución, sino un anteproyecto de la instalación. Primero, porque para la apreciación de lo que es de interés público en ese momento no es necesario pronunciarse sobre las condiciones técnicas de la instalación. Segundo, como no es seguro que se conceda la autorización, ya que depende de esa apreciación, no tiene sentido obligar al solicitante a afrontar los cuantiosos gastos de redacción de un proyecto de la instalación”.*

Esta diferencia entre anteproyecto y proyecto puede apreciarse si se compara el contenido del anteproyecto de instalación (art. 8 del Decreto 2617/1966) con el que ha de reunir el proyecto a tenor del Reglamento de Líneas Eléctricas Aéreas de Alta Tensión de 28 de noviembre de 1968 (Ar. 2254), cuyo art. 6 exige un alto grado de concreción dado que constituye el documento básico para la realización de la obra y en el que se produce la localización particularizada de las instalaciones, determinando el emplazamiento concreto sobre el terreno de los puntos de apoyo de

la línea (STS 2.12.1994, Ar. 10023). Por ello, sólo sobre el proyecto de ejecución puede formularse un juicio sobre la acomodación de la instalación proyectada a las prescripciones técnicas y de seguridad, juicio que se realiza mediante el acto administrativo de aprobación del proyecto, regulado en el art.14 del Decreto 2.617/1966 y que es posterior y distinto, como se señaló, al acto administrativo de autorización de la instalación eléctrica.

2. La instalación requiere además la realización de unas obras sujetas a licencia municipal. Corresponde por tanto a las autoridades municipales, en el ámbito de sus competencias, examinar y decidir sobre las implicaciones urbanísticas de la instalación, que se traduce en la concesión o no de la licencia de obras (STS 12.7.1988, Ar. 5982). El sometimiento de la construcción de la instalación a licencia municipal ha sido sostenido de forma constante por la jurisprudencia en aplicación de la legislación del suelo (SSTS 9.3.1983, Ar. 1399; 31.10.1984, Ar. 5737; 5.11.1984, Ar. 6606; 15.1.1985, Ar. 437), cualquiera que sea la calificación del terreno en que se hallen situadas (STS 5.11.1984).

En el ámbito autonómico, el art. 4.1.j) de la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial, expresamente exigía la licencia municipal para la instalación de tendidos eléctricos, sin perjuicio de cualesquiera otras autorizaciones que fueran procedentes con arreglo a la legislación sectorial específica.

## V

1. La Propuesta de Orden que se dictamina se formula en el curso de un procedimiento que se inicia el 7 de marzo de 2001 y que se dirige a un pronunciamiento sobre la revisión de oficio de una licencia urbanística concedida el 17 de julio de 1992. Estas fechas tienen trascendencia para la determinación de la legislación aplicable, ya que la Ley 30/1992, LRJAP-PAC, entró en vigor el 27 de febrero de 1993. Por ello, es conveniente que, de entrada, se recuerde que el procedimiento de revisión de oficio, aunque tenga como objeto un acto administrativo que se pretende revisar, es un procedimiento autónomo de aquél que alumbró dicho acto; por lo que su tramitación se rige por la LRJAP-PAC en su versión aprobada por la Ley 4/1999 con independencia de la fecha en que se dictó el acto a revisar.

2. Se advierte que la fecha de la licencia otorgada es anterior al momento en que entró en vigor la LRJAP-PAC, cuestión que requiere recordar la posición que este Consejo tiene fijada de modo claro y constante en todos sus dictámenes emitidos sobre la misma materia, cuando estaban afectados actos administrativos objeto de revisión de oficio por causa de nulidad, dictados con anterioridad a la vigencia de la expresada LRJAP-PAC. A las consideraciones contenidas en ellos nos remitimos (V. DD.CC: nº 26, de 14/7/1993; nº 19, de 26/5/1994; nº 62, de 27/10/1994; nº 99, de 13/12/1995; nº 47, de 27/6/1996; y nº 99, de 27/11/1996, entre otros).

Por todos, se transcribe a continuación, extractadamente, el parecer expresado en dos de los indicados dictámenes:

a) En el nº 19/1994 (Fundamento II), referente a resoluciones de la Consejería de Industria y Comercio dictadas en 1990 relativas a la Central Térmica de Granadilla: *"En cuanto a los actos administrativos de 16 de julio y 30 de octubre de 1990, es obvio que el régimen de su nulidad y anulabilidad se ha de regir por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (LPA); porque el principio de legalidad (art. 9.3 C.E.) y su derivado principio de legalidad de la actuación administrativa (arts. 103.1 y 106.1 CE), vedan que ningún sujeto en general, y a la Administración en particular, deban adaptar sus actos a normas, que en el momento de nacer éstos, aún no existían en el Ordenamiento (...)"*.

b) En el nº 99/1996: *"Dictada la resolución que se pretende revisar con fecha 17 de julio de 1992, en época en que aún estaba vigente la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, e iniciado el expediente de revisión de oficio a iniciativa de parte interesada, no el día 14 de febrero de 1992 que por error se indica en la propuesta de resolución, sino mediante escrito fechado el 20 de diciembre de 1994, aunque registrado de entrada en la Dirección General de Aguas, de la Consejería de obras Públicas, Vivienda y Aguas del Gobierno de Canarias, el día 14 del mismo mes, con notas marginales manuscritas de órdenes de tramitación del día 15 del propio mes de diciembre, invocándose en dicho escrito la aplicabilidad de los arts. 102 y 62.1 apartados a), f) y g) de la LRJAP-PAC; y habiéndose dispuesto en la resolución de 30 de enero de 1995 del Director General de Aguas que dispuso el inicio del expediente de revisión de oficio, fundado concretamente en la causa de nulidad del apartado f) del art. 62.1 LRJAP-PAC; resulta necesario determinar el régimen jurídico aplicable al caso objeto de estudio, en cuanto que, como se ha visto, la tramitación del*

*expediente de revisión ya se inició con la cobertura de la LRJAP-PAC, vigente en dicho momento.*

*El procedimiento tramitado según la nueva normativa es el correcto. Los preceptos de naturaleza procesal de la LRJAP-PAC que nos interesan tienen plena aplicabilidad, en cuanto que el art. 102.2 es norma de derecho necesario, con contenido por sí solo suficiente para su aplicación directa y no demorada. De modo que a partir de su vigencia, ocurrida, a los tres meses de su publicación en el Boletín oficial del Estado efectuada el 27 de noviembre de 1992, conforme a la determinación de su disposición final, lo que tuvo efecto el día 27 de febrero de 1993, a ese tipo concreto de procedimientos de revisión de oficio no le fue de aplicación su disposición transitoria 2ª.3, puesta a su vez en relación con la disposición adicional tercera de la propia norma legal, que inicialmente fijó un término de seis meses para que reglamentariamente se llevara a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualesquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca; término luego ampliado a dieciocho meses por el R.D.L. 14/1993, de 4 de agosto.*

*Siendo claro que el procedimiento de revisión de oficio es un procedimiento autónomo y diferente del que culminó en su día con el acto administrativo que se pretende revisar su tramitación se ha de regir por la legislación procedimental vigente al tiempo de su iniciación. En cambio las posibles causas de nulidad o de anulabilidad que deban ser estudiadas, en cuanto a su concurrencia y efectos, deben ser las contempladas en la norma legal vigente en el momento en que fue dictado el acto a revisar porque son las determinantes de su validez y que en lo que se refiere al presente caso son las establecidas con carácter tasado en el art. 47 LPA, regulador de la invalidez, por nulidad radical o de pleno derecho, de los actos de la Administración, así como en el art. 48 de la propia LPA, para el supuesto de que el órgano resolutorio competente considerare al acto viciado de mera anulabilidad, en el hipotético supuesto de haberse incurrido en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, que haya dado lugar al perjuicio y a la indefensión de algunos de los interesados.*

*En conclusión, la ley aplicable al procedimiento de revisión de oficio, en este caso, es la LRJAP-PAC, mientras que para el análisis de fondo de los vicios que puedan concurrir en el acto revisable ha de estarse a lo dispuesto en la LPA".*

3. Una actuación revisora con el soporte de un parámetro de legalidad inserto en el Ordenamiento jurídico con posterioridad al momento en que se produjo el acto administrativo discutido, como también tiene señalado el Consejo de Estado (V. Dictamen número 447/94, de 19 de abril, entre otros) comporta, como consecuencia:

*"Que se vulneraría el art. 9.3 de la Constitución en cuanto que su estimación supondría la retroactividad de una disposición no favorable o restrictiva de los derechos individuales, manifestación última del principio de seguridad jurídica (según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que arranca de la sentencia 27/1981, de 20 de julio y se plasma más recientemente en la 150/1990, de 4 de octubre) (...)"*.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto en los siguientes términos, en la Sentencia de 1 de febrero de 2000 (Rfª Ar.787): "Esta Sala acepta y hace suyos en lo sustancial los razonamientos jurídicos que han servido de fundamento al fallo anulatorio recogido en los antecedentes de esta sentencia y por ello desestima el presente recurso de apelación y confirma la impugnada. Así resolvemos señalando de entrada que, por razón de la fecha del acto administrativo objeto del recurso seguido en la Audiencia Nacional -13 de enero de 1988- es aplicable la LPA de 17 de julio de 1958, hoy derogada, cuya regulación de la revisión de oficio ha sido profundamente reformada primero por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y después por la Ley 4/1999, de 13 de enero (...)"

4. No desconoce este Consejo la magnitud del alcance de la previsión incorporada a la Disposición transitoria segunda de la señalada Ley 4/1999, así como la interpretación doctrinal que ha suscitado. Está referida a la aplicación de dicha Ley a los procedimientos en tramitación a su entrada en vigor. Véanse por todos, en cuanto a la doctrina legal establecida, del Consejo de Estado el Dictamen núm. 727/1999, de 10 de junio y la extensa formulación del Voto particular emitido al respecto, centrado en esta específica cuestión; del Consejo Consultivo de Andalucía los dictámenes números 135/99, de 21 de octubre y 42/2000, de 23 de marzo; y del Consejo Jurídico Consultivo de la Generalidad Valenciana los dictámenes 198 y 238 de

1999, de 24 de junio y 22 de julio, respectivamente, que mereció su valoración oportuna en la Memoria de 1999 de dicho Consejo.

5. Sobre el alcance de esta regulación legal relativa al derecho transitorio, contenida en la Ley 4/1999, este Órgano Consultivo ha expresado su parecer, entre otros, en sus Dictámenes DCC 42/1999, 96/2000 y 48/2001, a los que nos remitimos.

## VI

1. Siendo el parámetro de legalidad observable el ofrecido por la reseñada LPA, en cuanto a la valoración de la cuestión de fondo sometida a nuestra consideración, debemos ajustar al mismo el análisis de la concurrencia en el presente caso de los supuestos de nulidad radical que la Propuesta de Resolución concreta.

Ese será básicamente el enfoque que centrará el contenido de nuestra apreciación, para dilucidar sobre la aplicabilidad al acto administrativo discutido de tales motivos de nulidad esgrimidos, siempre que exista correlación entre los respectivos supuestos concurrentes que se invocan en dicha Propuesta de Resolución y las concretas causas achacables al acto en el momento en que se enjuicie la procedencia de su revisión, determinantes de una declaración de nulidad de pleno derecho contenidas para el caso que nos ocupa en el art. 47 LPA, aunque no se haya hecho cita expresa de este último precepto legal ni en el acuerdo de inicio de revisión de oficio ni en el texto final tomado en consideración por el Pleno corporativo con el señalado carácter de propuesta de acuerdo resolutorio del procedimiento de revisión de oficio tramitado.

Del amplio despliegue de citas recogidas en la Propuesta de Resolución como determinantes de la nulidad radical que se propugna del acto discutido, en conexión con las causas de nulidad absoluta tasadas en el art. 47.1 LPA, que aquélla refiere al art. 62 LRJAP-PAC debemos resaltar que, reconducido el problema exclusivamente a la apreciación de concurrencia del motivo invocado por dicha Propuesta de Resolución, inserto en el apartado f) del último precepto legal citado, es clara su inaplicabilidad al presente caso, pues tal motivo no está en absoluto contenido en el art. 47.1 LPA.

Conviene resaltar también que tras la reforma introducida en la LRJAP-PAC por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la revisión de actos anulables contemplada en el art.

103 de dicha Ley en su primitiva redacción, se ha suprimido, ofreciendo el mismo precepto en su versión actual a las Administraciones públicas la posibilidad de declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el art. 63 y proceder ulteriormente a la impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, siempre que no hayan transcurrido cuatro años desde que se dictó el acto administrativo.

2. En cuanto a la causa prevista en el art. 62.2 de la LRJAP-PAC no puede resultar de aplicación, dado que la licencia es un "acto administrativo" y no una "disposición administrativa"; lo que hace innecesaria mayor argumentación al respecto.

## VII

Expuesto lo anterior, preciso resulta observar también lo que en relación con el motivo aducido en la Propuesta de Resolución que examinamos, art. 62.1.f), tiene reiteradamente declarado el propio Alto Órgano Consultivo del Estado, y que se resalta, entre otros, en su Dictamen núm. 2.454/94, de 9/2/1995, que este Consejo comparte:

*"Como se señalaba en el dictamen de 1 de diciembre de 1994, número 1.979/94, a diferencia de la Ley 30/1992, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 no contemplaba esa causa de nulidad radical. El origen de la introducción de esa causa de nulidad radical puede encontrarse en la doctrina de este Consejo de Estado, que durante la vigencia de la Ley de 1958 entendió en diversos expedientes que la ausencia de los presupuestos esenciales para adquirir un derecho es un vicio que determina la nulidad de pleno derecho del acto que lo sufra".*

*"Como es sabido, el procedimiento de revisión de oficio se refiere fundamentalmente a actos declarativos de derechos (art. 105.1 de la Ley 30/1992). No rara vez, por tanto, serán objeto de revisión actos por los que se adquieran facultades o derechos. Ahora bien, una interpretación amplia de los "requisitos esenciales" para su adquisición comportaría fácilmente una desnaturalización de las causas legales de invalidez, por cuanto la carencia de uno de ellos determinaría de modo automático la nulidad de pleno derecho, vaciando de contenido no pocos supuestos de simple anulabilidad. Esto representa un grave peligro para la seguridad jurídica, dada la falta de plazo*

*para proceder a la revisión de los actos nulos. Además, haría quebrar uno de los principios básicos del Derecho administrativo español, que reserva las nulidades de pleno derecho para las violaciones más graves del ordenamiento jurídico (...)*".

El propio Consejo de Estado ha remarcado su criterio delimitándolo con la siguiente formulación:

*"Para entender concurrente el vicio recogido en el art. 62.1.f) no basta con que el acto sea contrario al ordenamiento jurídico, pues si así se sostuviera se estaría produciendo un cierto vaciamiento de los supuestos de nulidad relativa, al quedar subsumidos improcedentemente en el citado supuesto de nulidad radical. El legislador ha querido acotar este supuesto de nulidad radical a aquéllos casos extremos en los que no simplemente se discuta sobre la eventual ilegalidad de un acto administrativo sino que, además, se aprecia la falta grave y notoria del presupuesto indispensable para adquirir lo que el acto indebidamente reconoció o otorgó". (DCE núm. 3.491, de 22/12/1999).*

## VIII

La Propuesta de Resolución, dentro de la amplia enumeración de preceptos legales que considera infringidos incluye algunos atinentes a autorizaciones que ha de otorgar la Administración autonómica, resultando pertinente realizar algunas consideraciones al respecto:

1. Sobre la base de la aplicación del art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales se considera que la licencia es nula, de un lado, porque se otorgó erróneamente y, de otro, por la aplicación de nuevos criterios de apreciación, resultando de estos últimos la aplicación de una serie de normas dictadas con posterioridad al otorgamiento de la licencia.

No obstante, es de advertir que conforme a las SSTS de 26 de febrero de 1987 (Ar. 3375) y 21 de marzo de 1989 (Ar. 2256) este precepto no es aplicable a las licencias urbanísticas otorgadas por error, ya que para la anulación de las licencias urbanísticas erróneas la Ley de Reforma de la del Suelo de 2 de mayo de 1975 introdujo sustanciales cambios y es al nuevo régimen que ella establece y no al régimen antiguo de los repetidos arts. 16.2 y 3 del RSCL al que habrá de estarse. En concreto, este nuevo régimen está recogido en los arts. 186, 187 y 188 del Texto

Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, desarrollados por los arts. 34, 35 y 36 RDU.

Por consiguiente, el art. 16 RSCL no puede fundamentar la nulidad de la licencia. Pero aun en el supuesto de que este precepto hubiera resultado invocable, el error que se argumenta en la propuesta de resolución no se refiere al momento en que se dictó la licencia, sino a uno bastante posterior, en concreto a partir de año 1997, que fue cuando la empresa interesada presentó ante la Consejería de Industria el proyecto reformado para su aprobación. De acuerdo con su definición jurisprudencial el error consiste en un *defectuoso o inexacto conocimiento de una realidad objetiva que puede producirse lo mismo en la apreciación de las circunstancias de hecho que por un inexacto o defectuoso conocimiento de la norma urbanística aplicable, toda vez que en el ámbito urbanístico la licencia es simplemente el modo de constar caso por caso la adecuación al Plan de Ordenación y a las normas la edificación que se pretende* (STS 6 de abril de 1984, Ar. 1979). De ello se extrae sin mayor esfuerzo que en todo caso debe tratarse de un error producido en el momento de otorgar la licencia, no de un error sobrevenido.

2. Por otra parte, por lo que se refiere a los nuevos criterios de apreciación, éstos no constituyen motivos de nulidad del acto, sino, como se recoge en el art. 16 citado, de revocación, que presupone el otorgamiento de una licencia válida (STS 24.3.1992, Ar. 3383) sobre la que sin embargo razones de interés público aconsejan su extinción. La nulidad de un acto administrativo sólo puede producirse por una infracción del ordenamiento jurídico que lo vicia de invalidez y no por motivos de oportunidad. No siendo por consiguiente aplicable este motivo, decae con ello toda la cita de preceptos dictados con posterioridad a la concesión de la licencia.

3. Tampoco se considera procedente la aplicación al caso de los arts. 255 del Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y 41 y 45 del Reglamento de Disciplina Urbanística, porque la especial medida de protección de la legalidad urbanística que se otorga en dichos preceptos está circunscrita a dotar del efecto de la nulidad de pleno derecho a aquéllas licencias que se otorgaren con infracción de la zonificación o uso urbanístico de zonas verdes o espacios libres previstos en los planes, alta protección justificada por la significación e importancia de las zonas verdes y espacios libres del suelo urbano, así catalogadas en los correspondientes

planes aprobados, sin que del expediente remitido a este Consejo conste, de manera clara y ostensible, la afectación de las citadas zonas verdes o espacios libres.

4. Finalmente, la nulidad de un acto no puede fundamentarse en la tipificación de infracciones ni en las circunstancias que agravan la responsabilidad de los infractores. Por tanto, los arts. 53.1 y 55.3 y 4 RDU no pueden fundamentar un vicio de nulidad de la licencia.

5. Descartados así todos los preceptos anteriormente citados, resta por valorar los que se refieren a las autorizaciones que han de ser otorgadas por la Administración autonómica.

Es necesario para ello partir del dato de que la licencia municipal fue otorgada una vez concedida la autorización administrativa y declaración en concreto de utilidad pública el 18 de septiembre de 1989, pero con anterioridad a la aprobación del proyecto de ejecución, que se produjo el 16 de marzo de 2000 y en el que quedó definitivamente fijado el exacto recorrido de la línea de alta tensión, que varió en relación con el inicialmente presentado.

La licencia por tanto se concedió sobre el citado proyecto, que inicialmente presentado ante la Consejería de Industria fue posteriormente retirado. Si se tiene en cuenta que la licencia que otorga el Ayuntamiento es de carácter urbanístico, de control de la legalidad urbanística, resulta necesario que se encuentre determinado con exactitud el emplazamiento de las instalaciones. La licencia municipal no es una autorización que se otorgue en abstracto para permitir la instalación de la línea de alta tensión, similar en su naturaleza a la autorización administrativa competencia de la Administración autonómica. El ámbito de la competencia municipal sólo alcanza al cumplimiento de la normativa urbanística y por ello es necesario que, al objeto de otorgar la licencia, previamente se haya determinado y justificado documentalmente por el solicitante el trazado de la línea. De otro modo resulta imposible comprobar si la construcción de la instalación se ajusta o no a la normativa urbanística de aplicación. Si ello no fuese así se podría dar el supuesto de que el Ayuntamiento ha otorgado una licencia sobre la base de un trazado que finalmente no ha sido el aprobado en el proyecto de ejecución, al introducirse variaciones que el propio técnico municipal considera de relevancia.

La posibilidad de la Corporación Local conceda la licencia antes de haberse aprobado el proyecto de ejecución deriva de la propia normativa sectorial, pues el Decreto 2617/1966 al regular el procedimiento de concesión de la autorización administrativa deja a salvo las competencias municipales (art. 5), sin establecer reglas de coordinación entre las actuaciones de las Administraciones implicadas, causando con ello inconvenientes como los arriba descritos.

Ahora bien, puede entenderse que en la legislación autonómica, el art. 8.2 de la Ley 7/1990, de Disciplina Urbanística y Territorial, al establecer que los Ayuntamientos no podrán otorgar licencia de obras cuando éstas estén sujetas al previo informe o autorización de la Administración de la Comunidad Autónoma hasta que por el promotor se acredite la obtención de tal informe o autorización, lo que resulta también aplicable a las obras que se pretendan efectuar en suelo rústico, contiene un mandato que, en el caso de las licencias para la instalación de tendidos eléctricos, implica que hasta que no se hayan obtenido todas las autorizaciones - entre las que se encuentra la aprobación del proyecto de ejecución- la Corporación Local no está habilitada para otorgar la licencia de obras. Pero el efecto derivable no sería el de la nulidad absoluta del acto que se discute, por no encontrarse subsumido en el momento en que se dictó en supuesto específicamente tasado incurso en causa de tal naturaleza.

6. Este mismo precepto encierra otra eventual vulneración de normas procedimentales, dado que el art. 9.2, en relación con el art. 11, de la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del suelo rústico, exige la autorización del Director General de Urbanismo cuando se trate de instalaciones en suelo rústico, sin perjuicio del preceptivo otorgamiento de la licencia municipal. Esta autorización, por aplicación del art. 8.2 anteriormente citado, ha de ser previa a la licencia municipal.

7. Finalmente, la Propuesta de Resolución también achaca la nulidad a la vulneración de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico (LPIE), al no haberse obtenido con anterioridad a la obtención de la licencia la correspondiente Declaración de Impacto Ecológico.

El art. 7.1 de la citada ley en relación con el apartado 18 de su Anexo I, somete a Evaluación Detallada de Impacto Ecológico a las líneas de transporte de energía eléctrica de tensión superior a 66 Kilovoltios.

El estudio de impacto ambiental y su correspondiente declaración de impacto se refiere por este art. 18 a los *proyectos*, al igual que los arts. 5, 6, 7, 10 y otros de la propia Ley. Con ello, la Ley autonómica se ajusta a las previsiones de la normativa básica estatal, constituida por el Real decreto Legislativo 1.302/1986, de 28 de junio, de Evaluación del Impacto Ambiental (RDLEIA), que traspone al ordenamiento nacional la Directriz 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1.131/1988, de 30 de septiembre (REIA).

El RDLEIA dispone en su art. 1 que "los proyectos, públicos o privados, c), consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo del presente RDL deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental, en la forma prevista en esta disposición, cuyos preceptos tienen el carácter de legislación básica", si bien el anexo de referencia no incluye las líneas de alta tensión.

El resto del articulado es constante en referir el estudio del impacto ambiental y su correspondiente declaración de impacto a los proyectos (arts. 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, y disposiciones adicionales 1ª y 2ª).

Los arts. 3 y 4 RDLEIA dejan igualmente patente que el procedimiento de declaración de impacto ambiental se inserta en el de autorización de proyectos y con carácter previo a ella.

El Reglamento para la ejecución del RDLEIA, aprobado por Real Decreto 1.131/1988, de 30 de septiembre (en adelante REIA), vinculado como está al RDLEIA, refiere igualmente su aplicación a los proyectos (art. 1) e inserta el procedimiento de evaluación ambiental como una fase del procedimiento de autorización de proyectos (arts. 15 al 19 REIA), ordenando al respecto que el estudio del impacto ambiental sea sometido "dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto", al trámite de información pública (art. 15 REIA) y si en el procedimiento para la autorización del proyecto no está previsto dicho trámite, ese estudio deberá ser sometido en todo caso a información pública (art. 17 REIA). Pero lo que más importa aquí es reparar en que la finalidad del estudio del impacto ambiental es "estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad causa sobre el medio ambiente" (art. 1 REIA), por lo que debe comprender "la estimación de los efectos sobre la población humana, la fauna, la flora, la vegetación, la gea, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje y la estructura y

función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada". El art. 12.3 LPIE exige, en el mismo sentido, exige que el estudio incluya una estimación de los efectos ecológicos en relación con los aspectos que en el mismo se señalan. Por tanto, el procedimiento de evaluación ambiental se dirige a realizar un juicio técnico sobre las repercusiones medioambientales de la actividad a realizar, para lo cual es necesario conocer las técnicas que se van a emplear, conocimiento que sólo proporcionan los proyectos de ejecución.

De modo que, según el Decreto 2.617/1966 de 20 de octubre, el RDLEIA y el REIA, los proyectos de ejecución de las instalaciones eléctricas han de superar un doble juicio; uno, de compatibilidad técnico-medioambiental, y otro de cumplimiento de las condiciones técnicas de seguridad. Es decir, los proyectos de instalaciones eléctricas son objeto de dos autorizaciones sucesivas: Una, que vincula y condiciona a la segunda, por parte del órgano medio ambiental, y otra por parte del órgano competente en materia de industria y energía. Pero está fuera de duda que estas autorizaciones son posteriores y distintas a la autorización del anteproyecto y que su fin es realizar exclusivamente juicios técnicos; y que la decisión del órgano medio ambiental, dada su función y fines y la literalidad de las normas citadas, no puede ser nunca previa a dicha autorización del anteproyecto. Esta última tiene como fin emitir un juicio sobre la compatibilidad con el interés público, el funcionamiento del mercado eléctrico y otros intereses particulares presenta la realización o ampliación de una instalación eléctrica.

Precisamente esta evaluación se ha llevado a cabo con ocasión del procedimiento de aprobación del proyecto de ejecución. La Declaración de Impacto Ecológico fue emitida por el órgano competente (CUMAC) el 29 de abril de 1999. Por consiguiente, esta declaración se inserta dentro del procedimiento que ha de llevarse a cabo por la Administración Autonómica y hasta que no sea emitida no puede concederse la correspondiente autorización (art. 18.1 LPIE), ligándose el vicio de nulidad que declara el art. 18.1 precisamente a este acto de la Administración autonómica.

Por lo que se refiere a la licencia municipal, siendo la declaración de impacto necesaria para la construcción de instalaciones que puedan afectar al medio ambiente y siendo además necesario, por imperativo del art. 8.2 de la Ley 7/1990 que la licencia municipal se conceda una vez obtenidas todos los informes y autorizaciones competencia de la Administración autonómica, podría entenderse que su concesión pudo vulnerar el Ordenamiento Jurídico. Asimismo, la exigencia de los

informes preceptivos en materia de medio ambiente derivaba de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias. No obstante, no puede considerarse que la infracción de dicha normativa traslade al acto el efecto de su nulidad radical, por no estar incluido el supuesto en una de las causas determinantes de una declaración con ese alcance, en razón del parámetro de legalidad aplicable. La anulabilidad eventualmente apreciable del acto por esta causa está imposibilitada legalmente, en el cauce de un procedimiento de revisión de oficio, por las razones ya expuestas.

8. Finalmente, la Propuesta de Resolución no contiene un pronunciamiento acerca de la infracción o no de las concretas normas urbanísticas y, en su caso, del planeamiento en vigor en la fecha en que se dictó la licencia. Tratándose de una licencia de carácter urbanístico, su concesión o denegación ha de basarse en la normativa reguladora del acto que se pretende dictar, de lo cual no existe constancia alguna en el expediente, dado que el único informe técnico que se ha incorporado se emite con carácter desfavorable por no constar la citada autorización de la Dirección General de Urbanismo ni la declaración de impacto ecológico, sin que se haya pronunciado sobre los aspectos propiamente urbanísticos.

9. Por último, las eventuales infracciones del Ordenamiento Jurídico en que haya podido incurrir el acto administrativo cuya revisión se pretende, por la época en que se produjo, habría posibilitado el examen de su anulabilidad, eventualidad que hoy no es posible por el cambio normativo operado que se ha comentado, sin que tampoco pueda trasladarse a dicho acto el efecto de nulidad que el art. 62.1.g) de la LRJAP-PAC ha establecido, dada la improcedencia de su aplicación retroactiva.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, por las razones que se expresan en los precedentes fundamentos, no siendo aplicables, en todo caso, los motivos de nulidad absoluta esgrimidos en ella previstos en el art. 62.1.f) y g) y 2 LRJAP-PAC, por lo que el presente Dictamen es desfavorable a la declaración de nulidad propuesta.