



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 3 / 2 0 1 4

(Sección 1ª)

La Laguna, a 26 de febrero de 2014.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Fuencaliente de La Palma en relación con la *Propuesta de Resolución de la revisión de oficio del Decreto nº 46/1989, de 18 de abril, por el que se concedió licencia municipal definitiva de apertura de planta de aglomerado asfáltico en caliente, en Lomo Alto, a la empresa L.-A.C., S.A. (EXP. 21/2014 RO)\**.

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

### I

1. El objeto del presente dictamen solicitado por el Alcalde del Ayuntamiento de Fuencaliente de La Palma es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio al objeto de declarar la nulidad de una licencia municipal de apertura de planta de aglomerado asfáltico en caliente, en Lomo Alto, concedida a la empresa L.-A.C., S.A.

La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC). Además, de conformidad con lo previsto en este precepto, es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida.

2. La revisión se insta por la entidad R.R.F.C., S.L., que la fundamenta en el art. 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), de 17 de julio de 1958, aplicable en el momento de concesión de la licencia cuya anulación se pretende.

---

\* **PONENTE:** Sr. Brito González.

## II

1. El procedimiento que nos ocupa se inicia en ejecución de sentencia, habiéndose tramitado adecuadamente, con evacuación de los trámites legalmente establecidos. Constan los siguientes antecedentes procedimentales y trámites:

- El 9 de noviembre de 2011, se presentó escrito por la representación de la entidad R.R.F.C., S.L. interesando la revisión de oficio con consiguiente anulación del Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Fuencaliente de La Palma nº 46/1989, de 18 de abril, por el que se concedió licencia municipal de apertura de planta de aglomerado asfáltico en caliente, en Lomo Alto, a la empresa L.-A.C., S.A.

- Frente a la desestimación presunta por silencio administrativo de la solicitud del interesado, éste presenta recurso de reposición el 20 de marzo de 2010.

- Desestimado también aquel recurso por silencio administrativo, el interesado interpone recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Santa Cruz de Tenerife, que se sustancia en el procedimiento ordinario nº 336/2012, dictándose Sentencia el 16 de julio de 2013, que estima parcialmente la pretensión del demandante, imponiendo a la Administración la obligación de *“Resolver la admisión o inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio, según proceda, con audiencia efectiva a la entidad mercantil titular de la licencia cuya nulidad es solicitada”*.

- El 14 de noviembre de 2013, el Pleno del Ayuntamiento acuerda tomar conocimiento de la Sentencia y ejecutarla en sus justos y correctos términos y, a tal efecto, se admite la solicitud de revisión de oficio formulada por la empresa R.R.F.C., S.L. y se concede audiencia a la empresa L.-A.C., S.A., que presenta escrito de alegaciones el 18 de diciembre de 2013.

- El 13 de enero de 2014, se emite informe del Secretario de la Corporación, en el que se propone la desestimación de la solicitud de revisión de oficio, lo que se eleva a Propuesta de Resolución al ser solicitado dictamen de este Consejo en relación con el mismo.

2. Por lo que se refiere al órgano competente para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio, ha sostenido en diversas ocasiones este Consejo que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), de carácter básico, no determina expresamente el órgano al que le corresponde resolver la revisión de oficio de los actos declarativos de derechos de la Administración municipal. Sin embargo, atendiendo a que el art. 110 LRBRL atribuye

al Pleno del Ayuntamiento la declaración de nulidad de pleno Derecho de los actos de gestión tributaria y a que los arts. 103.5 LRJAP-PAC y 22.2, k) LRBRL atribuyen a ese órgano la declaración de lesividad de los actos de la Administración incurso en vicio de anulabilidad, la jurisprudencia ha interpretado por vía analógica que la competencia para revisar de oficio los actos incurso en vicio de nulidad también corresponde al Pleno.

No obstante es preciso tener en cuenta que, conforme al art. 22.4 LRBRL, el ejercicio de la competencia del art. 22.2, k) LRBRL puede ser delegada por el Pleno en el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local, lo que, sin embargo, no ha ocurrido en el presente caso.

### III

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, resulta necesario exponer los antecedentes de hecho que han dado lugar al procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa:

- El 21 de noviembre de 1986, la empresa L.-A.C., S.A. solicitó al Ayuntamiento de Fuencaliente de La Palma licencia para instalación de una planta de aglomerado asfáltico en caliente.

- Por Decreto de la Alcaldía nº 35/86, de 21 de noviembre de 1986, se ordenó tramitar el expediente de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

- El 27 de febrero de 1987, se emite informe por los Servicios Técnicos Municipales en el que se señala: "El terreno donde se pretende la instalación de referencia se encuentra en suelo no urbanizable y al carecer el municipio de Plan General de Ordenación Urbana habrá de estarse a lo establecido en la normativa vigente de la Ley del Suelo y Reglamentos correspondientes. No obstante lo anterior, dado que por este Ayuntamiento se elaboran Normas Subsidiarias de Planeamiento en avanzado estado de realización y que en las mismas la zona de referencia se contempla como de «Reserva industrial» podría autorizarse la dicha instalación, siempre que el dicho suelo quede definitivamente clasificado en dichas normas como de «Reserva Industrial»".

- El 27 de febrero de 1987, se emite informe favorable por la Jefatura Local de Sanidad, en relación con el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias requeridas para la actividad.

- Se somete el expediente a trámite de información pública mediante inserción de anuncio en el BOP nº 26, de 2 de marzo de 1987. Transcurrido el plazo para presentación de alegaciones, el 14 de marzo de 1986 se emite certificado del Secretario haciendo constar que no se ha presentado reclamación alguna en relación con la concesión de la licencia de referencia.

- El 16 de marzo de 1987, el Pleno del Ayuntamiento acuerda informar favorablemente el expediente de referencia, considerando, por un lado, que *“en las Normas Subsidiarias de Planeamiento, actualmente en avanzado estado de elaboración por este Ayuntamiento, se contempla dicha zona como de reserva industrial”*, y, por otro lado, que *“dichas instalaciones son necesarias con carácter urgente para acometer las obras de asfaltado de la carretera general desde Puerto Roto hasta Tajuya”*.

- En sesión de 23 de junio de 1987, la Comisión Territorial de Actividades Clasificadas de Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro acuerda calificar la actividad como molesta e insalubre y devolver el expediente al Ayuntamiento para su resolución, otorgando o denegando la licencia, siempre que se cumplan las condiciones que se especifican por la Comisión: que se garantice el caudal de agua necesario para el desarrollo de la actividad; que se otorgue la autorización del vertido; que se adopten las medidas correctoras establecidas en la licencia, para lo que se girará visita de comprobación por el funcionario municipal; y que se presente proyecto específico previo ante la Dirección Territorial de Industria y Energía, quedando la autorización de la actividad condicionada al informe favorable de dicho proyecto.

- Por Decreto de la Alcaldía nº 42/87, de 7 de septiembre de 1987, se resuelve la concesión provisional de la licencia solicitada.

- El 1 de abril de 1989, se remite escrito de L.-A.C., S.A., en el que se señala: *“Que ha quedado definitivamente instalada la Planta de Aglomerado Asfáltico de la cual se tramita expediente en ese Ayuntamiento y cumplidas las condiciones requeridas por la Comisión Territorial de Actividades Clasificadas. Que respecto al proyecto específico sobre prevención y corrección de la contaminación industrial, adjunto se acompaña informe remitido por el Ingeniero Técnico de Minas de nuestra empresa, sobre la imposibilidad de cumplir con el mismo”*.

- El 18 de abril de 1989, tras girar visita, emite informe el Arquitecto Técnico municipal señalando que ha quedado garantizado el caudal de agua necesario para el desarrollo de la actividad, que la instalación se ajusta a lo solicitado y se han adoptado las medidas correctoras propuestas por el solicitante.

- Mediante Decreto de la Alcaldía nº 68/1989, de 18 de abril de 1989, visto el informe técnico favorable, se concede definitivamente la licencia de apertura solicitada.

2. La entidad R.R.F.C., S.L. solicita revisión de oficio y declaración de nulidad del Decreto 68/1989, por el que se concede definitivamente la licencia para apertura de planta de aglomerado asfáltico en caliente, por entender que la instalación es contraria a las normas del territorio y urbanísticas, al tener como fundamento unas normas en trámite, y por incumplimiento de condicionantes sobre vertidos y prevención de contaminación industrial en atmósfera. Asimismo alega que la licencia es nula por infracción del procedimiento debido señalado en el art. 30 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, por haber continuado la tramitación del procedimiento al estarse tramitando unas Normas Subsidiarias que establecían la zona como industrial, en lugar de suelo no urbanizable de la normativa vigente en el momento de la concesión de la licencia, así como por la falta de preceptivo informe de la Dirección General de Industria.

## IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la solicitud de revisión de oficio instada por la entidad R.R.F.C., S.L., tras indicar que resulta aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pues, a tenor de la disposición transitoria segunda de la Ley 4/1999, de 13 de enero, será de aplicación a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la misma el sistema de revisión de oficio regulado en la Ley 30/1992.

Argumenta la Propuesta de Resolución en orden a desestimar la solicitud de revisión de oficio:

*“El primer motivo de nulidad aducido consiste en que la instalación es contraria a las normas del territorio y urbanísticas, pues se otorgó licencia municipal en base a unas normas urbanísticas en trámite de aprobación.*

*A tal respecto es necesario señalar que, tal y como se desprende del acuerdo adoptado por la Comisión Territorial de Actividades Clasificadas de Tenerife, La*

*Palma, La Gomera y El Hierro en sesión celebrada el día 23 de junio de 1987, en su considerando segundo expresamente se dice que el emplazamiento propuesto para dicha actividad es urbanísticamente admisible.*

*No obstante, tras la aprobación del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, desaparece de nuestro ordenamiento jurídico la figura de las Normas Subsidiarias, encontrándose en la actualidad este Ayuntamiento en fase de aprobación, ya muy avanzada, pues sólo está pendiente de su aprobación definitiva por la COTMAC, del Plan General de Ordenación, el cual, al igual que establece el Plan Insular de Ordenación de la Isla de La Palma, habilitan expresamente el suelo ocupado por la planta de aglomerado para el uso industrial que se le está dando, por lo que carecería de sentido, de ser el caso, declarar la nulidad de una licencia que se ajusta al marco normativo urbanístico aplicable.*

*El segundo motivo de nulidad hace referencia al incumplimiento de los condicionantes establecidos por la Comisión Territorial de Actividades Clasificadas de Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro, que básicamente son:*

- Autorización de vertidos.*
- Informe de la Dirección Territorial de Industria y Energía.*

*Aun en el caso de que dichos documentos fueran necesarios y realmente hubiesen sido omitidos, lo cierto es que no se trataría de una deficiencia de suficiente alcance o calado como para afirmar que se haya prescindido absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 62.1.e) Ley 30/1992, de 26 de noviembre], estaríamos ante una infracción formal de "falta de alguna autorización" prevista en el artículo 67.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que no acarrea la nulidad del acto sino su ANULABILIDAD, ya que el legislador admite expresamente en el precepto antes citado que este vicio de falta de autorización sea convalidado.*

*Por tanto, los dos hipotéticos vicios de anulabilidad no deberían haber sido objeto de acción de nulidad sino de declaración de lesividad de los actos anulables - art. 103 Ley 30/1992, de 26 de noviembre- sujeta a un plazo de cuatro años desde que se dictó el acto administrativo- apartado 2, art. 103- ampliamente transcurrido, debiéndose entender prescrita la acción de revisión sin posibilidad de que el interesado pueda ya ejercerla según se desprende del art. 106 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.*

*Resulta necesario traer a colocación lo dispuesto en el art. 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, respecto a los límites de la facultad de revisión, así, el mismo dispone que:*

*«Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes».*

*Este precepto recurre a una serie de conceptos jurídicos indeterminados que tratan de impedir que se pueda acabar violentando el principio de seguridad jurídica, permitiendo el ejercicio de un recurso administrativo sobre una acción caducada, por lo que procede examinar la posible aplicación de los mismos al caso que se está informado.*

*Así, resulta evidente que ha transcurrido un plazo considerable desde el año 1989 hasta el año 2011, en el que se insta, por la empresa R.R.F.C., S.L., la correspondiente acción de nulidad contra un acto administrativo cuyos efectos no han estado ocultos, sino que eran públicos y manifiestos, sin que se haya producido ningún reproche contra el funcionamiento de la citada planta, lo que permite además poner en tela de juicio que dicha acción haya sido emprendida, en base al principio de equidad y buena fe, buscando el bien común o el interés público, por lo que debe entenderse en el caso que se informa, que los principios de tiempo, de equidad y buena fe, deben actuar como límites frente a la acción de nulidad ejercitada”.*

2. Sobre la legislación aplicable a este procedimiento de revisión, debe señalarse que no resulta aplicable la Ley 30/1992, como erróneamente señala la Propuesta de Resolución, pues el procedimiento de concesión de licencia concluyó con anterioridad a la entrada en vigor de aquella Ley, por lo que resulta aplicable la citada Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), de 17 de julio de 1958 vigente en ese momento, cuyo art. 47 recoge las taxativas causa de nulidad a las que puede referirse la revisión de oficio instada.

3. Entrando ya en la procedencia o no de la declaración de nulidad instada por la interesada, debe decirse que ésta fundamenta la nulidad en el art. 47.1.c) LPA, que alude a los actos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

Resulta acreditado en el expediente que la licencia de apertura se concedió de conformidad a una normativa en trámite (Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal) y no conforme a la normativa de aplicación, la vigente en ese momento, que ante la ausencia de planeamiento general clasificaba el suelo donde se instaló la industria como no urbanizable, -art. 81 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por R.D. 1346/1976, de 9 de abril-, en base a los informes obrantes en el expediente y por razones de urgencia motivada por el Pleno de ese Ayuntamiento que llevaron a la conveniencia de conceder la licencia sin esperar a la aprobación de las normas urbanísticas que se estaban tramitando en ese momento y que vendrían a suplir, dándole cobertura legal, lo cual sucedió, efectivamente.

La disconformidad con las normas urbanísticas vigentes en el momento de la concesión de licencia, si bien podría llevar a estudiar el posible concurso de causa de nulidad a tenor de la normativa vigente en la actualidad, a cuyo efecto resultaría aplicable lo dispuesto en el art. 62.1.f) LRJAP-PAC, referido a los actos contrarios al Ordenamiento jurídico por los que se adquirieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, en el caso que nos ocupa, no puede conducir a ello, por ser aplicable la Ley de 1958, que no contemplaba tal supuesto como causa de nulidad.

Por otro lado, como señala la Propuesta de Resolución, y considerando que el posible incumplimiento (no acreditado) de los condicionantes a los que se sometía el funcionamiento de la actividad en virtud del acuerdo de la Comisión Territorial de Actividades Clasificadas de Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro, a los que vincula la licencia concedida, pudiera encauzarse por la vía de ausencia del procedimiento, pues en la Ley de 1958 no existía el actual art. 62.1.f) LRJAP-PAC, no puede afirmarse que su ausencia constituyera falta total del procedimiento, por no ser requisitos esenciales sin los cuales no se reconociera el procedimiento, por lo que su ausencia debería conducir a la revocación de la licencia por incumplimiento de sus condiciones al tratarse de un acto administrativo condicionado.

4. Finalmente, como bien argumenta la Propuesta de Resolución, resulta en todo caso aplicable el art. 106 LRJAP-PAC, en relación con los límites a la revisión, pues han transcurrido 23 años desde que se produjo el acto cuya nulidad ahora se pretende.

Debe recordarse, a tal efecto, que si bien estos límites deben interpretarse restrictivamente, a fin de impedir que se conviertan en un "*portillo de escape a las*



*consecuencias de la nulidad*” (STS de 23 de enero de 2009 y Dictamen del Consejo de Estado 245/2010, de 12 de mayo), lo que obliga a ponderar caso por caso su aplicación, en el presente, no cabe duda de que procede la aplicación de los mismos.

Señala el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 15 octubre 2012, en relación con una revisión de oficio instada 10 años después de producirse el acto, que:

*“La posibilidad de solicitar la revisión de un acto nulo por la extraordinaria vía del artículo 102.1, no puede constituir una excusa para abrir ese nuevo período que posibilite el ejercicio de la acción del recurso administrativo o judicial de impugnación del mismo, ya caducada, cuando el administrado ha tenido sobrada oportunidad de intentarlo en el momento oportuno. Y precisamente a esta circunstancia se refiere el artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común cuando condiciona el ejercicio de la acción de revisión del artículo 102 -aun en los casos de nulidad radical del artículo 62.1- a que no resulte contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares u otras circunstancias similares, ello lleva al TS en la sentencia antedicha a considerar que quien ha tenido sobradas oportunidades de ejercitar las acciones nulidad o anulabilidad oportunas al amparo de los artículos 62 y 63 de la Ley 13/95), pese a lo cual ha dejado precluir los plazos legales para efectuarlo, no puede ejercitar tardíamente su pretensión de anulación por la vía del recurso de revisión del artículo 102.1, y el intentar hacerlo así contraviene sin duda alguna la buena fe que ha de presidir el desarrollo de las relaciones jurídicas y la finalidad perseguida por el ordenamiento al establecer un sistema de recursos ordinarios sometidos a plazos taxativamente exigibles para postular tal anulación.*

*Por otro lado, a tenor de la jurisprudencia, se debe poner de manifiesto «(...) el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía». Así, dijimos que «el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquéllos derive en su inatacabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante*

trascendencia» (SSTS de 19 de diciembre de 2001, de 27 de diciembre de 2006 y de 18 de diciembre de 2007).

*Pero, si bien, la revisión de oficio se puede realizar en cualquier momento y, por tanto, se trata de una acción imprescriptible, en principio sin límite temporal alguno, hay que tener en cuenta los límites previstos en el art. 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que prevé que las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias su ejercicio resulta contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, que es lo que ocurre en el caso de autos ya que la solicitud de revisión se plantean 10 años después de producido el acto administrativo cuya nulidad se pretende”.*

Ello resulta plenamente aplicable al supuesto que nos ocupa, en el que, amén de haber transcurrido 23 años desde que se concediera la licencia cuya nulidad se insta ahora, consta acreditado que en el procedimiento de concesión de la licencia ahora impugnada se dio trámite de información pública, mediante publicación de anuncio en el BOP nº 26, de 2 de marzo de 1987, sin que la empresa que solicita ahora la revisión de oficio presentara alegación alguna. A ello se añade, tal como alegó la empresa titular de la actividad en el trámite de audiencia conferido en este procedimiento de revisión, que la instalación cuenta, además, con la autorización para la instalación, puesta en servicio e inscripción en el Registro de Industria de la Consejería de Industria (RCI nº 38/12958) y con la autorización de la Consejería de Política Territorial (Decreto nº 42/1987) del Gobierno autonómico por tratarse de suelo rústico (no urbanizable).

Por todo ello, resulta conforme a Derecho la Propuesta de Resolución en cuanto desestima la solicitud de revisión de oficio, si bien las causas de nulidad deben ser las de la Ley de procedimiento Administrativo de 1958, tal y como se ha argumentado en el cuerpo de este Dictamen.

## C O N C L U S I Ó N

No procede la revisión de oficio por las razones anteriormente expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen, por lo que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho.