



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 7 9 / 2 0 1 9

(Sección 1ª)

La Laguna, a 23 de julio de 2019.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Gáldar en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio, solicitada por la entidad (...), de la Resolución del Alcalde de 8 de febrero de 1996, que otorgó a dicha entidad licencia de obras para la construcción de una planta de aglomerado asfáltico en El Corralete (EXP. 244/2019 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Gáldar, es la Propuesta de Resolución por la que, a instancia de los administradores de la entidad mercantil (...), se revisa de oficio la Resolución del Alcalde de 8 de febrero de 1996, que otorgó a dicha entidad licencia de obra para la construcción de una planta de aglomerado asfáltico en El Corralete.

2. La legitimación del Alcalde para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación, el primer precepto, con el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), de aplicación de acuerdo con la disposición adicional tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que se instó el inicio de la revisión de oficio antes de su entrada en vigor.

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

De conformidad con lo previsto en esos preceptos, y en garantía de los principios de legalidad y seguridad jurídica, se precisa que el dictamen de este Consejo sea favorable a la declaración pretendida.

3. La revisión de oficio sólo cabrá, a tenor del art. 102.1 LRJAP-PAC, contra actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, que en este caso devino firme al no haber sido recurrido en plazo. Se cumple, pues, el requisito de la firmeza del acto que se pretende revisar por el cauce del citado artículo.

4. El órgano competente para el procedimiento de revisión de oficio es la Alcaldía, de conformidad con lo establecido por el art. 31.1.o) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, en relación con los arts. 21.1.q) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

5. El procedimiento de revisión de oficio en este caso no caduca, no solo porque se inicia a instancia de parte, sino porque se tramita en ejecución de sentencia, cayendo sobre la Administración el deber de resolver expresamente (art. 42 LRJAP-PAC).

6. De lo obrado en el expediente no se aprecia la existencia de deficiencias formales que obsten un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

1. Los hechos relevantes para el presente dictamen, tal como resultan del expediente y recoge la Propuesta de Resolución, son los siguientes:

- Por escrito de los administradores de la entidad mercantil (...), presentado en fecha 30 de septiembre de 2016 en el Ayuntamiento de Gáldar, se solicitó la revisión de oficio y nulidad de la Resolución del Alcalde de 8 de febrero de 1996, que otorgó a dicha entidad licencia de obras para la construcción de una planta de aglomerado asfáltico en El Corralete.

- Mediante Resolución de Alcaldía de fecha 10 de octubre de 2016, se inadmitió la acción de nulidad instada, al entender que carecía manifiestamente de fundamento, toda vez que el acto administrativo que se pretendía revisar (licencia municipal de obras) se estimó que dejó de existir tras la anulación, por Orden de la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias de fecha 17 de mayo de 1996, de la anterior Resolución del Director General de Urbanismo de 12 de enero de 1996 en el que se basaba dicha licencia y por la que autorizaba la instalación de la

Planta de aglomerado en suelo rústico conforme se exigía por la Ley 5/1987, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- La anterior resolución de Alcaldía fue recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo Nº 6, de fecha 5 de abril de 2018, confirmada por Sentencia de la Sección 2º de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJC, de fecha 19 de diciembre de 2018, se acordó que el Ayuntamiento debe tramitar el procedimiento de revisión de oficio establecido en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992.

2. En ejecución de sentencia, por Decreto de la Alcaldía, de fecha 7 de mayo de 2019, se inició el procedimiento de revisión de oficio, dando trámite de audiencia a los interesados por plazo de diez días, para que pudiera alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes, presentándose por la entidad (...), escrito en fecha 17 de junio de 2019, en el que reitera los argumentos para que se revisara el acto de referencia.

3. La Propuesta de Resolución declara la nulidad de la Resolución del Alcalde de 8 de febrero de 1996, que otorgó a la entidad (...) licencia de obra para la construcción de una planta de aglomerado asfáltico en El Corralete, por incurrir en la causa de nulidad prevista en el apartado f) del art. 62.1 LRJAP-PAC; esto es, por tratarse de un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquirieron facultades o derechos por dicha entidad careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición; en el presente caso, la preceptiva autorización del Gobierno de Canarias para construir en suelo rústico (la Orden de la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias, de fecha 17 de mayo de 1996, anuló la anterior Resolución del Director General de Urbanismo de 12 de enero de 1996 en la que se basaba dicha licencia y por la que autorizaba la instalación de la planta de aglomerados en suelo rústico conforme se exigía por la Ley 5/1987, de Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias.

III

1. Sobre la causa de nulidad esgrimida este Consejo (véase, entre otros, el Dictamen 392/2013) se ha pronunciado en los siguientes términos:

«En este sentido, se ha de recordar, ante todo, como tantas veces se ha insistido por este Consejo Consultivo, que para la aplicación de la causa de nulidad prevista en el apartado f) del art. 62.1 LRJAP-PAC, se requiere que el interesado haya adquirido, en virtud del acto

administrativo firme y antijurídico, facultades o derechos sin tener los requisitos que la norma vulnerada establece para su adquisición con carácter esencial.

Así pues, no basta que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieran en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al Ordenamiento Jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición, no cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos sean necesarios para la adquisición del derecho.

Por ello, se habrá de discernir entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, de forma que sólo serán esenciales aquellos que constituyan presupuestos ineludibles de la estructura definitoria del acto, irreconocible sin ellos, o bien, que han de cumplirse inexorablemente para que alcance su fin la norma vulnerada».

2. En el presente caso, es patente que la nulidad de la Resolución del Director General de Urbanismo de 12 de enero de 1996 -por autorizar la construcción de instalaciones en suelo rústico, vulnerando los arts. 9 y ss. de la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias-, realizada por la Orden de la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias, de fecha 17 de mayo de 1996, supone que la licencia de obras -esto es, la Resolución del Alcalde de 8 de febrero de 1996, que la otorgó- también lo es, puesto que el art. 9 de dicha Ley prohíbe expresamente construcciones, instalaciones o transformaciones de la naturaleza, uso y destino en suelo rústico, cuando las mismas no estuviesen concreta y expresamente autorizadas por el planeamiento, estableciendo como excepción un régimen de autorizaciones expresas, constituyéndose estas como verdadero requisito esencial, de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 11.2, c) de la normativa citada, para el posterior otorgamiento de la respectiva licencia de obras municipal.

En definitiva, no existiendo tal autorización del Gobierno de Canarias -que se anuló en su momento-, la licencia se otorgó en contra del ordenamiento, por lo que se ha de concluir que esta es nula ya que es un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquirió el derecho a realizar las obras para la construcción de una planta de aglomerado asfáltico en suelo rústico, careciendo de la autorización del Gobierno de Canarias -como requisito esencial- para adquirir tal derecho, por lo que se incurrió en la causa de la letra e) del art. 62 LRJAP-PAC, norma aplicable en el presente caso, siendo procedente, por tanto, su declaración de nulidad.

3. En cuanto a los límites de las facultades de revisión de la Administración establecidos en el art. 106 LRJAP-PAC (actual art. 110 LPACAP), este Consejo

Consultivo ha señalado al respecto en sus Dictámenes 34/2019, de 23 de enero, y 212/2017, de 4 de julio, que:

«Por ello, cabe señalar que en este caso son de aplicación los límites que para el ejercicio de las potestades revisoras de la Administración establece el art. 110 LPACAP, que dispone que «las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, 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».

Sobre esta específica cuestión, el Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada lo siguiente:

«(...) al pretender la Administración declarar un acto nulo por la vía de la revisión de oficio, de acuerdo con la reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, STS de 15 de octubre de 2012), si bien no está sujeta a plazo alguno para instar la citada revisión, a diferencia de los mecanismos ordinarios de impugnación que los recursos administrativos comportan, en aras a proteger la seguridad jurídica -siendo esta institución uno de los fines más preciados y protegidos por nuestro Ordenamiento Jurídico-, el art. 106 LRJAP-PAC fija unos límites indicando que las facultades de revisión de oficio no podrán ser ejercitadas cuando, entre otras circunstancias, por el tiempo transcurrido su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes» (véanse, por todos, los DDCC 352 y 360/2015).

Asimismo, el Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), entre otras, lo que a continuación se expone:

«La seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no sólo los intereses particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas "ad eternum"; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad».

En este caso, pese al tiempo transcurrido, no concurren dichos límites, pues la nulidad no resulta contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los

particulares ni a las leyes por la sencilla razón de que es la propia empresa beneficiada por el acto quien insta su nulidad.

C O N C L U S I Ó N

Procede la declaración de nulidad de la Resolución del Alcalde de 8 de febrero de 1996, que otorgó a la entidad mercantil (...) licencia de obra para la construcción de una planta de aglomerado asfáltico en El Corralete, por lo que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, al incurrir en la causa de nulidad prevista en el apartado f) del art. 62.1 LRJAP-PAC, en virtud de las razones expuestas en el Fundamento III del presente Dictamen.