



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de diciembre de 2008, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxx (xxxxx)*, 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 3 de diciembre de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxx (xxxxx), para la declaración de nulidad de la concesión de una licencia ambiental otorgada a D. xxxxx, para una explotación ganadera en la parcela 5.030, en el polígono 507.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de diciembre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.077/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- Por Decreto de la Alcaldía de xxxxx (xxxxx) de 11 de diciembre de 2006, se acordó la concesión de la licencia ambiental solicitada por D. xxxxx, para una explotación ganadera de la especie porcino de cebo, con capacidad para 200 cebones ibéricos, a desarrollar en unas instalaciones situadas en la parcela 5.034, polígono 507, del citado municipio.



Segundo.- Mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 3 de octubre de 2008 -ratificando un "Dictamen de la Comisión Informativa" de la Alcaldía de xxxxx, de 30 de septiembre de 2008-, se inicia el procedimiento de revisión de oficio de la referida licencia ambiental "por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, y ser además contrario al Ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición" (artículo 62.1, letras e) y f), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Se adjunta un informe propuesta del Secretario del Ayuntamiento, de la misma fecha, en el que se motivan ampliamente las causas de nulidad alegadas. Así se señala:

"La licencia se concede al amparo de lo establecido en la Ley 5/2005, de 24 de mayo, cuya finalidad esencial es la de otorgar a las explotaciones ganaderas que no puedan obtener licencia ambiental en el marco de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, un periodo transitorio suficiente para hacerlo, por lo que se requiere la existencia de las explotaciones con anterioridad a dicha Ley, y que como indica el artículo 1 de la Ley 5/2005, de 24 de mayo, hayan iniciado el ejercicio de su actividad con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 11/2003, de 8 de Abril, puesto que no se trata de legalizar explotaciones de nueva creación, sino legalizar las existentes. En el caso que nos ocupa, no existían instalaciones donde vinieran desarrollándose la actividad ganadera para la que se solicitó licencia, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 11/2003, de 8 de abril, sino una actividad de nave almacén agrícola, para la que el interesado solicitó licencia ambiental y que le fue concedida en fecha 3 de Agosto de 2005, habiendo obtenido la licencia municipal de apertura con fecha 22 de febrero de 2006.

»El solicitante, hizo constar en su solicitud, induciendo a error al órgano que dictó el acuerdo que la fecha de inicio de la actividad fue en 1998.

»Además, solicita una licencia para instalaciones que ya la tenían concedida para una actividad distinta a la explotación ganadera, como era la de servir de nave almacén agrícola.



»Por otra parte, el solicitante no acompañó, a la solicitud de licencia ambiental, lista de vecinos inmediatos al lugar de las instalaciones, por lo que éstos no fueron notificados personalmente”.

Tercero.- Mediante escrito de 16 de octubre de 2008, se concede trámite de audiencia a D. xxxxx, quien presenta alegaciones el día 24 de octubre. El interesado sostiene que el acto administrativo no es nulo, que la concesión de la licencia tuvo un plazo de impugnación que ha transcurrido, y por ello la revisión sería extemporánea. Además pone de manifiesto la existencia de otras explotaciones ganaderas irregulares en la localidad.

Cuarto.- En el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 31 de octubre de 2008, se da contestación a las alegaciones realizadas y se acuerda el envío del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León.

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.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 102 de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver el presente expediente corresponde al Pleno del Ayuntamiento, según dispone el artículo 110.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 22.2.k) de dicha ley, al ser el órgano supremo de la Corporación, "pues en definitiva, significa la instancia revisora en el ejercicio de una acción administrativa, con matices próximos a la acción judicial", y el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales está atribuida al Pleno del Ayuntamiento por el citado artículo 22 de la Ley 7/1985" (Dictamen del Consejo de Estado 1.420/1993, de 2 de diciembre).

Esta opinión es también la mantenida por la jurisprudencia, que "exige que el acuerdo resolutorio deberá ser, al menos por su trascendencia, adoptado por el Pleno Corporativo" (Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1985 y 2 de febrero de 1987, entre otras).

3ª.- Con carácter general este Consejo ha señalado que para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se requiere que concurren los siguientes presupuestos:

- Que aquéllos se encuentren comprendidos en la enumeración del artículo 62.1, o que, encontrándose al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley. Esto es así porque el artículo 102 de la Ley 30/1992, ya citada, tiene como objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que, por el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos, derive en su consolidación definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental, ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia.



Sin embargo, esta acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino sólo aquéllas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre (Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 septiembre 2002).

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo será exigido 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.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada, o de oficio por la propia Administración.

Dichos presupuestos sí concurren en el presente caso y han originado la tramitación del procedimiento establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente, iniciado por el Ayuntamiento de xxxxx (xxxxx), para la declaración de nulidad de la concesión de una licencia ambiental a D. xxxxx, para una explotación ganadera, en la parcela 5.030, en el polígono 507.

La licencia se concede al amparo de lo establecido en la Ley 5/2005, de 24 de mayo, "de establecimiento de un régimen excepcional y transitorio para las explotaciones ganaderas en Castilla y León", cuya finalidad esencial es la de otorgar a las explotaciones ganaderas que no puedan obtener licencia ambiental en el marco de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, un periodo transitorio suficiente para hacerlo. Por ello, se requiere la previa existencia de una instalación de las enumeradas en el artículo 4 de la Ley 5/2005, de 24 de mayo, además de que, como indica el artículo 1 b) de la misma norma, se haya iniciado el ejercicio de su actividad con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 11/2003, de 8 de abril.

En el presente caso, tal y como se deduce del informe del Secretario del Ayuntamiento, no existían instalaciones donde vinieran desarrollándose la actividad ganadera para la que se solicitó licencia, con anterioridad a la entrada



en vigor de la Ley 11/2003, de 8 de abril, sino únicamente una “nave almacén agrícola”, para la que el interesado solicitó licencia ambiental y que le fue concedida en fecha 3 de agosto de 2005, habiendo obtenido la licencia municipal de apertura con fecha 22 de febrero de 2006.

Además, del mismo informe se desprende claramente la vulneración del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sin que en el expediente administrativo consten los datos suficientes para determinar si la licencia otorgada se concedió prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

5ª.- Este Consejo Consultivo, no puede entrar a valorar, en el ámbito del supuesto sometido a consulta, si en otros casos se han concedido licencias contraviniendo la legalidad y vulnerando el derecho a la igualdad.

Las alegaciones formuladas por el interesado no puede ser amparadas por este Consejo Consultivo, porque su conocimiento no puede extenderse más allá del presente procedimiento, valorando la actuación municipal en otros casos, algunos de ellos muy alejados en el tiempo, sin disponer de los datos de hecho necesarios para su apreciación y sin extralimitarse en la función que el ordenamiento jurídico le otorga.

Estando entre las funciones principales de los dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León, en esta materia, la defensa de la legalidad en concreto y el control de la actividad administrativa en general, resulta al menos paradójico que se justifique la legalidad de la concesión de una licencia al amparo de la igualdad en la ilegalidad, pues es obvio que el parámetro de comparación, en todo caso, ha de ser el del cumplimiento de la legalidad. Este es el pensamiento de la doctrina constitucional y la línea jurisprudencial de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (por todas Sentencia de 10 de junio de 1.997), que establece:

“1ª.- La igualdad que, como principio y como derecho fundamental, proclama el artículo 14 de la Constitución, exige que la ley sea aplicada por igual a todos, lo que no se puede confundir con la interpretación y subsiguiente aplicación de la norma según las circunstancias fácticas del caso y de las pruebas que pudieran practicarse en el proceso; y, además, es exigible, por evidente, que toda norma sea interpretada y aplicada a la luz de la



Constitución Española y del resto del ordenamiento jurídico. Pero para poder ponderar y valorar la fundamentación jurídica en que basar el derecho de igualdad, es necesario que ofrezcan, objetivamente y en concreto (nunca en abstracto y subjetivamente), un término válido de comparación. Y es que el principio de igualdad ante la Ley, otorga a las personas un derecho subjetivo consistente en tener un trato igual al dado a otras ante supuestos de hecho idénticos o ante situaciones jurídicas sustancialmente iguales; de ahí la necesidad de la existencia de un término válido de comparación porque la Constitución Española prohíbe toda discriminación o desigualdad de trato que, desde la perspectiva de la norma aplicada, carezca de justificación objetiva y razonable”.

En efecto, este principio confiere a todos los administrados el derecho a no soportar ni un perjuicio, ni una falta de beneficio, desigual o injustificada, en razón de los criterios jurídicos y normativos por los que se guía la actuación de los poderes públicos, tanto por los que se contienen en las normas jurídicas, como por los que se adopten en aplicación de tales normas, ya que la igualdad del artículo 14 lo es ante la Ley y ante la aplicación de la Ley (Sentencias del Tribunal Constitucional 63/1984 y 64/1984, de 21 de mayo, 49/1985, de 28 de marzo, 52/1986, de 30 de abril, 73/1989, de 20 de abril, etc.).

Ahora bien, sin olvidar que la igualdad sólo puede operar dentro de la legalidad, no toda desigualdad en la aplicación de la Ley supone una situación discriminatoria, sino sólo aquella que introduce una diferencia entre situaciones de hecho que puedan considerarse iguales y que carezcan de una justificación objetiva y razonable. En consecuencia, la apreciación de una violación del principio de igualdad exige constatar, en primer lugar, si los actos o resoluciones impugnadas dispensan un trato diferente a situaciones iguales y, en caso de respuesta afirmativa, si la diferencia de trato tiene o no una fundamentación objetiva y razonable (Sentencias del mismo Tribunal, entre otras, de 43/1982, de 6 de julio, 253/1988, de 20 de diciembre, 151/1986, de 1 de diciembre, 261/1988, de 22 de diciembre, 39/1989, de 16 de febrero, 90/1989, de 11 de mayo, 68/1990, de 5 de abril, etc.).

Por ello, a efectos de aquella primera comprobación, es indispensable que, quien alega la infracción del artículo 14 de la Constitución, aporte un término de comparación válido, igualdad en la legalidad, circunstancia que no se ha producido, demostrando así la identidad sustancial de las situaciones



jurídicas que han recibido diferente trato. A falta de ello, toda denuncia de discriminación carece de relevancia desde la perspectiva de la desigualdad (Sentencias del Tribunal Constitucional 62/1987, de 20 de mayo, 253/1988, de 20 de diciembre, 68/1989, de 19 de abril, 162/1989, de 16 de octubre, 160/1990, de 18 de octubre, etc.).

III CONCLUSIONES

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

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de la licencia ambiental otorgada a D. xxxxx por el Ayuntamiento de xxxxx (xxxxx), para una explotación ganadera en la parcela 5.030, en el polígono 507.

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