



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de septiembre de 2011, ha examinado el *expediente de revisión de oficio del acuerdo de 12 de agosto de 2010 del Jefe del Servicio Territorial de Industria Comercio y Turismo de 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 4 de agosto de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxxx para la declaración de nulidad de la Resolución de 12 de agosto de 2010, de autorización de explotación de recursos de la Sección A) "xxxx1" nº xx1, sita en las parcelas 30 y 31 del polígono xx2 del término municipal de xxxxx2 (xxxxx), a la empresa qqqqq, S.L.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de agosto de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.010/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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. Amilivia González.



Primero.- Por Resolución de 12 de agosto de 2010, del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, se otorga autorización de explotación de recursos de la Sección A) "xxxx1" nº xx1, sita en las parcelas 30 y 31 del polígono xx2 del término municipal de xxxx2 (xxxxx), a la empresa qqqqq, S.L.

Segundo.- Iniciado el procedimiento de revisión de oficio de la mencionada Resolución el 21 de septiembre de 2010, se declara la caducidad de este procedimiento por resolución de la Dirección General de Energía y Minas de la Consejería de Economía y Empleo de 2 de mayo de 2011.

Tercero.- Por Resolución de 11 de mayo de 2011, del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxxx, se inicia de nuevo expediente de revisión de oficio de la Resolución de 12 de agosto de 2010, lo que se notifica a qqqqq, S.L. y a qqqq1, S.A, esta última adjudicataria de las obras de "Plataforma del Corredor norte-noroeste de alta velocidad, tramo: xxxx3-xxxx4, subtramo nudo de xxxx5-xxxx2".

Cuarto.- El 18 de mayo de 2011 y dentro del trámite concedido al efecto, qqqq1, S.A. presenta escrito de alegaciones en el que reitera el incumplimiento de qqqqq S.L. de la legislación de minas, al no ser propietaria de los terrenos en litigio (parcelas 30 y 31 del polígono xx2 de xxxx2). Dichos terrenos fueron expropiados por qqqq2 y las actas de ocupación datan del 2 de junio 2009. Por ello interesa que se declare nula la Resolución sometida a revisión.

Quinto.- El 23 de mayo de 2011 qqqqq, S.L. presenta también escrito de alegaciones en el que se opone a la declaración de nulidad por considerar que ser propietario del terreno no es un requisito esencial para obtener la autorización que se concedió en la Resolución de 12 de agosto de 2010. Señala así que el acta de ocupación de los terrenos en cuestión se firmó entre qqqq2 y la propietaria Hormigones qqqq3 S.L. y no con qqqqq, titular de la explotación minera. Asimismo indica que qqqq2 no le comunicó correctamente las fases del expediente de expropiación forzosa como "legítimo titular de la explotación minera". Añade que "el derecho minero fue otorgado en su día a la mercantil qqqqq, siendo la propietaria de los terrenos Hormigones qqqq3, quien conserva su propiedad hasta la fecha de expropiación, pasando a ser el nuevo propietario qqqq2, pero el derecho minero ya fue transferido con anterioridad, y prueba de



ello es que con fecha 16 de julio de 2008 solicita autorización de la Sección A) para explotación de áridos". Señala por último que no se puede anular la resolución que se pretende por ser la suma de varias resoluciones que afectarían a las Consejerías de Cultura y de Medio Ambiente e incluso a la Administración Local por medio de la licencia ambiental.

Sexto.- El 25 de mayo se formula propuesta de resolución del procedimiento de revisión de oficio, que funda la declaración de nulidad de la Resolución de 12 de agosto de 2010 en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992.

Séptimo.- El 22 de julio la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo informa favorablemente dicha propuesta de resolución.

Octavo.- Por Resolución de la Dirección General de Energía y Minas de 26 de julio de 2011 se acuerda la suspensión del plazo para resolver el procedimiento, al amparo del artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, circunstancia que fue notificada a qqqqq, S.L.

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 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 declarar la nulidad de la referida Resolución de 12 de agosto de 2010 corresponde al Director General de Energía y Minas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Castilla y León, órgano superior jerárquico del Delegado Territorial, competente para resolver, de conformidad con el artículo 8 del Decreto 156/2003, de 26 diciembre, por el que atribuye y desconcentran competencias en los Órganos Directivos Centrales de la Consejería de Economía y Empleo y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, quien a su vez tiene delegada la competencia al Servicio Territorial competente en materia de industria, energía y minas por Resolución del Delegado Territorial de xxxxx de 21 de enero de 2004.

3ª.- El artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que "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".

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que dicho acto haya puesto fin a la vía administrativa y haya causado estado en dicha vía.
- La existencia de un acto administrativo finalizador de un procedimiento o que haya ganado firmeza por no haber sido impugnado en tiempo y forma.
- Que el procedimiento se inicie por la Administración, a iniciativa propia o a instancia de persona interesada.



En el presente caso, se trata de un acto que ha causado estado en vía administrativa y el procedimiento se inicia de oficio por la Administración autonómica.

Por su parte, el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que “Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...)”.

»f) 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”.

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de revisión de oficio incoado para declarar la nulidad de pleno derecho, al amparo del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de la Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxxx de 12 de agosto de 2010, de autorización de explotación de recursos de la Sección A) “xxxx1” nº xx1, sita en las parcelas 30 y 31 del polígono xx2 del término municipal de xxxx2 de la provincia de xxxxx a la empresa “qqqqq, S.L”, al concederse tal autorización al solicitante careciendo éste del requisito de ser propietario de los terrenos, que estaban expropiados.

El objeto de este Dictamen se circunscribe a determinar si la citada resolución es válida al concurrir en la mercantil interesada los requisitos esenciales exigidos por el ordenamiento jurídico para hacerse acreedora del derecho de explotación.

En el Dictamen 384/2004, de 30 de agosto, de este Consejo Consultivo, ya fue recogida la doctrina de que “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 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'), 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".

Por lo tanto y en relación con esta última condición, 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 en cuestión, sino que resulta preciso distinguir entre "requisitos necesarios" y "requisitos esenciales", a los fines que aquí interesan, 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", que sólo cabe atribuir cuando constituyan los presupuestos de la estructura definitoria del acto, o sean absolutamente determinantes para la configuración del derecho adquirido o la



finalidad a alcanzar con su concesión. Tal esencialidad queda reservada, en consecuencia, para los requisitos más básicos, que determinan en sentido estricto la adquisición del derecho o facultad.

Para resolver la cuestión debe acudir al Título III de la Ley 22/1973, de 21 de julio, relativo a la "Regulación de los aprovechamientos de recursos de la sección A)", que comienza con el artículo 16 referido a los "Titulares del aprovechamiento de recursos de la sección A)". Su apartado 1 indica que "El aprovechamiento de recursos de la sección A), cuando se encuentren en terrenos de propiedad privada, corresponderá al dueño de los mismos (...), o a las personas físicas o jurídicas a quienes ceda sus derechos, en los términos y condiciones que en el presente Título se determinan, sin perjuicio de lo establecido en el Capítulo Segundo del Título II y en los artículos 20 y 21".

En el mismo sentido, el artículo 27 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, y que se inserta en el Título III de éste, referido también a la "Regulación de los aprovechamientos de recursos de la sección A)", dispone en el apartado 1 que "El aprovechamiento de los recursos de la Sección A), cuando se encuentren en terrenos de la propiedad privada, corresponderá al dueño de los mismos (...), o a las personas físicas o jurídicas a quienes ceda sus derechos en los términos y condiciones que en el presente Título se determinan, sin perjuicio de lo establecido en el Capítulo Segundo del Título II para las zonas reservadas y en los artículos 20 y 21 de la Ley de Minas y 33 y 34 del presente Reglamento.

Tanto el artículo 17.1 de la Ley 22/1973 como el artículo 28.1 del Reglamento, para ejercitar el derecho al aprovechamiento de estos recursos, establecen la necesidad de obtener, con carácter previo al inicio de los trabajos, la oportuna autorización de explotación. Esta autorización es otorgada en la Comunidad de Castilla y León por el Delegado Territorial de la provincia respectiva, en ejercicio de las competencias desconcentradas por Decreto 156/2003, de 26 diciembre, de la Junta de Castilla y León.

Como antecedentes cabe considerar que el 25 de mayo de 2008, la empresa "Hormigones qqqq3, S.L." y Dña. xxxx6, suscriben contrato de compra de áridos y opción de compra sobre las parcelas 30 y 31 del polígono xx2 del término municipal de xxxx2. La cláusula sexta del contrato dispone que "El



vendedor autoriza a Hormigones qqqq3 S.L. para que, en su nombre o en nombre de cualquiera de las empresas en las que participa, o con las que efectúe algún tipo de subcontratación de las actividades necesarias para la explotación, para que solicite y trámite los documentos que sean precisos ante la Administración competente, en las materias requeridas para la extracción de áridos de estas fincas desde la fecha de la firma del presente contrato. En estos términos, el vendedor se compromete a aportar la documentación, y concesión de las autorizaciones oportunas para facilitar los trámites indicados en el párrafo anterior. Previo al inicio de la extracción de áridos, se autoriza a Hormigones qqqq3 S.L. a realizar las actuaciones necesarias en la finca requeridas por la normativa vigente (tales como plantación de pantalla perimetral arbórea...) con el fin de obtener la licencia de extracción”.

En ejercicio de la opción de compra citada, tales parcelas fueron adquiridas por “Hormigones qqqq3, S.L.” en escritura de compraventa de 5 de marzo de 2009.

El 2 de junio de 2009 se levantan actas de ocupación de ambas parcelas en el expediente de expropiación de las fincas afectadas por el proyecto “Corredor norte-noroeste de alta velocidad, xxxx3-xxxx4”, expropiación de la que es beneficiario el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, qqqq2 y adjudicatario de las obras del subtramo, nudo de xxxx5-xxxx2, qqqq1, S.A.

Por su parte, la empresa “qqqqq, S.L.” fue constituida en escritura pública de 24 de marzo de 2006, por “Hormigones qqqq3, SL. y D. xxxx7”, como únicos socios. Dicha empresa solicitó el 16 de julio de 2008 el inicio del expediente de autorización de explotación de recursos de la Sección A), para la explotación de áridos denominada “xxxx1” sita en las parcelas 30 y 31 del polígono xx2 del término municipal de xxxx2, autorización que le fue concedida mediante la Resolución de 12 de agosto de 2010 que se pretende revisar.

De lo expuesto resulta que -con independencia de las vicisitudes de la tramitación del procedimiento expropiatorio que “qqqqq, S.L.” denuncia y que no son objeto del procedimiento de revisión de oficio que ahora se tramita- al tiempo de concederse la autorización de explotación de recursos de la Sección A) por la Resolución de 12 de agosto de 2010, “qqqqq, S.L.” no era titular de derechos de aprovechamiento, ni en calidad de propietario de los terrenos, condición que hasta el levantamiento del acta de ocupación de las fincas



referidas el 2 de junio de 2009 correspondía a “Hormigones qqqq3, S.L.”, ni como eventual cesionario del derecho de aprovechamiento que el propietario le hubiera transmitido, pues en virtud de la expropiación el pleno dominio de las fincas fue adquirido el 2 de junio de 2009 por el beneficiario de la expropiación qqqq2. Es regla general del procedimiento expropiatorio que la adquisición de los bienes a través del instituto de la expropiación es una adquisición libre de cargas, esto es, del pleno dominio de los bienes sobre los que recae, como una consecuencia lógica derivada de los fines perseguidos por ella, pues al tener la expropiación el objeto de proporcionar a la comunidad un instrumento eficaz para la realización de fines de utilidad pública o interés social, no tendría sentido que se entorpeciese su realización ordenando la pervivencia de derechos de una pluralidad de particulares. Esta regla se plasma en el artículo 8 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, que dispone que “La cosa expropiada se adquirirá libre de cargas. Sin embargo podrá conservarse algún derecho real sobre el objeto expropiado si resultase compatible con el nuevo destino que haya de darse al mismo y existiera acuerdo entre el expropiante y el titular del derecho”. No consta en el expediente remitido que la Administración expropiante haya acordado con el titular la subsistencia del derecho de aprovechamiento por estimar su compatibilidad con el destino del bien.

Al carecer por tanto “qqqqq, S.L.” de los requisitos exigidos por el artículo 16.1 de la Ley 22/1973, que deben calificarse de esenciales para ser titular del derecho de aprovechamiento, no debió concederse autorización para el ejercicio de tal derecho de aprovechamiento al amparo del artículo 17.1 de la misma Ley.

Este Consejo Consultivo considera por ello que procede revisar de oficio la Resolución de 12 de agosto de 2010, del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxxx, con fundamento en el artículo 62.1, letra f), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede revisar de oficio la Resolución de 12 de agosto de 2010, del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxxx, por la que se otorga la autorización de explotación de recursos de la Sección A) "xxxx1" nº xx1, sita en las parcelas 30 y 31 del polígono xx2 del término municipal de xxxx2 (xxxxx), a la empresa qqqqq, S.L.

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