



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de abril de 2015, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxx1*, 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 30 de marzo de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxx1 del contrato de cesión de derecho de explotación de recursos mineros y ocupaciones precisas, suscrito el 6 de septiembre de 2003 con D. xxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 129/2015, 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 la 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.- El 9 de febrero de 2015 la secretaria del Ayuntamiento de xxx2, actuando como secretaria de la Junta Vecinal de xxx1, informa de que hay razón suficiente para iniciar la revisión de oficio del contrato de cesión del derecho de explotación de recursos mineros y ocupaciones precisas.



Con la misma fecha informa sobre el procedimiento a seguir y las causas de nulidad.

Segundo.- El 25 de febrero de 2015 la Junta Vecinal de xxx1 acuerda la incoación de procedimiento de revisión de oficio, con objeto de declarar la nulidad de pleno derecho del contrato de cesión del derecho de explotación de recursos mineros y ocupaciones precisas firmado el 6 de septiembre de 2003.

Se considera que incurre en los supuestos contemplados en las letras e) y f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (que se refieren respectivamente a los actos "dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que condenen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados" y a "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").

Respecto a la causa de nulidad prevista en la letra e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según consta en el expediente, se firmó un contrato de cesión y aprovechamiento de los recursos mineros existentes en los montes y bienes rústicos de la Entidad Local Menor de xxx1, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En cuanto a la causa de nulidad prevista en la letra f) del artículo 62.1, el informe de la secretaria señala que "como consecuencia de las cláusulas del contrato y de su especial cómputo de los plazos, resulta que el adjudicatario puede ostentar la cesión de 'todos los montes y bienes rústicos' con carácter indefinido y permanente, en tanto en cuanto no inicie la explotación. Lo cual es contrario a las normas contenidas en la legislación patrimonial que fijan un plazo máximo de 75 años en los bienes de dominio público y de 20 en los bienes y derechos patrimoniales. Por ello se considera que el adjudicatario está adquiriendo unos derechos careciendo de requisitos para ello".

Tercero.- Consta en el expediente el contrato de cesión de derecho de explotación de recursos mineros y ocupaciones precisas, suscrito el 6 de septiembre de 2003 con D. xxxx, y un informe de un arquitecto del Servicio de Asistencia a Municipios del Consejo Comarcal de xxx3 de 14 de mayo de 2014,



que indica en relación con la licencia ambiental solicitada para la explotación de una cantera en la parcela 851 del polígono 32, que el planeamiento vigente del municipio no permite en el suelo rústico de protección natural estos usos y advierte de que comunicará al juzgado correspondiente el contenido de su informe (adjunta planos).

Cuarto.- Notificado a los interesados –qqqq, S.L., y D. xxxx-, no consta la presentación de alegaciones.

Quinto.- El 25 de marzo se formula propuesta de resolución favorable a la revisión de oficio y se suspende el plazo para dictar resolución hasta tanto no se reciba el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, lo que 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.i).3º 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, 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 lo que respecta a la normativa aplicable al presente supuesto, al tratarse de una Entidad Local ha de hacerse mención a 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 dicha 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". Y 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. Dicha remisión a la legislación estatal sitúa actualmente la cuestión en 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, la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, en su artículo 110.1, solamente precisa el órgano competente para la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, y establece 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 (actualmente los artículos 216 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre). Aunque no existe previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común, de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, cabe entender 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.l), la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen, pues en otro caso se produciría una asimetría inaceptable; y más cuando el artículo 22.2.j) indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento "el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales".



Por otra parte, el artículo 41.1.d) del texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, atribuye a las Juntas Vecinales "cuantas atribuciones se asignan por la Ley al Ayuntamiento Pleno (...)".

Teniendo en cuenta los preceptos citados y el artículo 61.1, en relación con el artículo 51.1.g), ambos de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, la competencia para resolver el presente procedimiento corresponde a la Junta Vecinal de xxx1.

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), es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1 o 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.

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

En este caso, el procedimiento se inicia de oficio por la Administración y se trata de actos que agotan la vía administrativa de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

4ª.- En el supuesto sometido a dictamen se plantea la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato de cesión de derecho de explotación de recursos mineros y ocupaciones precisas, suscrito el 6 de septiembre de 2003 entre la Junta Vecinal de xxx1 y D. xxxx.

La Administración considera que concurren los motivos de nulidad previstos en las letras e) y f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



Centrados por tanto en el análisis del artículo 62.1, letra e), de la Ley 30/1992, cabe señalar que en él se contempla un supuesto de infracción procedimental que provoca nulidad de pleno derecho. La infracción de normas procedimentales puede constituir una irregularidad no invalidante -artículo 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre- o una causa de nulidad de pleno derecho -artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre -. Depende de si el defecto procedimental no hace que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin ni da lugar a indefensión de los interesados, en cuyo caso sería una irregularidad no invalidante, de que sí provoque tales consecuencias o de que suponga prescindir "total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido", caso en el que el acto será nulo de pleno derecho.

No obstante la imprecisión terminológica a que conduce la expresión "total y absolutamente", debe considerarse viciado de nulidad radical no sólo en el supuesto en el que se prescinda del procedimiento por entero, sino también en el caso de que se prescinda de un trámite esencial. En este sentido, cabe citar las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1997, 21 de mayo de 1997 ó 31 de marzo de 1999, entre otras. Lo que sí es necesario para que se produzca el supuesto previsto en el artículo 62.1 e) es que la omisión del procedimiento sea "clara, manifiesta y ostensible" (así, Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo y 28 de abril de 2000).

En el presente caso, el debate sobre la entidad de las irregularidades procedimentales no puede siquiera reproducirse, por cuanto no se ha llevado a cabo acto alguno de preparación y adjudicación de la cesión.

En cuanto al motivo de nulidad establecido en la letra f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ("actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición"), debe recordarse que tal causa de nulidad viene siendo interpretada 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.

La apreciación de la causa de nulidad invocada requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieren en virtud de él y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición. En relación con esta última condición, ha de advertirse que no es suficiente con la constatación de que se han incumplido los requisitos previstos en la normativa de aplicación, sino que es necesario que el incumplimiento sea cualificado. Por ello, resulta preciso distinguir entre "requisitos necesarios" y "requisitos esenciales", 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 revestirán tal carácter 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 (Por todos los Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León, 384/2004, de 30 de agosto, 336/2005, de 28 de abril, 636/2008, de 4 de septiembre, 696/2009, de 30 de julio, 1.127/2009, de 3 de diciembre, 1/2013, de 24 de enero, 521/2014, de 29 de octubre).



La secretaria del Ayuntamiento de xxx2 informa de que “según el contrato suscrito el adjudicatario puede ostentar la cesión de todos los montes y bienes rústicos con carácter indefinido y permanente, en tanto en cuanto no inicie la explotación. Lo cual es contrario a las normas contenidas en la legislación patrimonial que fijan un plazo máximo de 75 años en los bienes de dominio público y de 20 en los bienes y derechos patrimoniales”.

Por si fuera poco relevante el acto atributivo de derechos, el informe del arquitecto del Servicio de Asistencia a Municipios del Consejo Comarcal de xxx3, de 14 de mayo de 2014, señala en relación con la licencia ambiental solicitada para la explotación de una cantera en la parcela 851 del polígono 32, en la localidad de xxx1, que el suelo en esa zona está clasificado por las normas urbanísticas municipales, como suelo rústico de protección natural, por lo que el planeamiento vigente no permite estos usos.

En definitiva, este Consejo Consultivo considera que en el contrato de cesión de derecho de explotación de recursos mineros y ocupaciones precisas, suscrito el 6 de septiembre de 2003 con D. xxxx, concurren las causas de nulidad previstas en el artículo 62.1 letras e) y 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:

Procede que se declare la nulidad de pleno derecho del contrato de cesión del derecho de explotación de recursos mineros y ocupaciones precisas, suscrito el 6 de septiembre de 2003 con D. xxxx.

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