



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de abril de 2014, ha examinado el *expediente de revisión de oficio del Decreto de la Alcaldía de xxxx1 de 8 de octubre de 2013*, 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 27 de marzo de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1, para declarar la nulidad de pleno derecho del Decreto de Alcaldía de 8 de octubre de 2013, por el que se concede una licencia ambiental para una explotación de ganado vacuno en la calle xx1 de xxxx2*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 128/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** Mediante Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de xxxx1 de 8 de octubre de 2013 se concede a Dña. xxxx licencia ambiental para la



explotación de ganado vacuno sita en calle xx1 sin número de xxxx2, en las mismas condiciones que la otorgada el 14 de octubre de 1986 a D. xxxx3.

**Segundo.-** El 14 de noviembre de 2013 el secretario informa de que Dña. xxxx "no cuenta con licencia de apertura ni autorización del Ayuntamiento para meter ganado en la calle xx1 de xxxx2".

**Tercero.-** El 26 de noviembre D. xxxx4 presenta un escrito en el Ayuntamiento de xxxx1 en el que señala:

"La explotación ganadera lleva más de cuatro años sin actividad. Con lo que la licencia ambiental según marca la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León (11/2003 de 8 de abril, artículo 44) ha caducado.

»La finca destinada a la explotación ganadera está localizada en el casco urbano de xxxx2.

»Que las Normas Urbanísticas Subsidiarias de aplicación en el municipio determinan en el artículo 30, Usos en Suelo Urbano, que: 'En cualquier caso la presencia de ganado en los núcleos urbanos se regulara de acuerdo con la reglamentación específica aplicable tanto estatal como autonómica'.

»Por lo descrito en el punto anterior la instalación debe adecuarse a la normativa vigente, no pudiendo escudarse en autorizaciones del año 1986 para retomar la actividad. Se recuerda al municipio que la Ley 5/2005, de 24 de mayo aprobada por las Cortes de Castilla y León, otorgó a las explotaciones ganaderas que no podían obtener licencia ambiental en el marco de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, un período transitorio suficiente para obtener dicha licencia. La explotación descrita se encuentra dentro del Objeto y Ámbito de aplicación de la Ley 5/2005, desconociendo el vecino que suscribe si dicha instalación regularizó en su día su situación. En caso de que así fuera no se ha seguido el procedimiento regulado en la Ley 5/2005, artículo 7, trámite de información pública en el que se ha de notificar personalmente la solicitud de licencia a los vecinos inmediatos al lugar de las instalaciones.

»Entendemos que la administración debería aplicar lo dispuesto para las licencias de apertura: comunicación, información pública, garantías de



la instalación propuesta, adecuación de la solicitud a un proyecto, certificados de la adecuación de la instalación a los requisitos exigibles, etc...

»La instalación debe ser supervisada para conocer el estado actual de la misma. Será preciso que la Administración competente, el propio ayuntamiento, mediante la oportuna acta de comprobación, compruebe el cumplimiento de las condiciones fijadas por la normativa (Artículo 6 Ley 5/2005).

»Puesto que se pretende abrir una instalación molesta, nociva y peligrosa, realizada en pleno casco urbano creemos que los vecinos debemos conocer el alcance de la instalación, las licencias y permisos con los que cuenta y las medidas que el ayuntamiento estima pertinente adoptar para garantizar la inexistencia de peligros sanitarios o molestias para las viviendas próximas tanto con el desarrollo de la actividad agropecuaria como en el traslado de ganado a residuos 'por el casco urbano'.

**Cuarto.-** En la misma fecha el secretario informa de que "la resolución de la licencia se deja bien claro que queda condicionada a la adaptación de la explotación ganadera a la legislación vigente en materia de ganadería". Solicita que "se lleven a cabo por la autoridad competente las acciones pertinentes para que la licencia sea anulada, si no se ajustase a la legislación vigente y que nos informen si la instalación ganadera se adapta a la normativa actual para poder obtener licencia de apertura".

**Quinto.-** El 21 de enero de 2014 la Jefe de la Sección de Sanidad y Producción Animal del Servicio Territorial de Agricultura emite el siguiente informe: "Si tal como expresa en el escrito que nos remite, ese Ayuntamiento considera que se ha iniciado la actividad sin las preceptiva licencia de apertura o autorización, entendemos que en el ámbito de sus competencias, según Ley 11/2003 de Prevención Ambiental, debe ser este el Ayuntamiento el que disponga el cierre de la actividad y salida de los animales, para lo cual el titular deberá solicitar la guía de traslado en la Unidad Veterinaria de xxxx5".

**Sexto.-** El 14 de enero el secretario informa sobre los trámites a seguir en un procedimiento de revisión de oficio.



**Séptimo.-** Mediante Decreto de Alcaldía de 16 de enero de 2014 se inicia el procedimiento de revisión de oficio. Se considera que en la licencia otorgada concurre la causa de nulidad del artículo 62.1. f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Administrativo (sic) de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ("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").

**Octavo.-** El 28 de enero Dña. xxxx presenta alegaciones en las que solicita "que la anulación de la licencia se haga efectiva en el momento de la salida de todos los animales estabulados lo que se efectuara en junio de 2014", y que antes de esta anulación la autorización se sustituya por una "para un corral domestico de 2 terneros".

**Noveno.-** El 3 de febrero el Ayuntamiento abre trámite de audiencia con publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxx5, sin que conste que se hayan presentado alegaciones.

**Décimo.-** El 18 de marzo de 2014 se formula propuesta de resolución en la que se desestiman las alegaciones formuladas por Dña. xxxx, se estiman las realizadas por D. xxxx4 y se declara nulo de pleno derecho el Decreto por el que se otorgó licencia ambiental, "en base a que no ejercitó el titular de la explotación (...) el régimen excepcional y transitorio que establece el artículo 5 de la Ley 5/2005 de 24 de mayo con los siguientes efectos: anulación de licencia ambiental para la explotación de ganado vacuno".

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 apartado tercero, 2.f) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones, aplicable en el momento en que se turnó el expediente.

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 lo que respecta a la normativa aplicable al presente supuesto, al tratarse de una Entidad Local, debe tenerse en cuenta la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que en su artículo 4.1.g) reconoce con carácter general a los municipios, en su calidad de Administraciones Públicas de naturaleza territorial, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias. Por su parte, el artículo 53 de la misma Ley establece que, sin perjuicio de las específicas previsiones de sus artículos 65, 67 y 110, "Las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común". En los mismos términos se pronuncia el artículo 218.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre. Por lo tanto, la remisión a la legislación estatal debe entenderse realizada actualmente a los artículos 102 a 106 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En relación con el órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, el artículo 110.1 de la mencionada Ley 7/1985, de 2 de abril, solamente determina el órgano competente para la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, estableciendo al efecto que corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de tales actos, en los casos y de acuerdo con el procedimiento de los artículos 153 y 154 de la Ley



General Tributaria (remisión que debe entenderse realizada hoy a los artículos 216 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre).

No existe, pues, una previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común; pero de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de la referida Ley 7/1985, de 2 de abril, debe entenderse que si para la declaración de lesividad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k) -correspondiendo la iniciativa al Alcalde (artículo 21.1.1)-, la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen. En otro caso se produciría una asimetría inaceptable, más aún cuando el artículo 22.2.j) de la misma Ley indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento "el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales".

**3ª.-** 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, afectado por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero), es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- La existencia de un acto administrativo finalizador de un procedimiento, o que ha ganado firmeza por no haber sido impugnado en tiempo y forma.

- Que se encuentren en la enumeración del artículo 62.1, 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.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1, para declarar la nulidad de pleno derecho del Decreto de Alcaldía de 8 de octubre de 2013, de concesión de licencia ambiental para una explotación de ganado vacuno en la calle xx1 de xxxx2.



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

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución son las enumeradas en el citado artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Estas causas han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza, y, de otra, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.

En cuanto al fondo del asunto, la iniciación del procedimiento de revisión de oficio se fundamenta en la causa prevista en el artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada, esto es, "Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición".

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 éstos 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 requisitos de la estructura definitoria del acto, o sean absolutamente determinantes para la configuración del derecho adquirido o de 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.

En el presente caso, solicitada por Dña. xxxx un cambio de titularidad de la explotación de ganado vacuno en la calle xx1 sin número de xxxx2, el Decreto de Alcaldía de 8 de octubre de 2013 le concede una licencia ambiental sin seguir el procedimiento legalmente establecido en la Ley 11/2003, de 8 abril 2003, de Prevención Ambiental de Castilla y León, procedimiento y autorización



que varía dependiendo del número de animales existentes en la explotación y su edad (circunstancia que no consta en el expediente enviado). No consta tampoco que se hubiera presentado en plazo una solicitud para la regularización de la instalación, de conformidad al artículo 5 de la Ley 5/2005, de 24 de mayo, de establecimiento de un régimen excepcional y transitorio para las explotaciones ganaderas en Castilla y León.

Por todo ello, al no haberse seguido procedimiento alguno, se ha incurrido en un vicio de nulidad de pleno de derecho, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por lo que procede la declaración de nulidad del Decreto de Alcaldía de 8 de octubre de 2013, por el que se concede una licencia ambiental para una explotación de ganado vacuno en la calle xx1 s/n de xxxx2.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede revisar de oficio el Decreto de Alcaldía de 8 de octubre de 2013, de concesión de licencia ambiental para la explotación de ganado vacuno sita en calle xx1 de xxxx2.

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