

Dictamen nº: **33/24**
Consulta: **Alcaldesa de Brunete**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **25.01.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 25 de enero de 2024, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Brunete, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio de la licencia, de 16 de noviembre de 2020, de actividad Provisional para planta de aglomerado en Parcela 51 del Polígono 8 de Brunete, concedida a la mercantil VIALES y OBRAS PÚBLICAS, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 16 de enero de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen formulada por la alcaldesa de Brunete, sobre revisión de oficio del acto mencionado en el encabezamiento.

A dicho expediente se la asignó el número 20/24, comenzando el plazo para la emisión del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, de acuerdo con lo dispuesto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido al letrado vocal, D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Examinado el expediente remitido resultan, fundamentalmente del informe del arquitecto municipal, los siguientes hechos de interés para la resolución del presente procedimiento:

Con fecha 21 de agosto de 2020 se solicita licencia provisional para la construcción de una planta de aglomerado en la parcela 51 del polígono 8, aportando proyecto técnico y resto de documentación exigible. Tras los oportunos informes técnicos y jurídicos se concede la licencia provisional en sesión de la Junta de Gobierno Local de 20 de noviembre de 2020.

En fecha, 14 de octubre de 2020, se presenta solicitud de licencia de actividad provisional para planta de aglomerado en caliente, aportando proyecto y resto de documentación exigible. Por decreto de 16 de noviembre de 2020 se concede por el Concejal Delegado de Actividades actuando en delegación de la Alcaldía, la licencia de actividad provisional interesada.

Con fecha 23 de julio de 2021 la Asociación Madrileña de Fabricantes de Asfalto, solicita informe sobre las licencias poseídas por la planta asfáltica de referencia, el cual es emitido el 27 de septiembre de 2021 y remitido a dicha Asociación.

El 14 de octubre de 2022 por la citada Asociación se solicita informe sobre los documentos que sirvieron de base para la concesión de la licencia provisional concedida a la planta asfáltica. En el escrito de solicitud se hace constar que, por el Área de Disciplina Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, se ha

incoado expediente sancionador contra la empresa autorizada al constatarse el ejercicio propio de la planta sin contar con el preceptivo informe de evaluación ambiental y se interesaba por parte del ayuntamiento se llevaran a cabo los actos necesarios para evitar la continuación de la actividad infractora.

Visto lo interesado, por el ayuntamiento se dio traslado a la mercantil autorizada para que formulara alegaciones, que se presentaron con fecha 13 de diciembre de 2022 en las que venían a manifestar que la actividad no se encontraba sujeta a evaluación de impacto ambiental, como conclusión se instaba a que la Consejería de Medio Ambiente se pronunciara sobre la cuestión controvertida.

Por el secretario municipal se emite informe el 13 de marzo de 2023 en el que se recoge:

“CONCLUSIÓN.

En base o lo indicado, desde esta Secretaría se duda de:

- 1. No precise evaluación ambiental,*
- 2. Se trate de obras provisionales.*

Es por ello por lo que se insta a que se soliciten los informes indicados.

- 1. A la Consejería sobre si es necesaria evaluación ambiental*
- 2. Al técnico, si las obras se adecuan a lo indicado por la jurisprudencia.”*
- 9. De acuerdo con todo lo anterior, se estima debe darse traslado de la documentación siguiente, al Área de Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, a fin*

de que por dicha Área se determine si la actividad de planta discontinua de aglomerado en caliente instalada en la parcela 51 del polígono 8 de Brunete (Madrid), está sometido a algún procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con la legislación aplicable en la materia”.

El 31 de mayo de 2023 por la Asociación Madrileña de Fabricantes de Asfalto se presenta ante el Ayuntamiento de Brunete, escrito de “denuncia/reclamación, en el ejercicio de la Acción Pública reconocida en la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobada mediante Real Decreto Legislativo 7 /2015, de 30 de octubre (artículo 62), con motivo de la concesión de una licencia provisional para la planta asfáltica instalada por parte de la empresa (....) en la localidad de Brunete (Madrid)”.

Previa solicitud municipal, por la Consejería de Medio Ambiente, Dirección General de Descarbonización y Transición Energética, se emite informe de 14 de junio de 2023, en el que se recoge “Por escritos de referencia en el Registro N° 10/303546.9/23 y N° 10/311580.9/23 recibidos en el Área de Evaluación Ambiental con fecha 23 de marzo de 2023, el Ayuntamiento de Brunete, como órgano sustantivo, remite documentación relativa a la instalación de una planta de aglomerado asfáltico en caliente, promovida por VIALES Y OBRAS PUBLICAS S.A. en la parcela 51 del polígono 8 del término municipal de Brunete solicitando informe sobre la necesidad de someter el proyecto a algún procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

De acuerdo con la documentación presentada (proyecto técnico y adenda al mismo) se trata de una planta de aglomerado asfáltico en caliente utilizando como materias primas, áridos (almacenados en seis tolvas dosificadoras y un silo de 60 y 40 toneladas de capacidad total), asfalto a granel (betún) dispuesto en un depósito vertical de 80 m³ y cemento, cenizas volantes o productos similares (utilizados para incorporar a la mezcla cuando la fracción más

pequeña de áridos (filler) no es la adecuada). La planta tiene una capacidad de producción de 240 a 260 toneladas/hora en función del grado de humedad de los áridos.

La planta requiere para su funcionamiento, fuel-oil como combustible, almacenado en un depósito de 20 m³. Para la alimentación eléctrica de la planta se dispone de un grupo electrógeno de 800 KVA.

La planta se ubica en suelo urbanizable sectorizado fuera de espacios naturales protegidos, de la Red Natura 2000, montes en régimen especial, zonas húmedas o embalses catalogados, no afectando al dominio público pecuario. A unos 25 m al sur y oeste del límite de la parcela discurre el arroyo del Valle.”, indicando seguidamente que “*no obstante lo anterior, la actividad se encuentra incluida en el epígrafe 13 “Instalaciones para la fabricación o preparación de materiales de construcción: hormigón, escayola y otros” del Anexo Quinto de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, sometida por tanto al procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades, de competencia municipal*”.

TERCERO.- Por providencia de la Alcaldía de 22 de abril de 2023, a la vista de la resolución del Área de Disciplina Ambiental de la Comunidad de Madrid de 2 de marzo de 2023, se solicita informe por los Servicios Técnicos Municipales sobre la procedencia de la suspensión de la eficacia de la licencias dadas en los expedientes 2944/2020 y 351 7/2020 y además, en caso de proceder, se informe la necesidad de la apertura de oficio de la declaración de nulidad de las licencias otorgadas, así como que por la Secretaría, a la vista de los informes técnicos emitidos, se emita informe en relación con el procedimiento y la Legislación aplicable en relación con este asunto.

Con posterioridad por providencia de la Alcaldía de 28 de junio de 2023, a la vista del mencionado informe de la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética, se acuerda que “*por Secretaría, se emita informe sobre la Legislación aplicable y el procedimiento a seguir para, en su caso, proceder a la revisión de oficio y declarar la nulidad de pleno derecho del siguiente acto administrativo: Decreto del Concejal de Actividades nº 3517-2020 de fecha 16.11.2020, en virtud del artículo 47.e) de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común.*

Asimismo que, por Secretaría, se emita informe sobre si existen razones para tramitar el expediente”.

El 19 de julio de 2023 se emite informe por el secretario del Ayuntamiento de Brunete, en el que se señala que «*de la resolución de La Comunidad de Madrid se pone de manifiesto la carencia total del procedimiento ambiental previo a la concesión de licencia.*

(...)

El art. 47.1 e) afirma que es causa de nulidad: “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”.

Por lo tanto, procede la revisión de oficio».

Así se recoge como conclusión que “*se informa favorable a la incoación del procedimiento de revisión de oficio de la licencia ante la falta de procedimiento ambiental esencial como indica la Resolución de la Comunidad de Madrid”.*

Previa propuesta de la Alcaldía al efecto, por el Pleno del Ayuntamiento de Brunete en sesión del 27 de julio de 2023, se acuerda iniciar procedimiento de revisión de oficio de la licencia de 16 de

noviembre de 2020, de actividad provisional para planta de aglomerado por no haberse sometido al procedimiento de evaluación ambiental de competencia municipal. Acordando, igualmente, conceder plazo de diez días a los interesados para que presenten alegaciones al respecto.

Con fecha 8 de septiembre de 2023 se notifica lo expuesto a la mercantil autorizada por la licencia a revisar quién, por escrito registrado el 13 de septiembre de 2023, interesa copia de las actuaciones y una ampliación del plazo otorgado para formular alegaciones. Solicitud que se reproduce el 20 de septiembre ante la falta de contestación a la solicitud previa.

Por decreto municipal de 21 de septiembre se acuerda dar vista del expediente y conceder a la mercantil interesada una ampliación de cinco días del plazo inicial para formular alegaciones.

El 25 de septiembre de 2023 comparece una representante de la mercantil interesada en las dependencias municipales a tomar vista del expediente, quién presenta sus alegaciones el 28 de igual mes. Se hace valer en las mismas que la mencionada Asociación Madrileña de Fabricantes de Asfalto no puede tener la consideración de interesado en el expediente de revisión de oficio tramitado, que no concurre la causa de nulidad apuntada por el ayuntamiento toda vez que no se ha omitido trámite esencial alguno, entendiendo que los procedimientos de evaluación ambiental son instrumentales respecto del procedimiento sustantivo de autorización por lo que su ausencia no implica la nulidad de la licencia. Señala igualmente que nada impediría que por el ayuntamiento se emitiera a posteriori el informe de evaluación ambiental sobre la base del proyecto inicial y la memoria ambiental presentada telemáticamente el 18 de septiembre.

El 4 de octubre de 2023, se presentan alegaciones por la referida Asociación Madrileña de Fabricantes de Asfalto, quien interesa tomar vista del expediente.

Por decreto municipal de 10 de octubre de 2023 se acuerda conceder plazo de seis días a la citada asociación para formular alegaciones, que se registran con fecha 31 de octubre. Sostiene en las mismas su condición de interesado en el expediente de revisión de oficio tramitado.

Con posterioridad se emite informe por el arquitecto municipal de Brunete, cuya fecha de firma no es legible, en el que después de consignar los antecedentes que entiende más relevantes, señala que *“de acuerdo con todo lo anterior y de acuerdo con el informe emitido por el órgano ambiental competente de la Comunidad de Madrid la actividad estaría sometida al procedimiento ambiental de actividades”*.

El 19 de diciembre de 2023 se emite informe jurídico por la Letrado consistorial y la secretaria municipal, en el que se entiende concurrente la causa de nulidad considerada en las actuaciones al haberse otorgado la licencia de actividad sin que se hubiera el procedimiento de evaluación ambiental legalmente previsto, siendo así que al ser un supuesto de nulidad de pleno derecho se entiende improcedente la pretensión de subsanación interesada por la mercantil autorizada.

Finalmente consta decreto de 20 de diciembre de 2023 de la Concejalía de Actividades por el que se formula la oportuna propuesta de resolución en la que se propone dejar sin efecto la licencia de actividad provisional que nos ocupa, al concurrir la causa de nulidad tipificada en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, remitir el expediente para el preceptivo dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, suspendiendo el plazo de resolución por el

tiempo que medie entre la petición del referido dictamen y la recepción del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*. A tenor del precepto que acabamos de transcribir, la alcaldesa de Brunete está legitimada para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, tal y como preceptúa el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

Considerada la fecha del acto a revisar, resulta de aplicación la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que permite a las corporaciones locales 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.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la LPAC.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio, según se dijo, tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide sólo en el caso de tener sentido desfavorable a la revisión propuesta. La referencia que el artículo 106

de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, en el caso de la Administración autonómica madrileña, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, constituida por la ya citada Ley 7/2015.

En cuanto a la competencia para acordar la revisión de oficio de actos nulos, se establece de conformidad con los artículos 29.3.e), 30.1.e) y 31.2.2.2b) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LAL), previsiones que también se contienen para los municipios de régimen común en los artículos 21, 22 y 23 de la LRBRL y en los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) para los municipios de gran población, de los que resulta que corresponderán a cada uno de los órganos municipales las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.

En este caso, según se indica en el expediente, la competencia corresponde a la Alcaldía.

Debemos comprobar ahora el cumplimiento de los requisitos del procedimiento y la tramitación en plazo del procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa.

En cuanto al plazo, dado que en el presente supuesto estamos ante una revisión iniciada de oficio, habrá de estar a lo dispuesto en el artículo 106.5 de la LPAC, de tal forma que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictar resolución determinaría la caducidad del procedimiento.

Según consta en el expediente remitido, la iniciación del procedimiento lleva fecha del 27 de julio de 2023, de forma que, al no constar ninguna suspensión del mismo, contados los seis meses de fecha a fecha, como determina el artículo 30.4 de la LPAC, no se

encuentra caducado en el momento de la emisión del presente dictamen. A ello se une que conforme se ha indicado la mercantil autorizada interesó una ampliación del plazo para formular alegaciones, que se concedió por decreto de 21 de septiembre de 2023, por un plazo adicional de cinco días, que entendemos debe adicionarse al cómputo del referido plazo de caducidad.

De otra parte, en cuanto a su tramitación, según ya se indicó, consta la emisión de un informe por el secretario municipal, de 19 de julio de 2023, en el que informa favorablemente la revisión de oficio que nos ocupa. Informe que fue acogido por el Pleno, que resolvió incoar el oportuno procedimiento de revisión de oficio. Con posterioridad consta informe de la letrada consistorial y de la Secretaría, de 19 de diciembre de 2023, sobre la procedencia de la revisión de oficio.

Se concedió a la mercantil interesada, el imprescindible trámite de audiencia contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos. En uso del trámite concedido se formularon por la misma las alegaciones que tuvo oportunas, cuyo contenido ya ha quedado reflejado.

Es de observar que con posterioridad al trámite de audiencia a la mercantil interesada, obra informe emitido por el arquitecto municipal, proceder este censurado por doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (así el Dictamen 294/19, de 11 de julio y Dictamen 155/18, de 5 de abril, entre otros) que entiende que la audiencia a los interesados debe practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución sin que puedan incorporarse con posterioridad informes que introduzcan hechos nuevos o argumenten cuestiones nuevas para la resolución que generen indefensión. No obstante, lo cual, el proceder descrito no ha generado indefensión a la

mercantil interesada, puesto que la lectura del informe de referencia pone de manifiesto que no añade cuestión fáctica o jurídica nueva respecto de la controversia planteada.

En relación con el informe jurídico de la letrada consistorial y la secretaria municipal, también incorporado con posterioridad al trámite de audiencia, se ajusta a lo previsto en el artículo 82.1 de la LPAC que prevé que *“la audiencia a los interesados será anterior a la solicitud de informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso de que estos formaran parte del procedimiento”*, como sucede en el presente caso.

Por último, el procedimiento contiene la propuesta de resolución de la Concejalía de Actividades, en la que se analizan los hechos y tras efectuar las correspondientes consideraciones jurídicas, se propone a la Alcaldía en cuanto órgano competente, la revisión de oficio de la actuación administrativa referenciada al estar incursa en la causa de nulidad del artículo 47.1.e) de la LPAC.

El presente dictamen se emite en el plazo legal.

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021(recurso 8075/2019): *“...por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa*

potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1º de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo, en los dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (rec. 1443/2019): “... debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía.

Así, dijimos que el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su intocabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”.

CUARTA.- Una vez analizados los aspectos procedimentales y efectuadas las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto.

En primer lugar, se ha de señalar que según se indica en la propuesta de resolución, la licencia que nos ocupa se dicta por la Concejalía Delegada de Actividades por delegación de la Alcaldía que es a quién legalmente corresponde dictar las licencias conforme al artículo 21.1.q) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, siendo así que conforme a su artículo 52.2 las resoluciones de los Alcaldes agotan la vía administrativa.

Para abordar la eventual concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho considerada por el ayuntamiento actuante, hemos de tener en cuenta que es necesario que quede acreditado en las actuaciones que concurre de modo acreditado e indubitable un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, que, por otro lado, son de interpretación restrictiva.

La causa de nulidad hecha valer por el Ayuntamiento de Brunete es la tipificada en el artículo 47.1.e) de la LPAC que sanciona con la nulidad de pleno derecho a los actos administrativos 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.

En relación con la mencionada causa de nulidad es doctrina de este Comisión, en línea con la establecida por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, limitar su aplicación a aquellos casos en que se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012 (recurso núm.1966/2011) recuerda lo siguiente: “*(...) Nuestra jurisprudencia ha señalado que para apreciar esta causa de nulidad de pleno derecho no basta con la infracción de alguno de los trámites del procedimiento, sino que es necesario la ausencia total de éste o de alguno de los trámites esenciales o fundamentales, de modo que el defecto sea de tal naturaleza que sea equiparable su ausencia a la del propio procedimiento como ha entendido esta Sala en sentencias, entre otras, de 5 de mayo de 2008 (recurso de casación núm. 9900/2003) y de 9 de junio de 2011 (recurso de casación núm. 5481/2008)*”.

Sobre la base de lo expuesto, hemos de estar a lo señalado en el mencionado informe de la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por el que se indica que «*no obstante lo anterior, la actividad se encuentra incluida en el epígrafe 13 “Instalaciones para la fabricación o preparación de materiales de construcción: hormigón, escayola y otros” del Anexo Quinto de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, sometida por tanto al procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades, de competencia municipal*

Dicho texto legal, Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, se encuentra parcialmente en vigor, siendo así que la disposición derogatoria única de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas señala que *«queda derogada la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, a excepción del Título IV, “Evaluación ambiental de actividades”, los artículos 49, 50 y 72, la disposición adicional séptima y el Anexo Quinto».*

La disposición transitoria primera de dicha Ley 4/2014, señala que *“en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en tanto que se apruebe una nueva legislación autonómica en materia de evaluación ambiental en desarrollo de la normativa básica estatal, se aplicará la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en los términos previstos en esta disposición, y lo dispuesto en el Título IV, los artículos 49, 50 y 72, la disposición adicional séptima y el Anexo Quinto, de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid”*.

Dentro de dicho Título IV, su artículo 41 señala a estos efectos que deberán someterse al procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades las relacionadas en el Anexo Quinto de esta Ley, con las particularidades previstas en los artículos siguientes. Por lo que aquí interesa de la regulación legal cabe destacar que conforme al artículo 42, la tramitación y resolución del procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades corresponderá a los municipios. Señalando su artículo 43 que el procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades se iniciará con la presentación, en el Ayuntamiento donde se pretenda instalar la actividad o desarrollar el proyecto, de la solicitud de autorización o licencia, a la que se acompañará el proyecto técnico regulado en el artículo siguiente y simultáneamente, el promotor deberá iniciar todos los trámites necesarios para recabar los informes ambientales preceptivos de otras administraciones públicas.

El artículo 47.4 del texto legal que nos ocupa señala por su parte que el informe de Evaluación Ambiental de Actividades favorable será un requisito previo e indispensable para la concesión de cualquier licencia municipal relacionada con el proyecto o actividad en cuestión, siendo, asimismo, el contenido de dicho informe vinculante para tales licencias.

Por lo que aquí interesa, el apartado 5 de dicho artículo 47 de la Ley 2/2002 señala que *“las licencias otorgadas contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior serán nulas de pleno derecho”*.

Así, en el caso concreto considerado, ante la ausencia de la referida evaluación ambiental, cabe entender concurrente la causa de nulidad de pleno derecho considerada por la administración municipal, sin que dado el carácter de esta nulidad sea susceptible de subsanación a posteriori.

Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, en los términos que se han indicado, es preciso valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC, consideradas como límite a la revisión de oficio: *“las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, 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”*.

En el supuesto que se examina entendemos que no ha transcurrido un tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora, ni tampoco se evidencia ninguna circunstancia que haga su ejercicio contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio de la licencia, de 16 de noviembre de 2020, de actividad Provisional para planta de aglomerado en Parcela 51 del Polígono 8 de Brunete.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 25 de enero de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 33/24

Sra. Alcaldesa de Brunete

Plaza Mayor, 1 – 28690 Brunete