



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 3 de agosto de 2004, ha examinado el *expediente de revisión de oficio sobre el acuerdo de otorgamiento de licencia municipal de obras a la empresa yyyyyyyyyy, S.A. para la instalación de una estación base de telefonía móvil en el municipio de xxxxxxxx (xxxxxxx)*, 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 4 de junio de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio sobre el acuerdo de otorgamiento de licencia municipal de obras a la empresa yyyyyyyyyy, S.A. para la instalación de una estación base de telefonía móvil en el municipio de xxxxxxxx (xxxxxx)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de junio de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 384/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.



Primero.- Con fecha 25 de marzo de 2004, el Ayuntamiento de xxxxxx (xxxxxx), en sesión plenaria, acuerda iniciar el expediente de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de este Ayuntamiento, de 8 de noviembre de 200x, sobre el otorgamiento de licencia de obras para la instalación de una estación base de telefonía móvil en un solar de la calle rrrrrr s/n, de Villoldo, a la empresa yyyyyyyyy, S.A., al amparo del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por nulidad de pleno derecho de la licencia de obras, conforme al artículo 62.1.f) de la precitada Ley 30/1992, al carecer la instalación de la preceptiva licencia de actividad.

Segundo.- Con fecha 14 de mayo de 2004, la empresa yyyyyyyyy, S.A. recibe la notificación del escrito por el que se le otorga trámite de audiencia en el procedimiento de revisión de oficio iniciado, del Acuerdo del Pleno de 8 de noviembre de 200x, para que en el plazo de 15 días formule las alegaciones o presente los documentos que considere pertinentes, no presentando durante el plazo concedido al efecto escrito alguno.

El 7 de junio de 2004 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxxxx un escrito de alegaciones, presentado por la representación yyyyyyyyy, del que cabe destacar la oposición de la sociedad a considerar nulo el Acuerdo del Ayuntamiento de Villoldo de 8 de noviembre de 200x, por el que se le concedió licencia de obras, al entender que no concurre causa de nulidad de pleno derecho, solicitando por ello el archivo del procedimiento de revisión iniciado.

Tercero.- La propuesta de resolución, de 1 de mayo de 2004, acuerda la revisión y la nulidad del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxxxx, de 8 de noviembre de 200x, sobre el otorgamiento de licencia de obras a la empresa yyyyyyyyy, S.A. para la instalación de una estación base de telefonía móvil, en la calle rrrrrrr de xxxxxx (xxxxxx), al amparo del artículo 102 de la Ley 30/1992, por nulidad de pleno derecho de la licencia de obras, conforme al artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, al carecer la instalación de la preceptiva y previa licencia de actividad.

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.h), 2º 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 b), 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.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en 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. 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.

2ª.- La competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio corresponde al Pleno del Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21 y 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

3ª.- Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (capítulo I del título VII de la referida Ley 30/1992, afectado por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero), es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que los actos sean favorables.
- Que se encuentren en la enumeración del artículo 62, apartado 1º, o los que al amparo de la última letra del citado precepto estén expresamente previstos en una ley.
- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando



se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

4ª.- Antes de proceder al examen del expediente, y en particular de si concurre o no la nulidad de pleno derecho alegada por la Administración consultante, procede advertir que de la documentación remitida resulta que el expediente de revisión de oficio se inició mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 25 de marzo de 2004.

En el presente caso, dado que conforme a lo previsto en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los procedimientos de revisión de oficio iniciados por la propia Administración caducan si dentro de los tres meses siguientes a la incoación no se ha dictado resolución, y dado que no consta que se haya hecho uso de la posibilidad de suspensión del cómputo del plazo para resolver en los términos previstos en el artículo 42.5.c) de la misma Ley, no procede sino declarar la caducidad del procedimiento al haber transcurrido, en exceso, el plazo referido de tres meses desde su incoación sin que se haya dictado resolución.

No obstante lo anterior y ante la eventualidad de que se estimara procedente iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio por los mismos motivos que el ahora consultado, parece conveniente e ilustrativo señalar que en el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 8 de noviembre de 200x, por el que se otorgaba la licencia de obras para la instalación de la estación base de telefonía a yyyyyyyyyy, S.A., no concurren los requisitos necesarios para proceder a la revisión de oficio del mismo, ya que no se considera que dicho Acuerdo esté incurso en la causa a la que se refiere el artículo 62.1.f), alegada para fundamentar la pretendida revisión.

Conforme la reiterada doctrina del Consejo de Estado, el carácter mismo de las potestades revisoras atribuidas a la Administración postula la aplicación de estrictos criterios interpretativos, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza y, de otro lado, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con los supuestos en los que se legitima su ejercicio. En tal sentido es preciso examinar el acto cuya revisión se pretende para su preciso encuadre en alguna de las categorías enumeradas en el artículo 62.1 de la Ley precitada



(en este caso concreto, la de su párrafo f) y proceder, en consecuencia, a revisarlo al amparo del artículo 102 de la misma.

La revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho (o de anulabilidad cualificada) de los legalmente previstos.

Debe recordarse que el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 ("actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición"), e invocado en este caso, viene siendo interpretado muy estrictamente por el Consejo de Estado. Una aplicación en puridad de dicha categoría, de modo que permita darle significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley 30/1992), postula evitar un entendimiento amplio de los "requisitos esenciales" para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1.393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario.



En el supuesto sometido a dictamen, el Ayuntamiento de xxxxx ha iniciado un procedimiento de revisión de oficio por nulidad absoluta del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de esta entidad, de 8 de noviembre de 200x, sobre el otorgamiento de licencia de obras a la empresa yyyyyyyy, S.A. para la instalación de una estación base de telefonía en la calle rrrrrrrr de esta localidad, por nulidad de pleno derecho de la licencia de obras, conforme al artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, al carecer la instalación de la preceptiva y previa licencia de actividad.

En primer lugar conviene hacer una distinción entre la licencia de obras y la licencia de actividad (actualmente licencia ambiental, según la Ley 11/2003, de 8 de abril) que, supuestamente, no fue otorgada.

Es cierto que ambas licencias guardan íntima relación, tal y como se pone de manifiesto en el artículo 99.1.d) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, según el cual “cuando además de licencia urbanística se requiera licencia de actividad, ambas serán objeto de resolución única, sin perjuicio de la tramitación de piezas separadas. La propuesta de resolución de la licencia de actividad tendrá prioridad, por lo que si procediera denegarla, se notificará sin necesidad de resolver sobre la licencia urbanística; en cambio, si procediera otorgar licencia de actividad, se pasará a resolver sobre la urbanística, notificándose en forma unitaria”.

La exigencia de la licencia de actividad (hoy licencia ambiental) con carácter previo a la de obras obedece a la necesidad de evitar la realización de obras que llegarían a ser inútiles si, finalmente, no puede llevarse a cabo la actividad solicitada. Ésa es la razón por la que el artículo 19 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, vigente en el momento en el que la licencia de actividad debió otorgarse, disponía:

“1. Las Entidades Locales no podrán conceder licencias de obras para actividades clasificadas, en tanto no se haya otorgado la licencia de actividad correspondiente”.

Sin embargo, ambas licencias han de ser consideradas de forma independiente, ya que el objeto y los requisitos para el otorgamiento de una y otra son diferentes. Por ello, existe la posibilidad –como parece haber ocurrido



en el supuesto examinado– de que se haya otorgado la licencia de obras y no la licencia de actividad. En este caso la omisión de tal licencia no justifica, por esa razón, la nulidad de la licencia de obras a pesar de lo establecido.

Por lo tanto, a la vista de lo expuesto en relación con la nulidad de la licencia de obras propiamente dicha, no se aprecia la existencia de vicios invalidantes que pudieran dar lugar a la declaración de nulidad de la misma, basada en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, ya que no cabe entender que dicha licencia carezca de los requisitos esenciales relativos a la estructura definitoria del acto. Ello no obsta para que dicha licencia pueda estar incurso en determinados vicios que pudieran motivar la anulabilidad de la misma, según lo establecido en el artículo 63 de la Ley precitada, para lo cual sería necesario declararla lesiva para el interés público para su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en la forma establecida en el artículo 103 de la Ley 30/1992.

III CONCLUSIONES

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

Procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio sobre el acuerdo de otorgamiento de licencia municipal de obras a la empresa yyyyyyyyyyyyyy, S.A. para la instalación de una estación base de telefonía móvil en el municipio de xxxxxxxx (xxxxxx).

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