



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 24 de febrero de 2011, ha examinado el *recurso extraordinario de revisión interpuesto por xxxxx de xxxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 26 de enero de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente relativo al *recurso extraordinario de revisión interpuesto D. yyyyy, en representación de xxxxx, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx2 de 28 de enero de 2010, por el que presenta la candidatura para albergar el emplazamiento del almacén temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de alta actividad (ATC) y su centro tecnológico asociado.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de febrero de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 108/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El 4 de diciembre de 2010 xxxxx, representada por D. yyyyy, interpone recurso extraordinario de revisión contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx2 de 28 de enero de 2010, por el que presenta la candidatura para albergar el emplazamiento del almacén temporal centralizado



de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de alta actividad (ATC) y su centro tecnológico asociado.

Se solicita en el recurso la anulación del acuerdo plenario del 28 de enero de 2010 por el que se presenta la citada candidatura, por infringir el artículo 62 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y el artículo 100 de las Normas Urbanísticas de xxxx2.

El recurso se plantea al amparo de las circunstancias 1ª y 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo.- En el expediente constan copias del certificado del Acuerdo del Pleno recurrido de 28 de enero de 2010 y del Acuerdo del mismo órgano de 17 de junio, de aprobación inicial de la modificación del artículo 100 de las Normas Urbanísticas de xxxx2 y sometimiento de ésta a un período de información pública, así como informe jurídico de 9 de agosto, emitido no en relación con el recurso planteado, sino con otro de idéntica pretensión planteado el 20 de julio por la asociación de hecho "Plataforma Antinuclear Norte de Palencia".

Tercero.- Por Decreto de la Alcaldía de 13 de diciembre de 2010 se admite a trámite el recurso presentado a la vez que se propone su desestimación.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado c), del Acuerdo de 30



de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- No consta en el expediente remitido si el acuerdo impugnado ha sido objeto de recurso potestativo de reposición que se encuentre en tramitación y, por lo tanto, si es un acto que ha ganado firmeza en vía administrativa, requisito exigido en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para que proceda la interposición del recurso extraordinario de revisión frente a aquél. En consecuencia, previamente a la resolución del recurso y a los efectos de determinar su procedencia, deberá incorporarse al expediente certificación acreditativa de este extremo.

La competencia para resolver el presente recurso extraordinario de revisión corresponde al Pleno del Ayuntamiento de xxxx2, de conformidad con lo previsto en los artículos 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y 118.1 de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por ser el órgano que dictó el acto recurrido.

Además de no acreditarse la representación del firmante del recurso conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por lo que se refiere a la legitimación de la entidad recurrente -que ésta funda en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente-, debe tenerse presente que el Título IV de esta Ley, sobre el "Acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales", en su artículo 22, relativo a la "Acción popular en asuntos medioambientales", dispone que "Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, (...) así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

El artículo 23.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, señala que "Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22



cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

»a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

»b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

»c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa”.

Por su parte, entre las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 de esta Ley se encuentran, entre otras, las disposiciones generales que versan sobre ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos.

No constan en el expediente los estatutos de la asociación recurrente, lo que impide un pronunciamiento acerca del cumplimiento por aquélla de los requisitos previstos en los citados artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, y, por tanto, acerca de su legitimación para impugnar un acuerdo plenario supuestamente contrario a la normativa urbanística. Una eventual falta de legitimación constituiría causa de inadmisión a trámite del recurso, no obstante lo cual y dado que el Ayuntamiento, sin requerir la aportación de los estatutos citados, ha admitido a trámite por Decreto de 2 de diciembre de 2010 el recurso presentado y propone su desestimación por motivos de fondo, en las consideraciones que siguen se analizarán las causas en que se fundamenta la pretensión deducida en el recurso.

3ª.- El recurso extraordinario de revisión interpuesto se funda en las circunstancias 1ª y 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: la primera se refiere a que al dictar el acto “se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”; y la segunda, a “que aparezcan documentos de valor esencial para



la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.

Conviene recordar que el recurso extraordinario de revisión constituye una vía excepcional que procede exclusivamente en una serie de supuestos tasados y debe ser objeto de una interpretación estricta, para evitar que se convierta en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos, transcurridos los plazos previstos por la legislación vigente para la interposición de los recursos administrativos ordinarios. Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo, en Sentencias tales como la de 20 de mayo de 1992 y el Consejo de Estado en los Dictámenes nº 4.685/1998, de 21 de enero de 1999; 4.978/1998, de 28 de enero de 1999; y 2.926/2002, de 27 de febrero, entre otros.

Respecto a la primera de las circunstancias en que se fundamenta la impugnación, la del artículo 118.1.1ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ha de señalarse que, tal y como exige la jurisprudencia, el error de hecho debe concretarse a “aquel que verse sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación”. Queda excluido de su ámbito “todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas e interpretación de disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse” (Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1988, 16 de junio de 1992 y 16 de enero de 1995, entre otras).

Como ha manifestado el Consejo de Estado en su Dictamen nº 279/97 “la cuestión fáctica interesa siempre que el error, en su caso, padecido por la Administración, afecte a la Resolución impugnada”, por lo que deberá desestimarse si se trata de cuestiones interpretativas ajenas al error de hecho o material que se pretende invocar.

Por ello, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina legal del Consejo de Estado han declarado reiteradamente que el carácter extraordinario del recurso de revisión demanda una exigente y estricta interpretación de las circunstancias que pueden dar lugar a su estimación. En particular, por lo que respecta al error “de hecho”, sólo se considera tal el que aparece en los datos fácticos del expediente, sin que trascienda a (o derive de) la interpretación, calificación o valoración jurídica de ellos, pues, en otro caso, se desvirtuaría la



concepción legal del remedio extraordinario y se erosionaría gravemente el sentido propio y capital de la firmeza de los actos administrativos, con la erosión correlativa de la seguridad jurídica.

La aplicación de esta doctrina al caso planteado obliga a desestimar el recurso por esta circunstancia, por cuanto que, por un lado, la asociación recurrente no concreta cuál es el error de hecho padecido en el Acuerdo del Pleno y a través de qué documentos del expediente se manifiesta su evidencia y porque, en todo caso, quedan fuera del concepto de error de hecho, según la doctrina y jurisprudencia expuestas, las cuestiones jurídicas o de interpretación de disposiciones legales, tal como la planteada a través del recurso, que descansa en el análisis de la conformidad o no a Derecho, en concreto a la normativa urbanística, del acuerdo impugnado. (En este sentido se ha pronunciado este Consejo Consultivo en los Dictámenes nº 992/2010 y 1.594/2010, ambos de 20 de enero de 2011, emitidos en relación a sendos recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra el mismo Acuerdo del Pleno de 28 de enero de 2010 y fundados en las mismas causas que el que es objeto del presente dictamen).

La segunda de las circunstancias en que se fundamenta el recurso, la del artículo 118.1.2ª Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se refiere a “Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.

El Consejo de Estado, en su Memoria del año 1999, al afirmar que la aparición de documentos debe entenderse “en el sentido de que el interesado no pudo aportarlos en su momento por desconocer su existencia (o incluso cuando se acredite que fue imposible su aportación entonces), pero excluye aquellos otros supuestos en los que el recurrente en revisión aporta un documento cuya existencia razonablemente conocía y que pudo aportar antes de dictarse el acto recurrido en revisión. Congruentemente, tampoco podrán tener cabida en este motivo de revisión aquellos casos en los que el interesado, conector de los hechos que pretenden acreditarse, procura y obtiene la documentación de tales hechos a su conveniencia y para su aportación junto con el recurso de revisión, pues no se trataría con rigor de la aparición de un documento, sino de la creación del mismo con la aludida finalidad”.



La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene a matizar esta doctrina al afirmar que “la naturaleza de este motivo implica que los hechos a que se refieren los documentos sean desconocidos, o que se trate de documentos de imposible adquisición durante la tramitación del expediente” (Sentencia de 23 de julio de 2001), traducándose en una “imposibilidad real de que los documentos hallados o aportados hubiesen sido puestos a disposición del órgano decisor, pese a que su contenido hubiese resultado esencial para evidenciar el error sufrido al resolver” (Sentencia de 16 de enero de 2002). De este modo, el Alto Tribunal viene considerando “improspectable la petición de revisión que pretenda fundarse en documentos cuyo contenido no hubiese podido influir de modo decisivo en la resolución adoptada, o que hubiesen podido ser aportados por los interesados en el curso del procedimiento ya fenecido, puesto que no constituye la finalidad del remedio extraordinario de revisión el subsanar la falta de diligencia o el incumplimiento de las cargas procesales que se han de imputar a la parte interesada” (Sentencias de 6 de julio de 1998 y 11 de noviembre de 1999).

La existencia de los citados documentos debe ser desconocida por la Administración al dictar el acto (Dictamen del Consejo de Estado nº 4226/1998, de 12 de noviembre) y de valor esencial para la resolución del asunto. Se entiende que se da tal condición en el caso de que su conocimiento previo hubiera comportado una resolución distinta de la adoptada, ya que habría modificado la situación conocida en aquel momento (baste citar entre otros muchos los Dictámenes del Consejo de Estado nº 1217/2000, de 6 de abril; 1528/2000, de 4 de mayo y 1998/2000, de 15 de junio). Tal cualidad de esencial se refuerza con la exigencia transcrita en el precepto de que “evidencien el error en la resolución recurrida”, lo cual deberá traslucirse de forma “concluyente y definitiva” (dictamen 796/1998, de 23 de abril).

En el caso sometido a dictamen, la parte recurrente no determina con claridad cuál es el documento de valor esencial cuya aparición revela el error de la resolución recurrida, si bien del recurso parece desprenderse que se está refiriendo al artículo 100 de las Normas Urbanísticas Municipales, aprobadas el 30 de marzo de 2005 y que, como se indica en el propio recurso, fueron “publicadas en el Bocyl, el 21 de abril de 2005”.

La publicidad oficial de estas normas urbanísticas municipales impide afirmar que se esté ante un documento que era desconocido o de imposible



adquisición por el recurrente y, por otra parte, resulta evidente que la Administración conocía la existencia de sus normas urbanísticas y que se encontraban a su disposición al adoptar el acto recurrido, por lo que, con arreglo a la doctrina y jurisprudencia expuestas, no puede hablarse de la "aparición" de tales normas, lo que es causa suficiente para desestimar también el recurso por esta circunstancia e incluso permitiría cuestionar que la presentación del recurso haya tenido lugar en tiempo hábil, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 118.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el cual, para la circunstancia 2ª analizada, establece un plazo de interposición del recurso extraordinario de revisión "de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos" (En el mismo sentido los Dictámenes de este Consejo Consultivo nº 992/2010 y 1.594/2010, ambos de 20 de enero de 2011, anteriormente citados).

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por xxxxx, representada por D. yyyyy, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx2 de 28 de enero de 2010, por el que presenta la candidatura para albergar el emplazamiento del almacén temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de alta actividad (ATC) y su centro tecnológico asociado.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.