

Dictamen Núm. 186/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 23 de septiembre de 2021, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 14 de julio de 2021 -registrada de entrada el día 16 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio incoado con motivo de la presunta nulidad de pleno derecho de la Resolución de 17 de agosto de 2009, de la Alcaldía de Cangas del Narcea, por la que se concedió una licencia de obras para la construcción de una nave ganadera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 17 de agosto de 2009, el Alcalde del Ayuntamiento de Cangas del Narcea dicta resolución por la que se concede “licencia municipal de obras consistentes en construcción de nave ganadera destinada a estabulación de ganado vacuno, de carne y fosa de purines en

Entre la documentación remitida a este Consejo Consultivo consta, como antecedentes del procedimiento de revisión de oficio, que el día 3 de diciembre de 2009 una “vecina colindante” a las obras autorizadas por la

licencia reseñada presentó en el registro del Ayuntamiento de Cangas del Narcea un escrito en modelo normalizado solicitando que “se revisen las obras ejecutadas en (...) con objeto de comprobar si se ajustan a la licencia concedida”. Posteriormente, el 24 de agosto de 2010 presenta un nuevo escrito en el registro municipal en el que insiste en “denunciar la posible ilegalidad de la obra ejecutada (...) y su acomodación (...) a la licencia solicitada”.

Figura también entre la documentación incorporada al expediente que el 9 de noviembre de 2010 el Alcalde del Ayuntamiento de Cangas del Narcea acuerda conceder en favor de la titular de la anterior licencia una segunda “licencia municipal (...) para obras consistentes en construcción de muros de contención de tierras y acometidas de agua para nave existente en”. En relación con las obras amparadas por esta segunda licencia, la “vecina colindante” presenta ese mismo día una solicitud en la que interesa que “se revise muro ejecutado (...) para entrada de nave de ganado sita en”.

Consta que como consecuencia de esta denuncia, así como de otra presentada el 29 de abril de 2011 por dicha vecina ante la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras del Principado de Asturias, se han seguido por el Ayuntamiento de Cangas del Narcea dos expedientes de protección de la legalidad urbanística por las “obras de acceso con muros de contención sin el debido retiro a colindantes”, en el curso de los cuales el día 29 de enero de 2013 por Resolución del Concejal Delegado de Urbanismo, Infraestructuras y Medio Ambiente se ordena al “Arquitecto Municipal la realización de los proyectos o estudios técnicos y urbanísticos que sean necesarios para la legalización de las obras objeto de este expediente”. Como complemento de ello, en la Resolución de 11 de octubre de 2013 el mismo Concejal ordena la realización “de los trámites necesarios para hacer efectivo el cobro -a la titular de las licencias cuestionadas- de la cantidad de 1.730,78 euros, correspondientes a la liquidación provisional del coste de realización de los proyectos o estudios necesarios para la legalización de la obras, con objeto de cubrir los gastos de su elaboración por el Ayuntamiento,

en los términos acordados en la Resolución de esta Concejalía de fecha 29 de enero de 2013”.

Obra en el expediente asimismo la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cangas del Narcea de 20 de mayo de 2011, por la que se concede “licencia de apertura para estabulación de ganado vacuno y fosa de purines en”.

2. El día 21 de enero de 2020, se recibe en el registro municipal un escrito, en modelo normalizado de instancia de solicitud general, en el que la vecina de la titular de las licencias en su día concedidas “reitera la solicitud/denuncia presentada en su momento de que se revise la licencia de la cuadra”.

Con fecha 7 de febrero de 2020, vuelve a formular un escrito en el que reitera “la solicitud presentada en su día de (...) que se revise la licencia concedida (...) para la cuadra, y el muro de entrada no se ajusta a la licencia concedida. La finca no reúne los 3.000 metros mínimos exigidos por la ley y el muro no está hecho por la licencia”.

A la vista de estos escritos, mediante Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Cangas del Narcea de 30 de julio de 2020 se ordena el inicio de “la revisión de oficio de la Resolución de Alcaldía de fecha 17 de agosto de 2009, por la que se acuerda `conceder (...) la licencia municipal de obras consistentes en construcción de nave ganadera destinada a estabulación de ganado vacuno, de carne y fosa de purines”, solicitando al respecto un “informe al Arquitecto Municipal e informe-propuesta a la Asesora Jurídica”.

Esta resolución se notifica en debida forma tanto a la titular de la licencia como a la “vecina colindante”, que acusan recibo de la misma el día 3 de agosto de 2020, y a las que se informa que “de conformidad a lo previsto en el artículo 106.5 de la Ley 39/2015 (...), cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”.

Figuran también entre la documentación incorporada al expediente los sucesivos escritos presentados en el Ayuntamiento por la “vecina colindante” reiterando sus denuncias para que se revise la licencia concedida; en concreto, los días 4, 10, 18 y 27 de agosto; 10, 16 y 23 de septiembre; 1, 7, 15, 21 y 28 de octubre; 5, 11, 16, 25 y 30 de noviembre, y 14 y 21 de diciembre de 2020, y 8 y 19 de enero; 1, 8, 16 y 22 de febrero, y 1, 8, 15 y 22 de marzo de 2021.

3. Con fecha 24 de marzo de 2021, la Alcaldía dicta Resolución por la que se declara “la caducidad del expediente” de revisión de oficio de la licencia “por haber transcurrido el plazo de seis meses desde su inicio sin haberse dictado resolución”. En la misma resolución se ordena el inicio de un “nuevo procedimiento de revisión de oficio conservando los actos y trámites practicados en el primer procedimiento”.

Esta resolución se notifica en debida forma tanto a la titular de la licencia como a la “vecina colindante”, que acusan recibo de la misma el día 29 de marzo de 2021.

4. En este nuevo procedimiento de revisión de oficio, el día 7 de abril de 2021 el Arquitecto Municipal emite un informe en el que concluye que “no encuentro razones suficientes para informar desfavorablemente la licencia ya concedida”, toda vez que -según razona- “el proyecto cumple con la normativa de aplicación (CTE, disposiciones de protección animal, etc.), además de las condiciones técnicas establecidas por la normativa urbanística municipal, con la única controversia sobre la interpretación del artículo 280 de las (Normas Subsidiarias) de Cangas del Narcea respecto de la parcela mínima exigible de 3.000 m², y la posibilidad de acreditar su cumplimiento mediante finca discontinua, como se justificó en el proyecto, o no, todo ello considerando que, igualmente, el porcentaje de ocupación depende de lo que consideremos finca de referencia”.

Señala, en relación con la “controversia sobre la interpretación del artículo 280” de las Normas Subsidiarias de Cangas del Narcea, que el referido artículo “regula las condiciones de ocupación de las edificaciones con uso de

ganadería extensiva y fue objeto de una modificación puntual en cuanto al retranqueo a linderos por Acuerdo de la CUOTA de 20 de diciembre de 2005 (...), que pasó de 10 a 3 m, y queda redactado como sigue:/ Artículo 280. Condiciones de ocupación./ 1.- Fuera del Núcleo Rural o de los terrenos de la vivienda agraria, las instalaciones de estabulación requerirán una superficie mínima de terreno de 3.000 m², con una ocupación máxima del 20 % y retranqueo mínimo a linderos de 3,00 metros./ 2.- La creación de nuevas explotaciones, para ser consideradas unidas a la actividad ganadera extensiva, requiere una vinculación de 2.000 m² de terrenos agrarios por cada cabeza de ganado vacuno, esto es 10 m² de construcción, lo que equivale a 5 vacas/Ha (...). Surgen dudas en la interpretación del artículo 280 respecto si la `superficie mínima de terreno de 3.000 m²` debe entenderse referida a una parcela única y además continua, o puede referirse a una parcela discontinúa, tal y como se entiende en el artículo 8 de la LH y 44 del RH./ Ciertamente es que en el apartado segundo se requiere la vinculación de terrenos agrarios a razón de 2.000 m² por cabeza de ganado vacuno, lo que implica que para cualquier número de reses superior a uno ya será necesaria la existencia de unos terrenos vinculados mayores a la parcela mínima anteriormente indicada./ Tomando por buena la vinculación urbanística para acreditar los 3.000 m² mínimos exigidos en el apartado primero tendríamos que casi en todos los casos, con la excepción de que se pretendiese la estabulación de un único animal, y en cumplimiento del apartado segundo, sería siempre exigible una vinculación de terrenos mucho mayor, a razón de 2.000 m²/UGM, lo cual vacía de sentido el requisito anterior./ Esto me hace inclinarse por interpretar que la voluntad del redactor de las (Normas Subsidiarias) cuando determina la exigencia de una `superficie mínima de terreno de 3.000 m²`, asumida por el Ayuntamiento con la aprobación definitiva, es la de fijar un requisito mínimo exigible a la parcela o, mejor dicho, al terreno inmediato a la edificación que se pretenda implantar./ Dicho esto, cabe revisar las (Normas Subsidiarias) en busca de otras situaciones similares que permitan aclarar mejor la situación normativa./ Por ejemplo, en el artículo 348 referido a las condiciones de ocupación de los campamentos de turismo se exige que `la dimensión mínima

de terrenos adscritos a un campamento de turismo deberá constituir una finca única de 6.000 m², con independencia de que sean en tienda o caravana'. De manera similar, el artículo 415, que regula los usos autorizables en suelo de interés agrario, exige respecto de la posibilidad de implantación de vivienda agraria una parcela única de 10.000 m², o bien en parcela mínima de 8.000 m² con una vinculación de 2.000 m² a una distancia inferior a 1 kilómetro de la parcela destinada a la implantación de la vivienda'. Incluso el suelo no urbanizable genérico, extinguido por la disposición transitoria de la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, preveía en el artículo 440 la construcción de vivienda unifamiliar sobre parcela mínima de 4.000 m² en finca única'. Estos casos siembran dudas sobre la anterior interpretación del artículo 280, y en concreto su apartado primero, pues si bien para el caso del suelo de interés agrario se regula, específicamente, la posibilidad de cómputo de superficie mínima mediante la vinculación, conviene resaltar la mención, concreta e inequívoca en los tres casos, a que la parcela o finca para la que se determina la superficie de referencia ha de ser única, lo que podría suponer que al no adjetivar de igual modo el terreno mínimo exigido en el citado apartado podría estar considerándose la posibilidad de que existieran vinculaciones, y entenderse esta exigencia de un terreno mínimo de 2.000 m² como una limitación, por abajo, al número mínimo de reses exigido para la implantación de una actividad de estabulación, que si bien suena ridículo pensando en cabezas y entendiéndolo referido a reses adultas, puesto que no parece de sentido común que nadie se plantee este tipo de obras para resguardar dos vacas, si hacemos la conversión a terneros de hasta 6 meses, por ejemplo, estaríamos hablando de un mínimo de ocho cabezas./ Por todo ello, pese a ser partidario de la primera interpretación en cuanto a la exigencia de la parcela mínima referida al terreno inmediato a la edificación (...), no encuentro razones suficientes para informar desfavorablemente la licencia ya concedida, y todo ello teniendo en cuenta que ya fue objeto de informe técnico favorable por el entonces Arquitecto Municipal, que dio el visto bueno a la vinculación urbanística cuya validez se pone en duda, y que la imprecisa redacción del

artículo 280 suscita dudas sobre su interpretación, estando además sujetos a lo previsto por ROTU en su artículo 570, apartado segundo, por el que “cuando la ordenación aplicable presente imprecisiones o suscite dudas en su interpretación, las decisiones anteriores del Ayuntamiento actuante tendrán fuerza interpretativa vinculante en atención a las exigencias del principio de igualdad”.

5. Con fecha 29 de abril de 2021, la Asesora Jurídica del Ayuntamiento de Cangas del Narcea emite un informe en el que indica que, “aunque en el escrito de solicitud de revisión que dio lugar al presente expediente no se invoca ni fundamenta en modo alguno ninguno de los supuestos de nulidad previstos en el artículo 47.1 de la LPACAP y su aplicación al acto administrativo cuya revisión se solicita, entiendo que puede interpretarse que, por lo que en dicho escrito se expresa, y en una interpretación dirigida a buscar su encaje en alguno de los tasados motivos que se regulan, estaría en su caso invocándose el recogido en el apartado 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”, por ser la licencia de obras un acto administrativo por el que se adquieren derechos y alegarse en la solicitud que no se cumple la superficie de parcela exigida”. Con este punto de partida, y asumiendo lo razonado y la conclusión que obtiene el Arquitecto Municipal en su informe, a lo que se añade una “obligada interpretación restrictiva de las causas de nulidad que recoge la Ley”, concluye que “no concurre causa de nulidad de la licencia discutida./ Porque aún en el supuesto de adoptar la interpretación más desfavorable a la legalidad del acto, del artículo 280 referido -a efectos puramente dialécticos a la vista de lo informado por el Arquitecto Municipal- sería en todo caso un incumplimiento de la norma que daría lugar a un vicio de anulabilidad de licencia, y nunca de nulidad radical, pues tal incumplimiento no podría merecer el calificativo de esencial. Por ello, y en aplicación asimismo del principio de presunción de legalidad, que se predica del acto administrativo, y tras haber transcurrido los plazos para su impugnación, habría devenido firme y consentido./ En todo

caso, no procede en modo alguno entender que se da el supuesto de nulidad radical, que como he dicho sería el alegado en este caso como consecuencia necesaria de la interpretación restrictiva de las causas de nulidad de pleno derecho”.

Desde una perspectiva diferente, la Asesora Jurídica considera que “a la vista de las circunstancias del caso concreto que aquí se analiza, aunque he concluido que no concurre causa de nulidad del acto, serían no obstante sin duda aplicables los límites a la revisión de oficio establecidos en el transcrito artículo 110 de la LPACAP, pues es un caso claro que (...) la anulación sería contraria al principio de seguridad jurídica atendiendo no solo al tiempo transcurrido desde la concesión de la licencia, sino también a la existencia de un tercero afectado por la revisión”.

6. Mediante oficios de 3 de mayo de 2021, el Alcalde del Ayuntamiento de Cangas del Narcea comunica a las interesadas la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

7. El día 20 de mayo de 2021 la “vecina colindante” presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones. En él reseña que, si bien es cierto que “han transcurrido doce años” desde la fecha en que se dictó el acto sometido a revisión, tal retraso únicamente puede ser atribuido al Consistorio y no a su propia conducta en tanto que denunciante, como acreditan las numerosas denuncias presentadas.

Denuncia que, “según consta en el expediente, desde el inicio se han exigido una serie de condicionantes expresos para la concesión de la licencia de construcción de nave ganadera, condiciones que deberían haber sido atendidas por la propietaria de la referida nave y haber sido objeto de revisión y control por este Consistorio, y sorprendentemente no solo no se han cumplido sino que el Ayuntamiento de Cangas del Narcea no ha velado por su cumplimiento, permitiendo su inobservancia y finalmente concediendo la licencia de construcción pertinente”.

Sirviéndose del informe técnico elaborado a su instancia por un Arquitecto colegiado, que acompaña, “del cual se deduce (...) que la parcela donde se ubica la nave de ganados es menor de 3.000 metros², y la ocupación de 348,15 metros² (superficie de la nave según el proyecto es superior al 20 % de la parcela (1.331 metros² según medición, siendo la superficie real, y alrededor de 900-1.000 metros² según Catastro y Registro)”, considera “que la licencia concedida en fecha 17 de agosto de 2009 no se ajusta a la normativa urbanística que resulta de aplicación”.

8. Con la misma fecha la titular de la licencia de construcción en su día concedida y ahora objeto de revisión presenta un escrito de alegaciones. En él señala que en el informe técnico del Arquitecto Municipal “se adveran todos los datos objetivos que se tuvieron en cuenta a la hora de la concesión de la licencia. También su adecuación a la normativa urbanística vigente en aquel momento. Únicamente en relación con el requisito de superficie mínima hace notar dudas, no en cuanto a la realidad fáctica que se tuvo en cuenta a la hora de la concesión de (la) licencia, sino a la interpretación (personal y actual) de la norma prevista para el cómputo de superficie. El propio técnico añade que el precepto es de dudosa interpretación y que no ve motivos para informar desfavorablemente la licencia otorgada en su día”. En estas condiciones, considera que “el criterio interpretativo adoptado originariamente por el Ayuntamiento del art. 288 de las (Normas Subsidiarias) de Cangas del Narcea, junto con la previsión normativa del artículo 570.2 del ROTU, hacen que la aplicación que en su día inspiró la resolución del expediente (...) forme parte del acervo normativo de la reglamentación urbanística del Ayuntamiento de Cangas del Narcea”.

Subraya también que “solo a través de los recursos o procedimiento de revisión legalmente establecidos” pueden revocarse los actos administrativos, siendo “el de revisión de oficio (...) un procedimiento excepcional, circunscrito a procedimiento con causa de nulidad de pleno derecho de las previstas con carácter tasado en la legislación aplicable (no se alega ninguna), causas que por otra parte son de interpretación estricta./ Además, según el art. 110 de la

actual ley de procedimiento administrativo (39/2015) las facultades de revisión (...) no podrán ser ejercidas 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”.

Argumenta que “siendo además aplicable una normativa sectorial, como es la urbanística, ha de tenerse en cuenta que, siendo subsidiaria la revisión de oficio respecto de cualquier otro procedimiento tendente a la revisión de actos, el art. 241 del Decreto Legislativo 1/2004, aplicable con carácter principal, establece, respecto de la disciplina urbanística, un plazo de prescripción de cuatro años desde la completa finalización de las obras para perseguir la infracción mediante los correspondientes procedimientos (entre los que se encuentra el ejercicio de la acción de nulidad que supone, en definitiva, la revisión de oficio administrativa instada por particular)./ Únicamente se contemplan como imprescriptibles los actos que vulneran la zonificación de zonas verdes, espacios protegidos u otra legislación sectorial, como costas, lo que no es el caso (art. 603 del ROTU)”.

Concluye que “de prosperar la revisión de oficio y declararse nula la licencia resultará que todas las licencias otorgadas en base a un criterio interpretativo similar al que se realizó” del artículo 228 de las Normas Subsidiarias “devendrán nulas y entonces susceptibles de revisión, que deberán realizarse por el Ayuntamiento en aras del principio de igualdad, similar al que inspiró el otorgamiento”.

9. La Asesora Jurídica del Ayuntamiento de Cangas del Narcea suscribe el 9 de julio de 2021 una propuesta de resolución en la que, tras reiterarse en lo ya razonado en su informe jurídico, que no considera desvirtuado por las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia por la “vecina colindante”, propone “desestimar la solicitud (...) de revisión de oficio de la licencia concedida (...) por Resolución de la Alcaldía de fecha 17 de agosto de 2009 (...), de obras para construcción de nave ganadera destinada a estabulación de ganado vacuno, de carne y fosa de purines”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de julio de 2021, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio incoado con motivo de la presunta nulidad de pleno derecho de la Resolución de 17 de agosto de 2009, por la que se concedió licencia de obras para la construcción de una nave ganadera destinada a estabulación de ganado vacuno, de carne y fosa de purines en

Con fecha 22 de septiembre de 2021, se recibe en este Consejo una copia del oficio notificado a las interesadas comunicándoles la suspensión del plazo para resolver el procedimiento durante el tiempo que medie entre la solicitud del dictamen y su recepción.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cangas del Narcea, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), el Ayuntamiento de Cangas del Narcea se halla debidamente legitimado en cuanto autor de los actos cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión de oficio incoado por Resolución de 24 de marzo de 2021, tras haber declarado la caducidad del instado con el mismo objeto por la vecina colindante al amparo

de lo establecido en el artículo 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en su condición de titular de derechos o intereses legítimos individuales que pudieran verse afectados por el acto de concesión de la preceptiva licencia de obras de cuya revisión se trata.

TERCERA.- En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC dispone que las "Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), 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 47.1".

No obstante, el artículo 110 de la referida Ley establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada "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 el caso que nos ocupa entendemos que concurren indicios relevantes para considerar aplicables los límites señalados.

En efecto, conviene señalar en primer lugar, como ha reiterado la jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:365-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) y viene apreciando este Consejo Consultivo (entre otros, Dictamen Núm. 259/2019), que la revisión de oficio requiere el necesario equilibrio 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". A propósito de "la correcta aplicación del art. 106 de la LPAC", el Alto Tribunal ha señalado asimismo que esta "exige `dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u «otras circunstancias»); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la

equidad, a la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes’” (Sentencia de 26 de junio de 2018 -ECLI:ES:TS:2018:2443-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), destacando su carácter de “límite excepcional a aplicar teniendo muy en cuenta las circunstancias de cada caso concreto” (Sentencia de 17 de octubre de 1988 -ECLI:ES:TS:1988:7193-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

En el asunto sometido a nuestra consideración, el acto administrativo de cuya revisión se trata es la licencia concedida con fecha 17 de agosto de 2009 para la construcción de una explotación ganadera. Ciertamente, la vecina colindante reclamó en varias ocasiones en 2010 y 2011 que se revisaran las obras ejecutadas “con objeto de comprobar si se ajustan a la licencia concedida”, insistiendo en “denunciar la posible ilegalidad de la obra ejecutada en (...) y su acomodación o no a la licencia solicitada”. Tales reclamaciones, que formalmente no se articulan como solicitudes de revisión de oficio en tanto que se formulan con carácter genérico sin identificación ni justificación singular de las causas y motivos de ilegalidad, no se reiteran nuevamente hasta el 21 de enero de 2020, fecha en la que presenta nuevamente en el registro del Ayuntamiento de Cangas del Narcea un escrito en el que “reitera la solicitud/denuncia presentada en su momento de que se revise la licencia de la cuadra”, al que sigue otro el día 7 de febrero de 2020 en el que insiste en que “se revise la licencia concedida (...) para la cuadra, y el muro de entrada no se ajusta a la licencia concedida. La finca no reúne los 3.000 metros mínimos exigidos por la ley y el muro no está hecho por la licencia”. Es a raíz de estos escritos cuando el Ayuntamiento, calificándolos como solicitudes de revisión de oficio, inicia por Resolución de 30 de julio de 2020 la tramitación de un procedimiento revisor cuya caducidad se acuerda por Resolución de 24 de marzo de 2021, momento en el que se ordena el inicio de un “nuevo procedimiento de revisión de oficio, conservando los actos y trámites practicados en el primer procedimiento”.

Tanto la Asesora Jurídica municipal como la titular de la licencia estiman que su revisión “sería contraria al principio de seguridad jurídica atendiendo no solo al tiempo transcurrido desde la concesión de la licencia, sino también a la

existencia de un tercero afectado por la revisión”, reseñando al respecto la vecina colindante que si bien es cierto que “han transcurrido doce años desde la fecha” en que se dictó “el acto sometido a revisión, tal retraso únicamente puede ser atribuido al (...) Consistorio”.

Pues bien, las sucesivas “denuncias” de la colindante incorporadas al expediente ponen de manifiesto su voluntad de impugnar la licencia concedida poco después de su otorgamiento en 2009, al tiempo que cuestiona la adecuación de las obras, una vez ejecutadas, a la licencia concedida. El ejercicio de la acción se reitera hasta el día 29 de abril de 2011, fecha en la que presenta una denuncia por tal motivo ante la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras del Principado de Asturias que culminaría con la tramitación de dos expedientes de protección de la legalidad urbanística en relación con las obras de construcción de los muros y acceso a la explotación. Desde esa fecha, no constando en el expediente otras actuaciones, se produce un silencio significativo al que se pone fin el 21 de enero de 2020, transcurridos doce años desde la licencia de construcción de la explotación y diez desde la última de las denuncias vinculadas a la obra. Se presenta entonces un escrito, carente de fundamento jurídico alguno, en el que la colindante solicita “que se revise la licencia de la cuadra”.

En estas condiciones se advierte que ha transcurrido un plazo excesivo, superior a los 10 años, que es la referencia temporal que la doctrina consultiva y la jurisprudencia utilizan como parámetro para limitar las potestades revisoras de la Administración cuando durante ese tiempo la situación controvertida ha permanecido estable y consolidada. Al respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2000 -ECLI:ES:TS:2000:7618- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª) ha señalado que, ante un lapso de tiempo prolongado, “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". Y en el caso examinado, aunque se han formulado ocasionalmente escritos y denuncias tendentes a perseguir la revisión de la licencia concedida, no cabe desconocer que ni se han planteado con la debida fundamentación jurídica ni se ha reaccionado frente al silencio o la inactividad municipal.

Por otro lado, no cabe obviar que el carácter excepcional y subsidiario de la revisión de oficio está reconocido en la normativa sectorial urbanística, que contempla específicamente un plazo de prescripción de cuatro años desde la finalización completa de las obras para perseguir las infracciones urbanísticas que no alcancen supuestos de especial gravedad, como incompatibilidades notorias entre lo promovido y la calificación o clasificación del suelo, zonificación de zonas verdes, espacios protegidos o normativa sectorial como la de costas (artículo 241 del TROTU).

En definitiva, concurre en el caso examinado un dilatado periodo de tiempo en el que la situación jurídica amparada por la licencia se consolida a la luz de la referida normativa sectorial, pues más allá del plazo de cuatro años el legislador solo preserva los supuestos de infracción manifiesta y grave, fuera de los cuales la seguridad jurídica y el derecho de los particulares prevalecen sobre la efectividad de las facultades impugnatorias. No obstante, dado que la Administración consultante se adentra en el análisis de fondo del asunto sometido a nuestra consideración -que guarda relación con la aplicación de los límites a la revisión-, procede igualmente un pronunciamiento de este Consejo.

CUARTA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que esta se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por tanto, hemos de analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

Con carácter previo, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio, teniendo en cuenta que la LPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a efectuar

una referencia al "órgano competente". Por ello, y tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), y en su normativa de desarrollo. En particular, a la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de la LRBRL, "los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común". En el supuesto examinado se pretende declarar la nulidad de una licencia de obras concedida mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cangas del Narcea, por lo que es claro que corresponde a este mismo órgano la facultad de revisar de oficio dicho acto.

Respecto a la instrucción del procedimiento, entendemos que se han cumplido los trámites esenciales, puesto que se ha recabado informe del servicio correspondiente, se ha dado audiencia a los interesados y se ha emitido una propuesta de resolución por parte de la Asesora Jurídica municipal que satisface la necesidad de motivación impuesta específicamente para este tipo de actos en el artículo 35.1.b) de la LPAC.

En cuanto al preceptivo informe de Secretaría, previsto en el artículo 3.3.d).3.º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, consta en el expediente la nota de conformidad del titular de la Secretaría en el extracto que se acompaña a la solicitud de dictamen, que incluye a su vez el informe de la Asesora Jurídica, lo que permite inferir su aquiescencia con la tramitación en los términos previstos en el apartado 4 del artículo 3 del ya citado Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo.

Finalmente, con respecto al transcurso del plazo máximo para notificar la resolución expresa, es preciso aclarar, a la vista de la documentación incorporada al expediente remitido y las dudas que de la misma se desprenden, si nos encontramos ante un procedimiento de revisión iniciado de oficio por la propia Administración autora del acto, o bien ante un procedimiento de revisión seguido a solicitud de parte interesada. La respuesta a la cuestión apuntada no carece de trascendencia, toda vez que, a tenor de lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC, "Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo".

Pues bien, la documentación obrante en el expediente remitido pone de manifiesto cierta confusión en el proceder por parte del Ayuntamiento consultante a la que tampoco es ajena la conducta de la denunciante de la licencia.

En este sentido, resulta evidente la oposición de la vecina colindante a las obras autorizadas y ejecutadas al amparo de la licencia desde un primer momento. Sin embargo, no es hasta el 7 de febrero de 2020 cuando explicita y fundamenta su voluntad de que "se revise" la licencia, argumentando como causa o motivo de la revisión que "no reúne los 3.000 metros mínimos exigidos por la ley y el muro no está hecho por la licencia".

A raíz de esta denuncia, la Alcaldía del Ayuntamiento de Cangas del Narcea resuelve el 30 de julio de 2020 iniciar "la revisión de oficio de la Resolución de (la) Alcaldía de fecha 17 de agosto de 2009, por la que se acuerda `conceder(...) la licencia municipal de obras´", si bien por Resolución de 24 de marzo de 2021 se declara la caducidad del procedimiento incoado y se acuerda el inicio de uno nuevo. La contradicción que encierra la aparente instrucción del procedimiento a impulso de la denunciante y esa declaración de caducidad -firme, frente a la que no reaccionan las interesadas- podría arrojar dudas sobre la incoación -de oficio o a instancia de parte- del procedimiento que se somete a consulta, pues el Ayuntamiento actúa ahora en mérito a los

mismos antecedentes que le abocaron a declarar la caducidad. No habiéndose cuestionado esa perención, cabría considerar que este segundo procedimiento se ha iniciado de oficio, y constando en el expediente la suspensión del mismo con motivo de la solicitud de dictamen a este Consejo al amparo de lo establecido en el artículo 22.1.d) de la LPAC, el plazo para resolver no ha transcurrido aún. Resta advertir, no obstante, con relación al plazo máximo de finalización del procedimiento revisor que el Tribunal Supremo ha resuelto que la fecha que debe considerarse para apreciar la caducidad es aquella en que se dicta la resolución que pone fin al procedimiento y no la de su notificación (Sentencia de 12 de marzo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:866-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a).

Por otra parte, observamos que al trasladar el acuerdo de incoación la Administración no ha informado a las interesadas, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21.4 de la LPAC, del plazo máximo establecido para la resolución del procedimiento -seis meses desde su inicio-, ni sobre los efectos del silencio administrativo, por lo que no despeja la confusión sobre este último extremo. Este Consejo ha venido insistiendo en que tal trámite no es un mero formalismo, dada la necesidad de ofrecer al interesado una correcta información acerca del cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento y notificarlo (entre otros, Dictámenes Núm. 180/2014 y 21/2019).

QUINTA.- Entrando ya en el fondo del asunto, hemos de comenzar por recordar que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este instrumento sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia de interesado, sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos potencialmente viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la interpretación de los supuestos objeto de revisión de oficio, establecidos en el artículo 47.1 de la LPAC, debe ser restrictiva; de lo contrario, perdería efectividad la garantía que entraña la diferenciación entre actos nulos de pleno

derecho y actos anulables y su sometimiento a regímenes jurídicos de anulación distintos.

En el presente supuesto, la “vecina colindante” de las obras autorizadas por el acto sometido a revisión -la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cangas del Narcea de 17 de agosto de 2009, por la que se concedió licencia de obras para la construcción de una nave ganadera destinada a estabulación de ganado vacuno, de carne y fosa de purines- no especifica en los escritos de 21 de enero y 7 de febrero de 2020 en qué concreto supuesto de los establecidos en el artículo 47.1 de la LPAC fundamenta su pretensión y por qué motivo. Ello ha provocado que la Asesora Jurídica municipal, tanto en su informe de 29 de abril de 2021 como en la propuesta de resolución de 9 de julio de 2021, se haya visto en la necesidad de hacer “una interpretación” *pro actione*, encajando tal pretensión en “alguno de los tasados motivos” que se prevén en el citado artículo 47.1 de la LPAC. La forzada conclusión que obtiene, teniendo en cuenta que aquella esgrime en sus escritos como principal argumento que “la finca no reúne los 3.000 metros mínimos exigidos por la ley”, no es otra que referir la nulidad radical al supuesto establecido en el apartado f) del reiterado artículo 47.1 de la LPAC, conforme al cual serían nulos de pleno derecho 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”.

Con relación a este concreto supuesto de nulidad de pleno derecho, es doctrina reiterada de este Consejo (entre otros, Dictamen Núm. 243/2017), partiendo de un principio de interpretación restrictiva, que la nulidad absoluta se anuda en este caso a la adquisición de facultades o derechos “cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”, de lo que se deduce que tal carencia debe ser sustancial y manifiesta. Tanto la jurisprudencia como la doctrina del Consejo de Estado han ido perfilando un estricto concepto teórico de requisito esencial, referido a las condiciones principales del acto cuya ausencia impediría el nacimiento de la facultad o derecho en cuestión. De este modo, puede apreciarse la falta de los citados requisitos en casos extremos de ausencia de algún presupuesto inherente a las características

definitorias del acto, sin el cual este carecería absolutamente de base, tales como aquellos a los que se refiere el Consejo de Estado en su Dictamen 351/1996, esto es, la falta de capacidad del sujeto o la ausencia de objeto, causa o fin del acto.

En el ámbito urbanístico, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias ha señalado que “podría afirmarse que ofrece una pauta orientativa de las infracciones que pueden merecer la consideración de lesivas de condiciones esenciales los artículos 229.8 TROTU (supuesto de nulidad radical de licencias) y art. 241.4 TROTU (supuestos en que no existirá plazo de prescripción), pues ambos revelan la importancia de los bienes jurídico tutelados, que se ciñen a las actuaciones que se hubiesen ejecutado en contradicción con la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, públicos o privados, o del suelo no urbanizable de especial protección y del suelo no urbanizable de costas” (Sentencia de 24 de junio de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:2357-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

Tal como reseñamos en el Dictamen Núm. 159/2020, la legislación sectorial ha venido a explicitar, en ciertos ámbitos, los condicionantes que han de reputarse “esenciales” en detrimento de otros, a través de la tasación específica de causas de nulidad. En particular, en el ámbito urbanístico la legislación autonómica ha venido a concretar diversos supuestos de nulidad absoluta. Así, el artículo 105.3 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante TROTU), aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, señala que “Serán nulas de pleno derecho las reservas de dispensación que se contuvieren en los Planes u Ordenanzas, así como las que, con independencia de ellos, se concedieren”. Por su parte, el artículo 229.8 del TROTU establece que son nulas las licencias otorgadas “con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, públicos o privados, así como del suelo no urbanizable de especial protección y del suelo no urbanizable de costas”. Igualmente, bajo ese mismo prisma restrictivo, la doctrina consultiva ha llegado a apreciar la nulidad de

pleno derecho en los casos de infracción grave y manifiesta de las normas urbanísticas atinentes al uso del suelo, ya que nos hallamos ante un condicionante objetivo para el otorgamiento de licencias derivado de la calificación urbanística o aptitud edificatoria del sustrato físico sobre el que operan que puede merecer el calificativo de esencial. En este sentido, el artículo 241.1 del TROTU, aplicable a los supuestos de legalización de obras ejecutadas sin la preceptiva licencia, dispone que "Se entenderá que la actuación es ilegalizable cuando se aprecie una incompatibilidad total entre lo promovido y la clasificación o calificación del suelo en el cual se sitúa".

Aplicando esta doctrina al presente procedimiento de revisión de oficio nos encontramos con que, siendo incontrovertible -y así es admitido por todas las partes intervinientes- que a tenor de lo establecido en el artículo 280.1 del vigente Texto Refundido de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Concejo de Cangas del Narcea, "Fuera del núcleo rural o de los terrenos de la vivienda agraria, las instalaciones de estabulación requerirán una superficie mínima de terreno de 3.000,00 m²", la pretendida nulidad radical de la licencia por una eventual falta de ese requisito no puede prosperar de no mediar infracción evidente y manifiesta. En el caso planteado, consta la interpretación razonada, y en modo alguno carente de lógica, que de ese requisito efectuaron en el año 2009 los servicios competentes del Ayuntamiento de Cangas del Narcea, y que refrendan en el año 2021 los mismos servicios municipales; interpretación que no es compartida, también razonadamente, por el Arquitecto propuesto por la vecina colindante de las obras. Defienden los primeros que esa superficie mínima no tiene que venir referida siempre y en todo caso a la concreta parcela donde se ubique la nave, sino que esa exigencia de superficie mínima puede entenderse cumplida mediante la vinculación de otros terrenos agrarios de la misma explotación, en los términos de lo establecido en el apartado 2 del artículo 280 de las Normas Subsidiarias -"La creación de nuevas explotaciones, para ser consideradas unidas a la actividad ganadera extensiva, requiere una vinculación de 2.000,00 m² de terrenos agrarios por cada cabeza de ganado vacuno, esto es 10 m² de construcción, lo que equivale a 5 vacas/Ha"- . Aducen además, en aplicación de

lo previsto en el artículo 570.2 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, que "Cuando la ordenación aplicable presente imprecisiones o suscite dudas en su interpretación, las decisiones anteriores del Ayuntamiento actuante tendrán fuerza interpretativa vinculante en atención a las exigencias del principio de igualdad".

Reducida la controversia a la confrontación entre dos interpretaciones posibles, ambas razonadas, de la forma en que puede entenderse cumplido un concreto requisito habilitante, conviene recordar la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 24 de abril de 2015 -ECLI:ES:TS:2015:1691-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) conforme a la cual "este precepto, artículo 62.1.f), ha sido interpretado por la jurisprudencia de esta Sala y la doctrina del Consejo de Estado de modo estricto, pues la expansión de esta causa pulverizaría las tradicionales categorías de invalidez de los actos administrativos, desdibujando los linderos entre las causas de nulidad plena y de anulabilidad, haciendo pasar por causa de nulidad de pleno derecho a cualquier infracción del ordenamiento jurídico, lo que atentaría gravemente a la seguridad jurídica". No cabe obviar, además, que siendo la Administración local titular de la competencia irrenunciable para tutelar los bienes de dominio público y la ordenación urbanística, tanto el informe del Arquitecto Municipal que en su día avaló la concesión de la licencia, como el que informa el procedimiento de revisión aquí examinado, coinciden en avalar la interpretación y conformidad a la normativa urbanística de la licencia concedida, advirtiendo, no obstante, de la conveniencia de proceder a "una futura modificación de las (Normas Subsidiarias) que aclare determinados artículos de las mismas, entre los que cabría incluir, sin duda, el citado artículo 280, aclarando si la intención es que se limite el espacio mínimo inmediato o el vinculado".

En las condiciones señaladas este Consejo, compartiendo el fondo de la propuesta de resolución sometida a nuestra consideración, estima que concurren los límites temporales a la revisión de oficio y que la controversia

interpretativa que subyace a la pretensión anulatoria no alcanza a integrar un supuesto de nulidad de pleno derecho.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de 17 de agosto de 2009 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cangas del Narcea, por la que se concedió licencia municipal de obras consistentes en construcción de nave ganadera destinada a estabulación de ganado vacuno, de carne y fosa de purines en

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE CANGAS DEL NARCEA.