



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 10 de octubre de 2013, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por la Consejería de Economía y Empleo a instancia de D. xxxx1 y Dña. xxxx2*, 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 5 de septiembre de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia de D. xxxx1, para declarar la nulidad de la Resolución de la Consejería de Economía y Hacienda de 12 de enero de 1990, por la que se otorga la concesión directa de explotación para recursos de la Sección C) a la explotación denominada "vvvvv" nº xx2*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de septiembre de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 683/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** Por Resolución del Servicio Territorial de Economía de xxxx3, de 14 de abril de 1989, se autorizó la explotación de recursos de la Sección A), "vvvvv", Nº xx1, a D. xxxx4.



Por Resolución de la entonces Consejería de Economía y Hacienda de 12 de enero de 1990 se otorgó a D. xxxx4 la concesión directa de explotación para recursos de la Sección C), "vvvvv" nº xx2, de 5 cuadrículas mineras, en el término municipal de xxxx5.

La Resolución indicaba que "en tanto en cuanto no sea presentado y aprobado un nuevo Plan de Restauración, la explotación se circunscribirá a la zona y en las condiciones establecidas en la Resolución del Servicio Territorial de Economía de xxxx3, de 14 de abril de 1989, por la que se autoriza la explotación de recursos de la Sección A), 'vvvvv, nº xx1".

Mediante Orden de la entonces Consejería de Economía y Hacienda de 3 de octubre de 1990 se declara la caducidad de la Autorización de Explotación "vvvvv", nº xx1.

El 6 de septiembre de 1996 el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de xxxx3 informa de que el proyecto de explotación, "vvvvv", nº xx2, no requiere declaración de impacto ambiental y que debe aplicarse el Decreto 329/1991, sobre restauración de Espacios Naturales afectados por actividades mineras.

Por Orden de la entonces Consejería de Industria, Comercio y Turismo, de 23 de noviembre de 1998, se autoriza la cesión de los derechos mineros que otorga la concesión de explotación "vvvvv", nº xx2, de D. xxxx4 a D. xxxx6 y D. xxxx7.

El 7 de marzo de 2011 D. yyyy1, en nombre y representación de qqqqq Comunidad de Bienes, como titular de la Concesión de Explotación "vvvvv", nº xx2, solicita el inicio de procedimiento de expropiación forzosa sobre 85.582 m<sup>2</sup> de la parcela 40 del polígono 39, del término municipal de xxxx5, finca propiedad de D. xxxx1 y Dña. xxxx2.

El 21 de junio de 2011 D. xxxx1 presenta alegaciones al expediente de expropiación forzosa en las que solicita la iniciación del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la entonces Consejería de Economía y Hacienda de 12 de enero de 1990, por la que se otorgó la concesión directa de explotación "vvvvv" nº xx2. Se considera que "al haberse prescindido del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, estamos ante un supuesto



sancionado con la nulidad de pleno derecho por aplicación del artículo 62.1 e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, y que “la nulidad del expediente de concesión minera que nos ocupa lleva aparejada la nulidad de los actos posteriores y, consecuentemente, la nulidad del presupuesto legitimante o *causa expropiandi* de los terrenos a ocupar que aquí se pretende.”

**Segundo.-** Por Orden de la Consejería de Economía y Empleo, de 22 de octubre de 2012, se inicia el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Consejería de Economía y Hacienda de 12 de enero de 1990, lo que se notifica a los interesados.

**Tercero.-** Concedido trámite de audiencia, el 4 de enero de 2013 D. yyyy1, en nombre y representación de qqqq, C.B., presenta alegaciones en las que se opone a la revisión de oficio pretendida.

El 8 de enero Dña. yyyy2, en nombre y representación de D. xxxx1, presenta alegaciones.

**Cuarto.-** El 5 de abril el Jefe de Sección de Minas de la Delegación Territorial de xxxx3 emite informe en el que da respuesta a las alegaciones formuladas.

**Quinto.-** El 5 de junio El Director General de Energía y Minas formula informe propuesta desestimatoria de la solicitud de revisión de oficio.

**Sexto.-** El 9 de agosto de 2013 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo informa de que “(...) sin perjuicio de que, en atención a lo dispuesto en la propuesta, se estima que no procede la declaración de nulidad de la resolución objeto del presente procedimiento de revisión de oficio, es de valorar que, dado que la misma fue dictada el 12 de enero de 1990 y la solicitud de iniciación del expediente de revisión de oficio se presentó el 21 de junio de 2011, por el tiempo transcurrido podríamos encontrarnos en un supuesto recogido en el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.



**Séptimo.-** Consta en el expediente la interposición de un recurso contencioso administrativo contra la desestimación por silencio administrativo de la presente solicitud de revisión de oficio, su admisión a trámite por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León y la remisión del expediente administrativo a dicho órgano judicial.

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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.g) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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.-** En cuanto a la competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Consejería de Economía y Hacienda de 12 de enero de 1990, por la que se otorgó la concesión directa de explotación "vvvv", nº xx2, corresponde al Consejero de Economía y Empleo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



**3ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio, iniciado a solicitud de D. xxxx1, para declarar una concesión directa de explotación minera otorgada en el año 1990.

Según el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán 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 artículo 62.1".

De la documentación obrante en el expediente se desprende que el procedimiento se ha tramitado, sustancialmente, conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: figura la solicitud del interesado, la concesión de trámite de audiencia y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo de Castilla y León se cumple con la emisión del presente dictamen.

Tal como ha manifestado el Consejo de Estado, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. "Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma" (Dictamen del Consejo de Estado nº 4.313/1998).

Debe recordarse que tanto la doctrina del Consejo de Estado como la de este Consejo Consultivo, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, requieren que para que pueda haber lugar a la revisión de un acto firme motivado en la causa contemplada en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ("actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido") se precisa que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que no consistan en defectos leves. Es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado, de modo terminante y claro, sin que baste con haber prescindido de algún trámite, o que se ha producido alguna anomalía esencial en la tramitación.



Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1994 recuerda que para la aplicación del artículo 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, actual artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "es preciso que se haya prescindido, total y absolutamente, del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites y resulta necesario ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido".

**4ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, hay que poner de manifiesto que entraña especial dificultad, tanto por la materia a que se refiere como por los intereses encontrados, así como por el tiempo transcurrido desde que se dictó la resolución controvertida.

El recurrente pretende oponerse a la expropiación forzosa de parte de sus terrenos, con base en que se otorgó la concesión directa de explotación "vvvv", nº xx2, prescindiendo de la previa y preceptiva evaluación de impacto ambiental, por lo que se estaría ante el supuesto previsto en el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ("actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido"). Mantiene que la nulidad del procedimiento de concesión minera llevará aparejada la nulidad de los actos posteriores y, consecuentemente, la nulidad del presupuesto legitimante o *causa expropiandi* de los terrenos a ocupar.

El otorgamiento de la concesión de explotación "vvvv", nº xx2, por Resolución de la entonces Consejería de Economía y Hacienda de 12 de enero de 1990, que es objeto del presente procedimiento de revisión de oficio, lo fue para 5 cuadrículas mineras, que coinciden en superficie con la Sección A), "vvvv", nº xx1, por lo que se hizo necesario el establecimiento en la resolución de otorgamiento de la concesión de la condición especial e indicar que "En tanto en cuanto no sea presentado y aprobado un nuevo Plan de Restauración, la explotación se circunscribirá a la zona y en las condiciones establecidas en la Resolución del Servicio Territorial de Economía de xxxx3, de 14 de abril de 1989, por la que se autoriza la explotación de recursos de la Sección A), 'vvvv', Nº xx1".



Por ello, la tramitación ambiental de la concesión de explotación "vvvvv", nº xx2, fue la misma que la de la autorización de explotación "vvvvv", nº xx1, sujeta a la elaboración y aprobación de un Plan de Restauración, conforme exigía el Decreto 119/1985, de 17 de octubre, sobre Restauración de Espacios Naturales afectados por actividades mineras, lo que explica que la diligencia de 3 de abril de 1989, que obra en el expediente de la concesión, se remita a los informes ambientales favorables del expediente de la Sección A), nº xx1.

No consta en el expediente de otorgamiento de la concesión de explotación "vvvvv", nº xx2 un pronunciamiento medioambiental expreso de no sometimiento a evaluación de impacto ambiental. Consta un oficio del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 6 de septiembre de 1996, que indica que el proyecto no requiere declaración de impacto ambiental. Sin embargo, este oficio no se refiere al proyecto que sustentó el otorgamiento de la concesión en el año 1990, sino que hace referencia al proyecto de ampliación de la explotación presentado por el titular de la concesión en marzo de 1996, posterior a la resolución de otorgamiento de la concesión que es objeto de revisión de oficio.

No obstante, al margen de si fue correcta la tramitación ambiental, de si era necesaria la presentación y aprobación del plan de restauración y/o la evaluación de impacto ambiental y de si la zona tiene un alto grado de protección ambiental o no lo posee, debe destacarse que pretende declararse la nulidad de una resolución dictada hace 23 años, a favor de una persona distinta de los actuales titulares, con el objeto de oponerse a una expropiación forzosa.

La facultad de la Administración de revisar sus actos no es ilimitada, pues, aun cumpliendo los requisitos materiales y formales que permiten su ejercicio, se impone un límite general en el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según el cual: "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".

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2005, afirma lo siguiente: "Como señalamos en el Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2000 'la acción de nulidad es improcedente cuando por el tiempo transcurrido su ejercicio resulte contrario a la equidad o al



derecho de los particulares', añadiendo que 'la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia. Ello no quiere decir que la acción de nulidad no pueda ejercitarse contra los actos firmes de la Administración. Puede promoverse contra actos firmes, pero su ejercicio es improcedente cuando con ello se vulneran las necesidades derivadas de la aplicación del principio de seguridad jurídica, principio que está indisolublemente ligado al respeto a los derechos de los particulares, expresamente mencionado por el artículo 112 de la LPA como límite al ejercicio de la potestad revisora de la Administración establecida en el art. 109'."

En el mismo sentido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2006 se reitera que "la revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica, que se presenta como consolidada, no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto. La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros".

En el presente caso, el tiempo transcurrido es relevante en orden a considerar que, después de más de veintitrés años, la revisión del acto puede suponer una vulneración de la seguridad jurídica, valor fundamental del ordenamiento desde el punto de vista constitucional en virtud del artículo 9.3 de la Constitución.





**5ª.-** No obstante, ante las múltiples irregularidades denunciadas por los interesados, deben recordarse las obligaciones de la Administración, plasmadas en numerosas normas medioambientales de carácter sustantivo y en el propio Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 16.15 dispone que los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar "el derecho de todos los castellanos y leoneses a vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre la actividad económica y la calidad ambiental con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible".

### **III CONCLUSIONES**

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

No procede declarar la nulidad de la Resolución de la Consejería de Economía y Hacienda de 12 de enero de 1990, por la que se otorga la concesión directa de explotación para recursos de la Sección C) a la explotación denominada "vvvvv" nº xx2.

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