



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 3 6 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de julio de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de pleno derecho de la Resolución n.º 970, de 15 de marzo de 2016, de la Consejera Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo del citado Ayuntamiento, en cuya virtud se acordó «conceder a la entidad (...), la licencia solicitada para proceder a la legalización de la instalación de un soporte publicitario en parcela sita en la Vía de Ronda-Bajada a la altura de Barrio Nuevo» (EXP. 305/2023 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento administrativo de revisión de oficio, incoado por el Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna y que tiene por objeto declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución n.º 970, de 15 de marzo de 2016, de la Consejera Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo del citado Ayuntamiento, en cuya virtud se acordó «conceder a la entidad (...), salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, la licencia solicitada para proceder a la legalización de la instalación de un soporte publicitario en parcela sita en la Vía de Ronda-Bajada a la altura de Barrio Nuevo, según la documentación técnica aportada y bajo la condición de proceder al cerramiento del solar en los términos señalados en el informe técnico transcrito (...)».

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el dictamen, la competencia de este Consejo para emitirlo y su preceptividad, 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 adelante,

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

LCC), en relación con el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo, LRBRL) y el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP). Norma esta última que resulta de aplicación al amparo de lo previsto en la Disposición Transitoria tercera, letra b), de aquella Ley: *«los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta»*.

3. Al hilo de lo expuesto en el apartado anterior, procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como al derecho procedimental aplicable.

3.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la Ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 156/2017, de 11 de mayo, en cuyo Fundamento III, apartado primero, se expone lo siguiente:

«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fue dictado el acto administrativo -15 de marzo de 2016- cuya revisión de oficio ahora se pretende -2023-, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en lo sucesivo, LRJAP-PAC- (norma que estaba vigente en la fecha en la que fue dictado el acto cuya nulidad ahora se pretende).

3.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del

procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP (art. 106). Y todo ello al amparo de lo establecido en la ya mencionada Disposición transitoria tercera, letra b), del referido texto legal, en relación con lo dispuesto en los arts. 351, 369 y 270 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias -en adelante, LS-.

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado durante la vigencia de la LPACAP -año 2023-; por lo que resulta de plena aplicación lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 317/2017, de 20 de septiembre y 149/2021, de 31 de marzo -entre otros-, al señalar que *«la legislación procedimental aplicable es la contenida en la citada LPACAP, porque el presente procedimiento se inició después de su entrada en vigor»* [apartado tercero del Fundamento I].

4. Una vez sentado lo anterior, debemos formular las siguientes consideraciones jurídicas respecto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en el caso de la Entidades locales.

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la LRBRL, que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

De igual manera, los arts. 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común. En idénticos términos se pronuncia el art. 369.1 LS.

La remisión a la legislación estatal nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que

hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP [*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*], con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento administrativo de revisión se incoa de oficio por el Ayuntamiento de La Laguna con fundamento en la causa de nulidad prevista en la letra f) del art. 62 LRJAP-PAC; y resultando acreditada la firmeza en vía administrativa de la resolución cuya nulidad se pretende -firmeza que se constata en este caso al tratarse de un acto favorable del año 2016 que no ha sido recurrido-.

5. Los Estatutos de la Gerencia Municipal de Urbanismo atribuyen a este Organismo Autónomo, entre otras, las facultades de revisión de oficio de sus propios actos administrativos [art. 3.1, letra h) y art. 4, apartado 1)]; y al Consejero Director el otorgamiento de licencias y autorizaciones urbanísticas establecidas en la legislación sectorial aplicable [art. 11.1, letra e) de los Estatutos], siendo estos actos susceptibles de recurso de reposición ante el mismo órgano [art. 22.2 de la norma estatutaria]. De esta manera, corresponde al Consejero Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de La Laguna la resolución del presente procedimiento de revisión de oficio.

No obstante, y como se indica en la Propuesta de Resolución, *« (...) en virtud de Resolución número 2600 de fecha 26 de abril de 2023, se ha delegado en el Jefe de Servicio, la firma de las resoluciones de este tipo de actos, sin perjuicio del resto de sus competencias»* -Fundamento Jurídico VI-.

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, se entiende que el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio no está caducado. Respecto a esta cuestión, el art. 106.5 LPACAP prevé que *«cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo»*.

Pues bien, habiéndose incoado de oficio el presente procedimiento revisor con fecha 28 de marzo de 2023 y no habiendo transcurrido aún el plazo de seis meses a que se refiere el art. 106.5 LPACAP, es por lo que procede concluir que el presente procedimiento administrativo no ha caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1. Mediante Resolución n.º 970, de 15 de marzo de 2016, de la Consejera Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de la Laguna se acuerda *«conceder a la entidad (...), salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, la licencia solicitada para proceder a la legalización de la instalación de un soporte publicitario en parcela sita en la Vía de Ronda-Bajada a la altura de Barrio Nuevo, según la documentación técnica aportada y bajo la condición de proceder al cerramiento del solar en los términos señalados en el informe técnico transcrito (...)»*.

2. Con fecha 4 de diciembre de 2018 el Servicio Administrativo de Carreteras y Paisaje del Área de Presidencia del Cabildo Insular de Tenerife presenta escrito ante el Ayuntamiento de La Laguna en el que se interesa la *«revisión de oficio de licencia municipal otorgada por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna para la instalación de una valla publicitaria (expediente municipal con referencia 2016000664)»*. En dicho documento se señala lo siguiente:

« (...) la inadecuada instalación en los márgenes de las carreteras de vallas y carteles publicitarios dirigidos a los usuarios de las vías compromete seriamente la seguridad vial, debido a tal actuación puede producir distracción, deslumbramiento, confusión o habituación en los conductores. Asimismo, resulta especialmente preocupante la ocupación de los terrenos que configuran el dominio público viario mediante la instalación de este tipo de soportes publicitarios.

Al efecto, la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias propugna “la mayor severidad en la protección de la carretera, en consonancia con lo regulado en la legislación estatal. El fuerte incremento de las sanciones pecuniarias; la prohibición, salvo excepciones, de todo tipo de publicidad en la carretera (...)”. Asimismo, el artículo 31.1 de dicha ley prohíbe la realización de cualquier tipo de publicidad dirigida a los usuarios de las carreteras fuera de los tramos urbanos. En consonancia con dicha prohibición la Disposición Transitoria

Cuarta de la misma Ley ordena la retirada de toda la publicidad sin que tal medida dé derecho a indemnización alguna y el artículo 39, letra f del citado texto legal tipifica como infracción administrativa el establecimiento de cualquier tipo de publicidad dirigida al usuario de la carretera.

Asimismo, el artículo 35 de la Ley en relación con el artículo 67.1, letra a del Decreto 131/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias señala, en síntesis, que, sobre las zonas de dominio público, de servidumbre o de afección de las carreteras se puede disponer la inmediata paralización de las obras y suspensión de los usos no autorizados, así como adoptar resolución de reposición al estado primitivo de las zonas afectadas a costa del infractor cuando dichas obras o usos no sean legalizables.

En consecuencia, el Excelentísimo Cabildo Insular de Tenerife en virtud de las competencias asumidas en orden al uso y defensa de las distintas vías que integran la red de carreteras existente en la Isla, ha tramitado diversos procedimientos administrativos de reposición al estado primitivo de las zonas de protección viaria de diversas carreteras.

En el último procedimiento incoado, bajo referencia “expediente administrativo 52/2017”, relativo a instalación y uso de 129 vallas publicitarias instaladas en diversas carreteras de competencia insular, mediante resolución de esta Dirección Insular de Fomento y Movilidad de fecha 5 de septiembre de 2018 se acordó, en síntesis, su terminación ordenando a las personas físicas y jurídicas titulares de las ciento veintiocho (128) vallas publicitarias que se relacionaron en la misma, a su retirada para devolver las carreteras a sus condiciones de normal servicio, mediante su respectiva e íntegra demolición (bases, estructura y pantalla), en el plazo máximo de UN (1) MES. Asimismo, se acordó en su Apartado Dispositivo Cuarto lo siguiente.

“ (...) CUARTO.- Excluir del presente procedimiento de restablecimiento de la legalidad la valla publicitaria signada bajo SACP 134/2015 (boletín de denuncia 6845, informe den. 376/2015), titularidad de (...), instalada en el margen izquierdo de la carretera TF-13 (de la TF-5 a Punta del Hidalgo), punto kilométrico 0+730, toda vez que el interesado aporta licencia municipal para su instalación expedida por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna con fecha 16 de marzo de 2016 en vigor (n.º expediente 2016000664), sin perjuicio de instar a dicha Gerencia su anulación toda vez que no consta que se haya requerido el preceptivo informe sectorial en materia de carreteras, y de que, una vez anulado dicho título se ejerza la correspondiente potestad de restablecimiento de la legalidad infringida, toda vez que dicho soporte publicitario está dirigido a los usuarios de la carretera TF-13 y se localiza dentro de zona de protección viaria de dominio público.”

Dicha resolución fue comunicada a la Gerencia de urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, (...) el día 7 de septiembre de 2018 (...).

A la luz de cuanto antecede, se requiere del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de la Laguna su colaboración para que, a la mayor brevedad posible, revise de oficio la licencia municipal expedida por la Gerencia Municipal de Urbanismo con fecha 16 de marzo de 2016 (nº expediente municipal 2016000664) (...) otorgada a la entidad (...) para la legalización de una valla publicitaria que había instalada en precario con anterioridad en el margen izquierdo de la carretera TF-13 (de la TF-5 a Punta del Hidalgo), punto kilométrico 0+730, dentro de zona de protección viaria de dominio público y dirigida a los usuarios de dicha vía, en virtud del artículo 106 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, toda vez que no consta que se haya requerido a este Excmo. Cabildo Insular el preceptivo informe sectorial en materia de carreteras».

3. Con fecha 12 de abril de 2019 el Cabildo Insular de Tenerife reitera su solicitud revisora, *« (...) instando la urgente revisión de oficio de la licencia municipal expedida por dicho organismo municipal con fecha 16 de marzo de 2016 (...), otorgada a favor de la entidad mercantil (...) para la legalización de una valla publicitaria que había instalada en precario con anterioridad en el margen izquierdo de la carretera TF-13 (de la TF-5 a Punta del Hidalgo), punto kilométrico 0+730, dentro de zona de protección viaria de dominio público y dirigida a los usuarios de dicha vía, sin la previa y preceptiva autorización insular que sustentara dicho acto administrativo toda vez que no consta que se haya requerido el preceptivo informe sectorial en materia de carreteras».*

4. Con fecha 27 de marzo de 2023 se evacua informe de inspección urbanística en relación con las vallas publicitarias sitas en la carretera Vía de Ronda, s/n, TF-13 del término municipal de La Laguna, *« (...) por si a tenor de lo preceptuado en la Ley 4/2017 de 13 de julio del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, tales hechos pueden constituir una INFRACCIÓN».*

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, figuran en el expediente remitido a esta Institución consultiva las siguientes actuaciones:

1.- Mediante Resolución de 28 de marzo de 2023, del Consejero Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo, se incoa *« (...) expediente administrativo de revisión de oficio, previsto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de la licencia tramitada bajo el número de expediente 2016000664 concedida a la entidad (...) mediante Resolución de la Consejera Directora n.º 970 de fecha 15 de marzo de 2016, por la que se dispuso conceder a*

la entidad (...) salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, la licencia solicitada para proceder a la legalización de la instalación de un soporte publicitario en parcela sita en la Vía de Ronda-Bajada a la altura de Barrio Nuevo, según la documentación técnica aportada y bajo la condición de proceder al cerramiento del solar en los términos señalados en el informe técnico transcrito, considerando la existencia de hechos y circunstancias de la que pueden, ab initio, deducirse una relación con la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1 f) de la ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone que son nulos de pleno derecho los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, ya que en su concesión no se emitió el informe preceptivo del Servicio de Carreteras del Cabildo Insular de Tenerife, sometiéndolas, en consecuencia, a los trámites esenciales del procedimiento de revisión de oficio».

Asimismo, se acuerda conceder audiencia a la entidad mercantil (...) para que presentara las alegaciones y/o documentos que estimase oportunos en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

La incoación del expediente de revisión de oficio es notificada a la entidad interesada con fecha 3 de abril de 2023.

2.- Con fecha 27 de abril de 2023 el representante de la empresa (...) presenta escrito de alegaciones oponiéndose a la revisión de oficio emprendida por el Ayuntamiento de La Laguna e interesando su archivo.

3.- Con fecha 31 de mayo de 2023 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la revisión de oficio y, por ende, la declaración de « (...) nulidad de la licencia concedida a la entidad (...) mediante Resolución de la Consejera Directora n.º 970 de fecha 15 de marzo de 2016, (expediente 2016000664) por la que se dispuso conceder a la entidad (...) salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, la licencia solicitada para proceder a la legalización de la instalación de un soporte publicitario en parcela sita en la Vía de Ronda-Bajada a la altura de Barrio Nuevo, según la documentación técnica aportada y bajo la condición de proceder al cerramiento del solar en los términos señalados en el informe técnico transcrito, considerando la existencia de hechos y circunstancias de la que pueden, ab initio, deducirse una relación con la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dispone que son nulos de pleno derecho los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, ya que en su concesión no se emitió el informe preceptivo del Servicio de Carreteras del Cabildo

Insular de Tenerife, sometiéndolas, en consecuencia, a los trámites esenciales del procedimiento de revisión de oficio».

4.- Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 21 de junio de 2023 el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias ex art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC.

5.- Dicho cuanto antecede, debe hacerse constar, no obstante, que, en la tramitación del procedimiento administrativo de referencia, no se ha dado cumplimiento a las previsiones recogidas en el art. 21.4, párrafo segundo, LPACAP.

A pesar de ello, y habida cuenta de que dicha circunstancia no ha impedido materialmente la tramitación del procedimiento administrativo de referencia ni ha supuesto una privación y/o limitación efectiva del derecho de defensa del interesado, con la consiguiente indefensión, se ha de concluir que tal irregularidad formal carece de virtualidad anulatoria del procedimiento administrativo tramitado (art. 48.2 LPACAP).

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del Derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella sólo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva [Dictámenes de este Consejo Consultivo 302/2018, de 29 de junio, y 430/2017, de 14 de noviembre, que a su vez reiteran otros pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido].

2. La causa esgrimida para la revisión de oficio de la licencia urbanística otorgada por el Ayuntamiento de La Laguna es la prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP [en realidad, la establecida en el art. 62.1, letra f) LRJAP-PAC, como se ha indicado anteriormente], esto es, actos contrarios al ordenamiento jurídico por los

que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

Pues bien, respecto a esta causa de nulidad hemos tenido ocasión de señalar lo siguiente [véase el Dictamen 51/2022, de 4 de febrero, con cita de los anteriores Dictámenes 299/2021, de 27 de mayo y 100/2021, de 9 de marzo]:

«Como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de mayo de 2012 (RC7113/2010): «los supuestos de nulidad, y este en particular, han de ser objeto de interpretación restrictiva, para no convertir la revisión excepcional de actos firmes por nulidad en un debate ordinario de legalidad común, en contra de la finalidad y razón de ser de la figura. El precepto no puede interpretarse en el sentido de que cualquier percepción de un beneficio monetario cuando no se dan los requisitos legales para ello pueda devenir en acto nulo, pues en ese caso no habría práctica diferencia entre los actos radicalmente nulos y los anulables; debe ser interpretado en consonancia con el resto de supuestos, que prevén actos de contenido imposible, constitutivos de delito, dictados con manifiesta incompetencia, esto es, vicios que afectan a carencias radicales y esenciales del acto. El precepto da respuesta a un supuesto de nulidad que no venía contemplado en la antigua Ley de Procedimiento de 1958 y que venía siendo reclamado por la doctrina, para dar cabida a casos no expresamente previstos en la antigua regulación pero de flagrante irregularidad en los que se otorgan nombramientos, concesiones, facultades de obrar, o se constituyen situaciones jurídicas, en ausencia de los más elementales elementos constitutivos de quien los recibe, tal como el reconocimiento a un menor de derechos que exigen la mayor edad, nombramiento para un cargo sin poseer el título correspondiente, etc.».

En otros términos, no basta aducir cualquier género de incumplimiento para que la revisión de oficio pueda prosperar al amparo de esta causa de nulidad de pleno derecho. No es suficiente que se haya desatendido la observancia de un requisito necesario para la adquisición de un derecho o de una facultad y ha de tratarse, por consiguiente, del incumplimiento de un verdadero requisito de 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 tanto, el art. 47.1.f) LPACAP no considera que baste la carencia de cualquier requisito, sino que exige que éste ha de ser esencial. Con esta exigencia el art. 47.f) LPACAP impide que se califique de nulo a cualquier acto administrativo que contradiga el ordenamiento jurídico, sino sólo a aquel que atribuya un derecho a una persona que carece manifiestamente y con palmaria evidencia de todo presupuesto para el reconocimiento de ese derecho.

El texto del art. 47.1.f) LPACAP nos lleva pues a distinguir entre «requisitos esenciales» y «requisitos necesarios». Si dentro de los primeros se incluyera cualquier condición necesaria para la validez del acto declarativo de derechos, entonces entraría en la categoría de nulidad radical todo supuesto de ilegalidad de un acto declarativo de derechos, en la medida en que dicha ilegalidad se funda siempre en la ausencia de una de las condiciones o requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico.

En definitiva, el art. 47.1.f) LPACAP debe ser interpretado restrictivamente, porque la equiparación de requisito esencial a cualquier requisito necesario aniquila la distinción legal de causas de nulidad y de anulabilidad y el sistema legal de recursos con interposición sometida a plazo. Por todas estas razones debe reservarse la expresión «requisitos esenciales» para aquellos vicios jurídicos en que el acto carece, no de cualquier requisito legal, sino de aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida; de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma.

Por lo tanto y en relación con esta última condición, como ya adelantábamos en el DCC 117/2021, de 11 de marzo, no bastará con que el acto incumpla cualquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos se exijan para la validez del acto que determina la adquisición del derecho, sino que resulta preciso distinguir entre «requisitos necesarios» y «requisitos esenciales», de tal forma que no todos los que puedan ser considerados como necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de «esenciales» (Dictámenes del Consejo de Estado 2.454/1994, 5.577 y 5.796/1997, 1.530/2002, 741/2004, entre otros), que sólo revestirán tal carácter cuando constituyan los presupuestos inherentes a la estructura definitoria del acto (Dictámenes del Consejo de Estado 351/1996, 5.796/1997 y 2.347/2000, entre otros).

Así, sólo podrán considerarse esenciales aquellos requisitos cuya concurrencia sea imprescindible para la configuración del derecho en cuestión. Tales condiciones han de venir definidas de manera conforme a la ley y su infracción afectar de modo grave tanto a la «estructura esencial del acto administrativo como al precepto legal vulnerado» (Dictamen del Consejo de Estado 842/1996) (DCC 117/2021).

Así pues, serán esenciales cuando 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, esto es, sólo aquellos que le son realmente inherentes al acto y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida, de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma».

3. En el supuesto analizado, la irregularidad formal esgrimida [omisión del informe preceptivo del Cabildo Insular de Tenerife en materia de carreteras ex art.

48 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias, en relación con los arts. 166.1, letra q) y 166.2 del Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias -norma vigente al tiempo de concesión de la licencia urbanística de referencia-] como causa determinante de la nulidad de pleno derecho [ex art. 62.1, letra f) LRJAP-PAC] del acto a revisar (licencia urbanística otorgada por la Consejera Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo de La Laguna con fecha 15 de marzo de 2016 destinada a la « (...) *legalización de la instalación de un soporte publicitario en parcela sita en la Vía de Ronda-Bajada a la altura de Barrio Nuevo, según la documentación técnica aportada y bajo la condición de proceder al cerramiento del solar en los términos señalados en el informe técnico transcrito (...)* ») se refiere, en puridad, al «*procedimiento administrativo*» seguido para la emisión del acto administrativo a revisar y no al requisito que deba concurrir para la correcta atribución del derecho o facultad -en este caso, instalación de soporte publicitario-

Esta diferenciación entre las infracciones que afectan al iter procedimental y las atinentes a los requisitos esenciales que deben concurrir para la validez de un acto atributivo de facultades y derechos que pudieran resultar determinantes de la nulidad de pleno derecho del acto a revisar, se refleja no sólo en la propia regulación que de las causas de nulidad establece el legislador [distinguiendo en apartados separados ambos supuestos: letras e) y f) del art. 62.1 LRJAP-PAC], sino, además, en los pronunciamientos de los tribunales de Justicia (así, por ejemplo, la Sentencia n.º 234/2021, de 3 mayo de 2021, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia -Rec. 4216/2020- distingue, con motivo del examen de un procedimiento de revisión de oficio, ambos supuestos de omisión de requisitos esenciales, los que afectan al procedimiento y los que se refieren a la naturaleza misma del requisito que se carece del derecho o facultad que se adquiere por el acto que se pretende dejar sin efecto, al señalar que « (...) *ni se aprecia ausencia o un defecto relevante de procedimiento, ni la ausencia de los requisitos esenciales para adquirir las facultades inherentes a la licencia*»).

Pues bien, frente a los argumentos jurídicos que se contienen en la Propuesta de Resolución y, en consecuencia, la subsunción del supuesto examinado en la causa de nulidad de pleno derecho recogida en la letra f) del art. 62.1 LRJAP-PAC, se entiende que no concurre la causa de nulidad esgrimida por la Administración municipal, habida cuenta de que la infracción o irregularidad denunciada -omisión de un informe preceptivo exigible de acuerdo con la legislación sectorial en materia de

carreteras- no resulta subsumible en el supuesto previsto en el art. 62.1, letra f) LRJAP-PAC.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución sometida al parecer de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que no es ajustada a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen, debiéndose emitir dictamen desfavorable. Dado el carácter vinculante del dictamen no podrá declararse la nulidad de la licencia.