



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de ... solicita, mediante escrito de fecha 28 de marzo pasado, y registro de entrada en Diputación el 1 de abril siguiente, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, sobre la posibilidad o no de iniciar un procedimiento de revisión de oficio, *“o cualquier otra posibilidad de anulación o revocación”*, de la Resolución adoptada por la Alcaldía, con fecha 24 de mayo de 2007, por la que se otorgaban sendas licencias de obra y actividad *“para la construcción de una planta de transferencia de animales muertos”* en la localidad. Y ello, como consecuencia de la alarma social provocada en el municipio *“por temor a enfermedades infecto contagiosas que de tal actividad se pudieran desprender para los vecinos del Municipio”*.

A tales efectos, el Sr. Alcalde, nos remite una copia del expediente tramitado para la autorización de la actividad clasificada, así como de otros documentos, como el informe presentado por el grupo municipal socialista, en el que se destacan los riesgos de la actividad, y sendos informes redactados por el Secretario municipal sobre el procedimiento seguido para la concesión de las mencionadas licencias, y sobre la posibilidad de tramitación de un nuevo procedimiento de revisión de oficio de la referida resolución de la Alcaldía.

Pues bien, a la vista de los referidos antecedentes, una vez estudiados y analizados los documentos mencionados, y examinado el contenido del expediente tramitado para la concesión de las licencias preceptivas para el ejercicio de la mencionada actividad, a la luz de la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después citaremos, procedemos a dar nuestra opinión – que necesariamente ha de estar limitada a la concreta y precisa cuestión que nos ha sido planteada – a través del siguiente,

INFORME

PRIMERO

Antes de entrar a analizar la concreta cuestión planteada en el escrito de petición de Informe, sobre la posibilidad o no de proceder a revisar la resolución



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

adoptada por la Alcaldía, por la que se concede la licencia para la construcción de un edificio destinado a la *“transferencia de animales muertos”* y ejercicio de la consiguiente actividad, cuya autorización ha generado, al parecer, una gran alarma social en la localidad, conviene que, de forma breve, al menos, nos hagamos eco aquí de algunas de las opiniones jurídicas recogidas en el informe emitido por el Secretario municipal, a petición del Alcalde, sobre el procedimiento seguido para el otorgamiento de las mencionadas licencias, por su indudable interés y relevancia para la tesis que finalmente se mantendrá sobre la concreta cuestión objeto de consulta.

Entre las mencionadas opiniones, cabe destacar, en primer lugar, la referida al carácter reglado que, con carácter general, ostentan los actos de concesión de licencias municipales. En este sentido, y respecto de las concretas licencias sometidas al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (en adelante, RAMINP), aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, siempre que se cumplen los requisitos legales, tanto generales como específicos, establecidos en cada caso y acreditados a través del obligado expediente, así como, las medidas correctoras impuestas para minimizar el impacto de la actividad, su otorgamiento resultará obligado para el Ayuntamiento.

Sobre esta cuestión, el Secretario municipal recoge en su informe una abundante y reiterada jurisprudencia, que no es preciso reiterar ahora, aunque si conviene destacar aquella que afirma, que no se puede denegar la licencia para el ejercicio de una actividad clasificada, en base a razones ajenas a la propia calificación de la actividad, resultando ineludible su concesión, cuando la petición, además de reunir los requisitos exigidos por la legislación sectorial que resulte de aplicación, cumpla con el resto del ordenamiento jurídico – en especial, con lo dispuesto en la legislación urbanística –, y se cumplan también las medidas correctoras impuestas para su ejercicio. A este respecto, resulta especialmente relevante para el supuesto de hecho sometido a nuestra consideración, la cita extraída de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de junio de 1984, en la que se rechazan, como motivos suficientes para justificar la revocación de una licencia ya otorgada, tanto la queja de unos pocos vecinos, como unas supuestas e inespecíficas razones de interés general.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Por otra parte, el mismo Secretario se hace eco en su informe de los supuestos que, al amparo de lo establecido en el artículo 30.1¹ del RAMINP, facultarían al Alcalde para denegar, bien el inicio del expediente, bien la autorización solicitada, ordenando el archivo del expediente o acordando la denegación expresa y motivada de la autorización solicitada, según el caso, en base a la concurrencia de alguno de los referidos supuestos. De modo que, si, en su día, no se consideró esta posibilidad es porque, desde que se solicita la licencia, hasta que ésta se concede, no se da ninguno de los supuestos que hubieran permitido denegar la autorización.

En resumidas cuentas, el mencionado Secretario va respondiendo en su informe – creemos que de una forma bastante precisa y, desde nuestro punto de vista, también atinada – a la cuestión suscitada, rechazando implícitamente la pretensión de una parte, al menos, del Ayuntamiento, que se muestra favorable a adoptar medidas tendentes a paralizar, siquiera sea de forma temporal, la puesta en funcionamiento de la actividad ya autorizada, por considerarla gravemente perjudicial para la seguridad de las personas y de sus bienes, con la finalidad de que se recaben nuevos informes técnicos que garanticen la salud de las personas y la seguridad de sus bienes. En este sentido, el citado funcionario municipal señala también en su informe, la existencia en el expediente de la preceptiva calificación de la actividad, emitida por la Comisión Provincial de Saneamiento, de la que destaca su valor jurídico e importancia cualitativa para la seguridad del proyecto, mediante la imposición de las medidas correctoras precisas. Además de lo anterior, el que suscribe ha podido constatar en la copia del expediente remitido con la petición de informe, el cumplimiento del preceptivo trámite de obtención de la calificación urbanística, así como, la declaración efectuada por el órgano medioambiental competente respecto de la innecesariedad de sometimiento del proyecto a previa declaración de impacto ambiental, y la inscripción en el registro de aguas del correspondiente aprovechamiento de aguas subterráneas, por lo que

¹ **Art. 30.** Recibidos los documentos a que se refiere el artículo anterior, la Alcaldía podrá adoptar las siguientes resoluciones:

1. Denegación expresa y motivada de la licencia por razones de competencia municipal basadas en los planes de ordenación urbana, incumplimiento de Ordenanzas municipales y en la existencia de una actividad municipalizada con monopolio que pueda resultar incompatible con la que se pretenda instalar.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

consideramos que el expediente en su conjunto ha sido tramitado, en principio, de forma correcta y cuenta con todos los elementos necesarios para garantizar el ejercicio seguro de la actividad solicitada.

Así mismo, en el comentado informe de Secretaría se estudian también las vías legales que, con carácter general, podrían utilizarse para provocar una hipotética extinción de la licencia de apertura concedida en su día. Así como, las circunstancias que en cada caso habrían de darse para utilizar, por ejemplo, la vía de la revocación, prevista en el artículo 16² del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, o, en su caso, la vía de la anulación o caducidad de la licencia. Mencionando, a continuación, las consecuencias que, en forma de indemnización, tendría para el Ayuntamiento la adopción de una cualquiera de las alternativas enunciadas para la extinción de la licencia.

En definitiva, en el contenido del informe de Secretaría, se recoge de forma bastante pormenorizada las posibles alternativas jurídicas que, a la vista del expediente tramitado y de la licencia de apertura otorgada, se ofrecen al Ayuntamiento, con vistas a adoptar un posible acuerdo de cancelación de la licencia concedida para el ejercicio de la actividad en las condiciones y con los requisitos notificados en su día. A este respecto, sin pronunciarse expresamente sobre la posibilidad legal o no de anular o revocar la cuestionada resolución del Alcalde, el Secretario municipal va desgranando en su informe los aspectos más relevantes para informar la decisión que se pretende adoptar.

Pues bien, a la vista del citado informe, y considerando, en la línea de lo manifestado en él, que la licencia de apertura concedida en su día para el funcionamiento de una planta de transferencia de animales muertos en la localidad de

² **Artículo 16.** 1. Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieron subordinadas, y deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaron nuevos criterios de apreciación.

2. Podrán ser anuladas las licencias y restituidas las cosas al ser y estado primitivo cuando resultaron otorgadas erróneamente.

3. La revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación y la anulación por la causa señalada en el párrafo anterior comportarán el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



..., no es ni puede llegar a ser un acto definitivo e inamovible, ya que, por su propia naturaleza de acto declarativo de derechos, habrá de quedar sujeto siempre y en todo momento al régimen jurídico previsto para este tipo de actos, sino que se trata, más bien, de uno de los actos de tracto sucesivo, en virtud de lo cual la relación que se establece entre el Ayuntamiento autorizante y el sujeto autorizado, es una relación permanente y continuada en el tiempo.

Por ese motivo, la indicada relación, además de quedar sometida a la comprobación también permanente del cumplimiento de las medidas correctoras impuestas, debe asegurar en todo momento y, por tanto, también en el futuro, la exclusión de cualquier tipo de riesgo para la salud de las personas, de forma que, si se incumplen las medidas correctoras impuestas o varían las condiciones actuales que han permitido la autorización de la actividad, el Ayuntamiento estaría facultado para revertir la situación y proceder a la revisión de la decisión adoptada.

Por tanto, con independencia de la posibilidad legal o no de su revisión, que luego veremos, el Ayuntamiento haría mal en proceder a la cancelación o paralización de la licencia otorgada, apoyándose para ello en la alarma social creada en la localidad, fruto seguramente del desconocimiento del expediente tramitado y de las medidas correctoras impuestas para minimizar el impacto de la actividad en la población y en el medio ambiente. En este sentido, a las autoridades municipales, en el momento actual, les corresponde únicamente vigilar para que el ejercicio de la actividad se desarrolle, en todo momento, de acuerdo con el contenido de las medidas correctoras impuestas en su día en la licencia, estando no sólo facultadas, sino también obligadas a ello.

SEGUNDO

Nos corresponde ahora abordar la cuestión planteada por el Sr. Alcalde, para tratar de determinar si hay o no base jurídica para iniciar la revisión o revocación de la resolución cuestionada, a la vista de la alarma social producida en la localidad tras la autorización de la planta y el ejercicio de la actividad. Pues bien, también en este punto contamos con la inestimable aportación del Secretario municipal, que, a petición del propio Alcalde, ya emitió en su día un informe sobre el particular, en el que concluye



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



afirmando, que *“no procede la revisión de oficio al no darse en el acuerdo ninguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho contemplados en el artº 62 de la LRJ-PAC”*.

Por nuestra parte, suscribimos también la expresada opinión jurídica, por cuanto, para admitir la posibilidad legal de que el Ayuntamiento proceda a revisar de oficio la resolución objeto de estudio, sería preciso que el acto en cuestión resultara nulo de pleno de derecho, es decir, concurriera en él uno cualquiera de los motivos enumerados en el artículo 62.1³ de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC). Como quiera que, al menos de forma evidente y manifiesta, no se da en el presente caso ninguno de los supuestos mencionados, la vía de la revisión de oficio de la resolución cuestionada, estaría vedada para el Ayuntamiento.

Por la misma razón, manifestada en el mencionado informe del Secretario municipal, tampoco será posible, a nuestro juicio, acudir a la previa declaración de lesividad y su posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para proceder a la anulación de la referida resolución, por no darse el supuesto de hecho contemplado en el artículo 63⁴ de la citada LRJPAC. Dicho sea lo anterior con todas las reservas del caso, pues, además de que habría que estudiar más en profundidad la tramitación del expediente, es más fácil detectar una posible invalidez

³ **Artículo 62. Nulidad de pleno derecho.**

1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguiente:
 - a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
 - b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
 - c) Los que tengan un contenido imposible.
 - d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
 - e) 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.
 - 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.
 - g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

⁴ **Artículo 63. Anulabilidad.**

1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.
2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.
3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



absoluta o de pleno derecho, que acreditar la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico en su conjunto.

En cuanto a la revocación de la resolución, que es la otra posibilidad que existe para dejar sin efecto un determinado acto administrativo, pues, la declaración de caducidad no es posible en el presente caso, por tratarse de un expediente ya concluido, el artículo 105.1⁵ de la LRJPAC reserva esta figura jurídica únicamente para los actos de gravamen o desfavorables, nunca para los declarativos de derechos, como es la concesión de la licencia de apertura y funcionamiento de una determinada actividad.

En conclusión, cabe decir, contestando así a la concreta cuestión planteada por el Sr. Alcalde, que, desde nuestro punto de vista, y por las diversas razones que han quedado expuestas en el presente Informe, no es viable jurídicamente acordar la revisión de oficio de la resolución de la Alcaldía de Torrico de 24 de mayo de 2007, por la que se concede la licencia de obras y se autoriza el consiguiente ejercicio de la actividad a desarrollar en *“una planta de transferencia de animales muertos”*. Como tampoco lo son el resto de fórmulas contempladas en los párrafos anteriores, es decir, la anulación del acto, a través del procedimiento de declaración de lesividad y su posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, o la revocación, por no darse, en el momento actual, ninguno de los supuestos previstos en el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, anteriormente citado.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sule en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 23 de Abril 2008

⁵ **Artículo 105. Revocación de acto y rectificación de errores.**

1. Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.