

Expediente: 49/2002

Objeto: Revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Dicastillo, en materia de autorización de tendido eléctrico.

Dictamen: 54/2002, de 3 de septiembre.

DICTAMEN

En Pamplona, a 3 de septiembre de 2002.

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José M^a San Martín Sánchez y don Eugenio Simón Acosta, Consejeros,

siendo Ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Solicitud y tramitación de la consulta

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 21 de junio de 2002 traslada, conforme al artículo 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento de Dicastillo sobre revisión de oficio de los actos nulos relativo al acuerdo del Pleno de 26 de julio de 1988 por el que se concede a ... autorización de tendido eléctrico.

A la petición de dictamen remitida por el Alcalde del Ayuntamiento de Dicastillo, se acompaña el acuerdo del Pleno de la Corporación de 16 de junio de 2002, sobre iniciación de oficio del procedimiento de revisión de los actos nulos relativo al acuerdo plenario de 26 de julio de 1988, así como el correspondiente expediente administrativo. Debe hacerse constar que la presente consulta constituye la segunda petición de dictamen sobre el

mismo asunto. Este Consejo, por acuerdo de 30 de mayo de 2002, entendió que procedía la devolución de la primera consulta por su inadecuada tramitación.

El Pleno del Consejo de Navarra, en sesión celebrada el día 23 de julio de 2002, adoptó el acuerdo de ampliar en treinta días hábiles el plazo en curso para evacuar el presente dictamen. Dicho acuerdo fue notificado al Ayuntamiento de Dicastillo a través del Presidente del Gobierno de Navarra.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Primero.- El Pleno del Ayuntamiento de Dicastillo, en sesión celebrada el día 26 de julio de 1988, acordó por unanimidad conceder la autorización solicitada por ..., en escrito de 22 de julio de 1988, para “cruzar una línea eléctrica desde la torre (junto al cruce de Dicastillo) a la central eléctrica cuya nueva puesta en marcha se contempla, según planos que se adjuntan, que supone instalación de 13 postes de apoyo en terrenos comunales y caminos”, debiendo abonar, con carácter previo a su instalación, la cantidad de 4.000 pesetas por cada poste, y sin perjuicio de los demás permisos que fueran necesarios.

Segundo.- El Jefe de la Sección de Industria del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de Navarra, con fecha 5 de enero de 1989, procedió a la autorización de instalación eléctrica de alta tensión y aprobación del proyecto presentado el 4 de agosto de 1988 por la Empresa

Tercero.- El Director del Servicio de Control y Seguridad Industrial y Minera, del Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra, con fecha 10 de abril de 1995, autorizó el enganche de Instalación Eléctrica de Alta Tensión de la Empresa Suministradora, en la localidad de Morentin, a favor de

Cuarto.- La Secretaria del Ayuntamiento de Dicastillo emitió informe jurídico el 30 de enero de 2002, sobre la legalidad aplicada en el acuerdo de 26 de julio de 1988.

Quinto.- El Pleno del Ayuntamiento de Dicastillo, en sesión celebrada el día 31 de enero de 2002, adoptó el acuerdo de iniciar de oficio el procedimiento de revisión de los actos nulos, relativo al acuerdo del Pleno de 26 de julio de 1988 sobre autorización a, de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ha reformado, entre otros aspectos, la revisión de oficio (en adelante LRJ-PAC).

Sexto.- En el mencionado acuerdo plenario se dispone dar traslado del mismo a los ..., en representación de la, notificándoles el trámite de audiencia del artículo 84 de la LRJ-PAC, para que en el plazo de 12 días presenten las alegaciones que estimen oportunas.

Séptimo.- Con fecha 5 de abril de 2002, entra en el Ayuntamiento de Dicastillo un escrito de alegaciones de D. ..., en su calidad de presidente de la mercantil eléctrica, en el que solicita que el Ayuntamiento de Dicastillo adopte un “nuevo acuerdo de archivo del expediente” referente al acuerdo del mismo de fecha 31 de enero de 2002.

Octavo.- El Pleno del Ayuntamiento de Dicastillo, en sesión celebrada el 11 de abril de 2002, acordó: 1º- desestimar las alegaciones de, 2º- aprobar la propuesta de iniciar de oficio el procedimiento de revisión de los actos nulos, relativo al acuerdo del Pleno de 26 de julio de 1988, por el que se concede a, autorización para instalación de línea eléctrica, 3º- dar traslado al Consejo de Navarra para su dictamen, conforme establece el artículo 102 de la LRJ-PAC, 4º- acordar la suspensión del plazo de resolución del procedimiento, al amparo de lo establecido en el apartado 5.c) del artículo 42 de la LRJ-PAC, hasta la recepción del “informe” del Consejo de Navarra, y 5º- comunicar este acuerdo al alegante.

Noveno.- El Pleno del Ayuntamiento de Dicastillo ha adoptado, el 16 de junio de 2002, un nuevo acuerdo en el que: a) se aprueba una propuesta de resolución de nulidad del acuerdo municipal de 26 de julio de 1988, sobre autorización de tendido eléctrico; b) se suspende el plazo de resolución del procedimiento hasta la recepción del dictamen del Consejo de Navarra, y c)

se da traslado al mencionado Consejo la solicitud de dictamen. No consta que este acuerdo haya sido notificado a ...

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Dicastillo, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio del acuerdo plenario de 26 de julio de 1988 por el que se concede a autorización para instalación de una línea eléctrica.

La entidad local justifica la procedencia y preceptividad de nuestro dictamen en el artículo 102 de la LRJ-PAC. Este artículo dispone en su apartado 1 que “las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta, que, además, el precepto legal exige que sea favorable.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

La presente consulta versa sobre la revisión de oficio promovida por el Ayuntamiento de Dicastillo de un acuerdo municipal por el que se concedió autorización para instalación de una línea eléctrica.

La regulación sustantiva de aplicación al asunto considerado es el Reglamento de Administración Municipal de Navarra (RAMN) de 3 de febrero de 1928, sustituido con posterioridad a la fecha del acuerdo que nos ocupa por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL), desarrollada en este aspecto por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra aprobado por

Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre (en lo sucesivo RBELN). Dada la fecha del acuerdo municipal ha de tenerse en cuenta, también, la Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, reguladora de los Bienes Comunes.

Por otra parte, el suministro de energía eléctrica fue declarado servicio público por Decreto de 12 de marzo de 1954, por el que se aprobó el Reglamento de verificaciones y de regularidad en el suministro. En su artículo 1º señala que “corresponde al Ministerio de Industria la reglamentación del mismo”, delegando, a tenor del artículo 2º “la intervención del Estado en los suministros de energía eléctrica... en las Delegaciones de Industria, con sujeción a este reglamento”. El artículo 86 de esta norma precisa que “el establecimiento de las industrias dedicadas a la producción, transporte y distribución de energía eléctrica, precisa de autorización administrativa”. Finalmente, la Ley 10/1966, de 18 de marzo, sobre Expropiación forzosa y servidumbre de paso para instalaciones, regula la cuestión planteada.

Así pues, dado el objeto de la presente consulta, ha de tenerse en cuenta la naturaleza y el régimen jurídico de la mencionada cuestión.

Estamos ante una de revisión de oficio, por causa de nulidad, de un acto municipal de autorización de paso sobre un bien local. Respecto de la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos, la LFAL remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que aquellos tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo sucesivo, LBRL), atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos (artículo 4.1.g). Más adelante, su artículo 53 dispone que “las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”. Dichos preceptos legales se reiteran

en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LRJ-PAC, y en particular en este caso a su artículo 102 que apodera a los municipios, en cuanto Administraciones Públicas que son, para la revisión de oficio de sus actos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 62.1.

En consecuencia, tratándose de la declaración de nulidad de actos administrativos, la normativa de aplicación está constituida por el artículo 102 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999–, que exige el preceptivo dictamen favorable de este Consejo, en relación con el artículo 62.1 (nulidad de pleno derecho) de la propia LRJ-PAC y también de los preceptos correspondientes de la LFAL y del RBELN.

II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio

La revisión de oficio de actos nulos está regulada en el artículo 102 de la LRJ-PAC, debiendo desarrollarse a tal fin el correspondiente procedimiento administrativo en el que destacan los aspectos siguientes: la necesaria audiencia al interesado en el momento inmediatamente anterior a la formulación de la propuesta de resolución, que tiene carácter esencial y ha de preceder a la solicitud de dictamen de este Consejo (artículo 84 de la LRJ-PAC); la obligación de motivar el acto con sucinta referencia de hechos y de fundamentos de derecho [artículo 54.1.b) de la LRJ-PAC]; el dictamen favorable de este Consejo (artículo 102 LRJ-PAC); y la resolución del procedimiento dentro del plazo de tres meses (artículo 102.5 LRJ-PAC), que puede ser suspendido, conforme al artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC, por el tiempo que medie entre la petición de dictamen y su recepción, sin que en ningún caso exceda de tres meses, si así lo acuerda la Administración que tramita el procedimiento, debiendo comunicarse tanto la petición como la recepción del informe a los interesados.

En el presente caso, como se ha reseñado en los antecedentes, el Ayuntamiento de Dicastillo, a la vista de la inadmisión por este Consejo de

su primera solicitud de dictamen, ha adoptado acuerdo plenario el 16 de junio de 2002 en el que se incluye la propuesta de resolución, la suspensión del plazo de resolución y el traslado a este Consejo a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 102 de LRJ-PAC.

Las actuaciones procedimentales llevadas a cabo parecen ajustarse en términos generales al precedentemente descrito iter procedimental, sin perjuicio de que, tras la devolución del expediente, no se inició un nuevo procedimiento, lo que conduciría a la caducidad del tramitado. No obstante, se estima conveniente entrar en el fondo para el esclarecimiento del asunto.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Relacionando el artículo 102.1 con el artículo 62.1 de la LRJ-PAC, el Ayuntamiento de Dicastillo expresa que el acuerdo que considera nulo, lo es en razón a lo indicado en el apartado e) de este último artículo, es decir, que el acuerdo se dictó “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”. Para ver la adecuación del procedimiento seguido en el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Dicastillo de 26 de julio de 1988, con el contenido de la norma mencionada, a efectos de su consideración de acto nulo del mencionado acuerdo, es necesario contemplar el contenido del mismo.

En esta línea, se deduce del expediente que examinamos que el Ayuntamiento de Dicastillo considera que la autorización dada en su día era de aprovechamiento en terreno comunal, a tenor del informe jurídico de la Secretaria del mencionado Ayuntamiento de 30 de enero de 2002, en el que se basan los acuerdos de la Entidad local de 31 de enero y 16 de junio de 2002. En consecuencia, y de acuerdo con lo expresado en el informe señalado, no consta que se hubiera cumplido con el requisito de información pública y señalamiento del pliego de condiciones previos a la autorización de concesión de la línea eléctrica, así como la aprobación por la Administración de la Comunidad Foral que exigen los artículos 172 de la LFAL y 215 del RBELN. Basados en estos defectos procesales podría plantearse la revisión por acto nulo. Pero la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con

criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso.

La causa de nulidad hoy prevista en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC se refiere a los actos en los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento establecido. Concorre, por tanto, este motivo de nulidad cuando el acto administrativo se adopta con total y absoluta falta de procedimiento, por carecerse de la más elemental base procedimental que ha de seguir el proceso de producción del acto o bien por seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda.

Pues bien, lo que ha ocurrido, en el supuesto que contemplamos, es que se ha seguido un procedimiento distinto al que considera adecuado el Ayuntamiento de Dicastillo.

De las actuaciones realizadas para la autorización del tendido eléctrico se deduce lo siguiente:

1º) De acuerdo con las Normas para otorgamiento de autorización administrativa en materia de instalaciones eléctricas, aprobadas por Decreto 2617/1966, de 20 de octubre, y a tenor de su artículo 8.1 “la Empresa interesada en el establecimiento de las instalaciones eléctricas presentará ante la autoridad competente, conforme a este Decreto, la oportuna instancia”, que es lo que realmente hizo en su escrito de 22 de julio de 1988.

2º) La autorización otorgada por el Ayuntamiento de Dicastillo, por acuerdo plenario de 26 de julio de 1988, fue para cruzar una línea eléctrica, con la subsiguiente instalación de postes de apoyo, en terrenos comunales y caminos, concedida de acuerdo con la normativa específica vigente sobre instalaciones de tendido eléctrico.

Por otra parte, el artículo 6.4 de la Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de Comunales, vigente en el momento de solicitud de la autorización mencionada, establece que “los casos de expropiación forzosa de bienes comunales se regirán por la legislación vigente en la materia”. Según esta legislación, y en concreto la Ley 10/1966, de 18 de marzo, de Expropiación

forzosa y servidumbre de paso para instalaciones, cabría la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para la imposición de la servidumbre de paso de la energía eléctrica.

En todo caso, el acuerdo que se cuestiona fue tomado el año 1988, es decir, que desde entonces ha transcurrido un tiempo suficiente para consolidar la situación, a tenor del artículo 106 de LRJ-PAC según el cual “las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”. Los catorce años transcurridos en pacífica explotación de la línea eléctrica son más que suficientes para entender que la revisión que se pretende realizar por el Ayuntamiento de Dicastillo, sería contraria a la equidad, lo que entraña en este caso un límite impeditivo del ejercicio de la facultad de revisión.

III. CONCLUSIÓN

Se informa desfavorablemente la revisión de oficio del Ayuntamiento de Dicastillo del acuerdo sobre actos nulos en procedimiento relativo al acuerdo del Pleno de 26 de julio de 1988, por el que se concede a autorización para instalación de línea eléctrica.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.