



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de septiembre de 2014, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxx*, 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 22 de agosto de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio de la Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxx de 1 de abril de 2005, por la que se autoriza el aprovechamiento de recursos de la sección A) denominado "cccc" nº vv1, en xxxx1.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de agosto de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 428/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y 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.- Por Resolución de 1 de abril de 2005 del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León en xxxx se autoriza el aprovechamiento de recursos de la Sección A) denominado "cccc" nº vv1,



situado en el término municipal de xxxx1, promovida por qqqq, S.L. (en algunos documentos figura como "qqqq, S.L.").

Segundo.- Mediante Orden de la Consejería de Medio Ambiente, de 29 de junio de 2010, se revoca la Orden de 15 de junio de 2009 de la misma Consejería, por la que se resuelve expediente sancionador (expte. nº vvvv) incoado a qqqq, S.L. por infracción al texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

La referida Orden revocadora insta a promover la declaración de nulidad de la Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxx de 1 de abril de 2005, por la que se autoriza el aprovechamiento de recursos de la sección A) denominado "cccc" nº vv1, en xxxx1.

El apartado sexto de los fundamentos de derecho de la referida Orden 29 de junio de 2010 señala que "debe hacerse la salvedad de que el proyecto así autorizado sí debió someterse a la preceptiva declaración de impacto ambiental dentro del procedimiento sustantivo, por lo que la revocación que aquí se determina se realiza sin perjuicio de la posibilidad de instar la declaración de nulidad de la Resolución autorizatoria."

Tercero.- Por Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxx de 21 de mayo de 2014 se acuerda iniciar la revisión de oficio de la Resolución del mismo Servicio de 1 de abril de 2005, por la que se autorizaba el aprovechamiento de recursos de la sección A) denominado "cccc" nº vv1, en xxxx1.

Se considera que concurre en la Resolución la causa prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ("Los dictados 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").

Cuarto.- El 10 de junio D. yyyy, en nombre y representación de qqqq, S.L. presenta alegaciones.



Quinto.- El 2 de julio la Jefa de Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxx formula informe-propuesta desestimatoria de la revisión de oficio. Considera que "el tiempo transcurrido enerva la posibilidad de ejercer la revisión de oficio".

Sexto.- El 24 de julio la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo informa favorablemente la propuesta de resolución.

Séptimo.- Mediante Resolución de 29 de julio de 2014, el Director General de Minas acuerda suspender el plazo para dictar resolución, al amparo de lo establecido en el artículo 42.5.c) de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Dicha Resolución se notifica a los interesados.

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), 3º 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.h) 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.

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 del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxx de 1 de abril de 2005, por la que se autoriza el aprovechamiento de recursos de la sección A) denominado "cccc" nº vv1, en xxxx1, 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 de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxx de 1 de abril de 2005, por la que se autoriza el aprovechamiento de recursos de la sección A) denominado "cccc" nº vv1, en xxxx1.

Según la propuesta de resolución, el permiso se otorgó tras la aprobación de un plan de restauración, conforme al artículo 4 del Decreto 329/1991, de 14 de noviembre, de restauración de Espacios Naturales afectados por actividades mineras, cuando correspondía la evaluación de impacto ambiental prevista en el artículo 3 de la misma norma.

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 el tiempo transcurrido desde que se dictó la resolución controvertida. Así, examinado el expediente remitido se desconoce el estado ambiental actual de la zona, si trascurridos nueve años cuenta con un suficiente grado de protección y si las medidas de defensa son las adecuadas o deben cambiar.

En el presente caso, la Administración "considera que el ejercicio de la facultad revisora sería contrario a la buena fe, ya que la confianza legítima del interesado en la actuación de la Administración, lógicamente le indujo a pensar el correcto cumplimiento de los trámites que le exigían aquel momento el



Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo a través de su Sección de Minas, que no precalificó correctamente el expediente desde un punto de vista medioambiental, como exigía el artículo 3 del Decreto 329/1991.

»A mayor abundamiento esta circunstancia no fue detectada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente cuando se le remitieron las actuaciones (Plan de restauración) en aplicación del artículo 4 del Decreto 329/1991, mediante oficio de 14 de mayo de 2003. No consta contestación del Servicio Territorial de Medio Ambiente a este oficio (...) propiciando la existencia de silencio positivo conforme al artículo 4 del Decreto 329/1991, pero al mismo tiempo evitando la posibilidad de corregir error de precalificación medioambiental del expediente que se había cometido en la Sección de Minas”.

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 9 años.

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 nueve 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, 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".



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

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

No procede declarar la nulidad de la Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de xxxx de 1 de abril de 2005, por la que se autoriza el aprovechamiento de recursos de la sección A) denominado "cccc" nº vv1, en xxxx1.

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