

En Logroño, a 25 de octubre de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

62/17

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Alfaro a través del Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio de la Resolución, de fecha 10 de agosto de 2015, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Alfaro (La Rioja), por la que se concedió licencia conjunta, ambiental y de obras, a la mercantil A.S.A.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

1. El procedimiento de revisión de oficio que es objeto del presente dictamen se inicia mediante Resolución de fecha 21 de julio de 2017 y tiene como objeto, la declaración de nulidad, si procede, de la licencia conjunta, ambiental y de obras, conferida mediante la Resolución de Alcaldía de 10 de agosto de 2015 a la entidad A.S.A, para la ampliación de una nave industrial como fábrica de juntas y perfiles de caucho, con emplazamiento en la Carretera de Corella s/n Paraje *Fenojar*, Parcela A, del Polígono X, de Alfaro (La Rioja), por considerar que incurre en la causa de nulidad f) (*actos contrarios al ordenamiento por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezcan de los requisitos esenciales para su adquisición*) del artículo 47.1, de la Ley 30/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15).

2. La citada Resolución de 10 de agosto de 2015 tiene el siguiente contenido expositivo:

1.- *Que, por parte de la entidad A.S.A, se presentó solicitud, con fecha 8 de junio de 2015, interesando licencia ambiental y de obras para ampliación de nave industrial en fábrica de juntas y perfiles de caucho, con emplazamiento en la carretera de Corella, Paraje "Fenojar", según Proyecto técnico redactado por el Ingeniero industrial E.N.M. y visado por el Colegio Oficial correspondiente.*

2.- *Que, sometido el expediente a información pública, mediante anuncio en el B.O.R. nº 79 de 19 de junio, tablón de anuncios y audiencia a los interesados, no han sido presentadas alegaciones.*

3.- *Los informes técnicos emitidos por el Arquitecto municipal, Asesoría Técnica Ambiental y por el Secretario de la Corporación, según consta en el procedimiento.*

4.- *Que aporta al expediente solicitud de autorización a la Dirección General de Obras Públicas y Transportes del Gobierno de La Rioja, expediente 2015/0261, de fecha 30 de junio de 2015.*

5.- *Que el expediente conlleva la ejecución de obras mayores para la construcción de una nave industrial, conforme al presupuesto de ejecución material y medidas correctoras señaladas en el Proyecto técnico, ascendiendo a la cantidad de 542.763,00 euros.*

6.- *Que el expediente deberá ser informado por el Área de Gestión Tributaria Municipal, determinando las tasas e impuestos que le corresponden.*

7.- *Que, del análisis del informe emitido por el Arquitecto municipal y la Secretaria, se deduce que hay un exceso de ocupación, reflejado en el Proyecto de obra presentado por A.S.A; en concreto, 263,34 m².*

8.- *En coherencia con el punto 7, que, en ningún momento, la mercantil A.S.A. ha actuado de mala fe, ya que el exceso, construido en fecha anterior a la presentación de este nuevo Proyecto de obras y licencia ambiental, se inscribió en el Catastro.*

3. La expresada Resolución de 10 de agosto de 2015 concluye con las siguientes decisiones administrativas:

Primero.- Conceder licencia conjunta, ambiental y de obras, a la entidad promotora A.S.A, para ampliación de nave industrial en fábrica de juntas y perfiles de caucho, en emplazamiento en la Carretera de Corella s/n Paraje "Fenojar", Parcela A, Polígono X, referencia catastral 2205207XM0720E0001GA, con estricta sujeción al Proyecto técnico, redactado por el Ingeniero industrial Emiliano Navajas Martínez, visado por el Colegio Oficial correspondiente y con las condiciones necesarias para garantizar la protección de las personas, bienes y medio ambiente, señaladas en el anexo al presente.

Segundo.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 5/2002, el inicio de la ejecución de las instalaciones deberá realizarse en el plazo máximo de un año, transcurrido el cual sin haberse otorgado prórroga alguna y sin haberse iniciado la ejecución referida, la licencia ambiental otorgada perderá toda su eficacia y caducará la licencia de obras concedida.

Tercero.- La efectividad de esta licencia quedará condicionada a la obtención, en el momento de iniciarse la actividad, de las autorizaciones sectoriales preceptivas; en especial, de la Dirección General de Obras Públicas y Transportes. No podrá comenzarse a ejercer la actividad ni a funcionar la instalación en tanto no se haya obtenido la licencia de apertura, a efectos ambientales.

A tal efecto, el interesado, una vez concluidas las obras necesarias, solicitará al Ayuntamiento la licencia de apertura. La solicitud irá acompañada de un informe que acredite la conformidad de las obras y de las copias de las autorizaciones e inscripciones registrales preceptivas.

Cuarto.-Dese traslado a los Servicios Técnicos Económicos a los efectos de emitir la liquidación de impuestos y tasas que le correspondan, conforme a la Ordenanza Fiscal.

Quinto.- Notifíquese en forma la presente Resolución al interesado.

Segundo

Conviene constatar las siguientes circunstancias, que se desprenden del informe del Técnico municipal, de fecha 15 de junio de 2015, obrante en el expediente:

1. En fecha 6 de febrero de 2015, se aprobó una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), de Alfaro (La Rioja), de 25 de abril de 2003. Esa modificación puntual venía motivada por la necesidad de dar respuesta a una situación existente para aquellas empresas que ya se habían acogido a la posibilidad de ampliación de su edificación prevista en el art. 197.3,h) PGOU, que establece el régimen jurídico del suelo no urbanizable por remisión del art. 191.4 PGOU, que regula las condiciones comunes de todos los sectores delimitados, con independencia de su uso. A los oportunos efectos, debe señalarse que la Parcela objeto del expediente se encuentra dentro del Sector de suelo urbanizable delimitado SI-4.

Estas disposiciones, vienen a consolidar y permitir determinadas ampliaciones de la edificación, en función de su uso, a aquellas edificaciones existentes en suelo no urbanizable y que han quedado fuera de ordenación con motivo de la aprobación del PGOU. El objeto de la modificación debía circunscribirse sólo a aquellas empresas que ya hubieran consolidado y ampliado, en base a la normativa actual, y que justificasen la necesidad de una nueva ampliación, quedando limitada la misma a los usos industriales.

2. En fecha 8 de junio de 2015, se presentó la solicitud de licencia conjunta, ambiental y de obras, para ampliación de nave industrial, por parte de la mercantil A.S.A. En la documentación presentada, se propone una edificación de 2.062 m², para una ocupación inferior al 50% de la superficie de la Parcela, que, en este caso, sería de 13.808 m², suma de los 3.635 m², de la Parcela de referencia catastral núm. 2205206, y de los 10.173 m², de la Parcela de referencia catastral núm. 2205207. Puesto que la edificación tiene 2.062 m² y la ampliación prevista es también de 2062 m², ello supone un total de 4.124 m², equivalentes al 29,685 % de la superficie de la Parcela.

3. Así las cosas, parece que no deben existir problemas, pues el art. 191.4 PGOU de Alfaro establece que:

“A las edificaciones existentes en suelo clasificado como urbanizable delimitado, les será de aplicación la regulación contenida en el artículo 197.3.h) de las normas de aplicación al suelo no urbanizable. En aquellos Sectores industriales en los que, en aplicación del artículo 197.3.h), se hubiera agotado la edificabilidad máxima permitida y que, por necesidades técnicas de producción, fuera necesaria una nueva ampliación, se puede permitir una única nueva ampliación, siempre y cuando la nueva ampliación, sumada a la existente, no suponga una ocupación, referida a la superficie construida a la que queda vinculada, superior al 50%, para usos industriales; y, en su caso, la superficie de esta nueva ampliación no superará el 100 % de la edificación existente. Esta nueva ampliación de edificación podrá ejecutarse en fases”.

4. El problema surge cuando los Servicios municipales comprueban que la licencia de primera ocupación y de apertura, de 11 de mayo de 2006, está referida a una edificación conjunta total de 1.798,66 m², suma de la primera nave (902,63 m²) y de la primera ampliación (896,03 m²). De ello, se desprende que existen nuevas edificaciones no amparadas por la licencia; en concreto, una superficie de 263,34 m².

5. Es, por ello, que, para el Ayuntamiento, en estricto cumplimiento del planeamiento vigente, la limitación para la nueva ampliación viene dada por los 1.798,66 m² amparados en la licencia de apertura y actividad, por lo que se deberá ajustar la ocupación a las limitaciones establecidas en el planeamiento.

Tercero

Pese al citado informe, el Ayuntamiento concedió la licencia conjunta interesada por la mercantil, reflejando expresamente en su Resolución de 10 de agosto de 2015 la existencia de esa diferencia de metros, pero aludiendo, en el punto 8 anteriormente transcrito, la inexistencia de mala fe en la actuación de la citada mercantil.

Cuarto

Ha comparecido la mercantil A.S.A. en el expediente, realizando las manifestaciones que ha estimado oportuno en defensa de sus intereses. De las mismas y con independencia de las alegaciones sobre el fondo del asunto, se desprenden los siguientes hechos, que no han sido negados por parte del Ayuntamiento de Alfaro:

- La ejecución de las obras amparadas en la licencia.
- La compra e instalación de maquinaria en la obra de ampliación ejecutada.
- La solicitud, en fecha 21 de septiembre de 2016, de la licencia de apertura y primera ocupación de la ampliación.
- La reiteración, mediante escrito de 8 de febrero de 2017, de la licencia de apertura y primera ocupación solicitada por la empresa.

- El requerimiento del Ayuntamiento, a la mercantil, por el que se le exige la inscripción registral del carácter provisional de la licencia de obras concedida el 10 de agosto de 2015 y el carácter no indemnizable de las obras.
- La inscripción registral, en fecha 28 de febrero de 2017.
- Los diversos requerimientos de A.S.A reclamando la concesión de la licencia municipal.

Quinto

Consta a este Consejo Consultivo que, en fecha 4 de agosto de 2017, la Alcaldía del Ayuntamiento de Alfaro resolvió:

Primero.- Levantar la suspensión de los plazos de otorgamiento de la licencia de apertura y de actividad decretado por Resolución de la Alcaldía de 21 de julio de 2017.

Segundo.- Otorgar, a la entidad A.S.A, licencia de apertura y puesta en funcionamiento, así como licencia de primera ocupación, de las instalaciones construidas para la ampliación de la actividad de fábrica de juntas y perfiles de caucho, situado en Carretera de Corella, Paraje "Fenojar", Parcela A, del Polígono X, ejecutada conforme a la licencia conjunta, ambiental y de obras, que le fue otorgada y con sujeción al Proyecto técnico redactado por el Ingeniero industrial E.N.M, visado por el Colegio Oficial correspondiente, sujetando estas licencias a la carga registral existente de provisionalidad y renuncia del derecho de indemnización en caso de que la Administración actuante ordenase su cese.

Tercero.- Aprobar la liquidación de tasas e impuestos municipales por importe de 3.484 euros.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 7 de septiembre de 2017, y registrado de entrada en este Consejo el 8 de septiembre de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial, remite, al Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido por el Ayuntamiento de Alfaro, así como la instancia de consulta, firmada electrónicamente por la Alcaldesa del mismo el 6 de septiembre de 2017.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 11 de septiembre de 2017, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la

misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los supuestos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), a cuyo tenor *“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 47.1”*.

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora [artículo 11.f)] y el Reglamento que la desarrolla [artículo 12.2.f)].

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 106.1 LPAC'15, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

Sobre la nulidad de pleno Derecho de la Resolución objeto del presente dictamen

1. El art. 47.1.f) LPAC'15 dispone que son 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”.

La jurisprudencia y la doctrina han insistido con reiteración en la necesidad de interpretar restrictivamente los preceptos que tipifican las causas de nulidad de los actos administrativos. Y ello, porque la categoría jurídica de la *nulidad de pleno Derecho* es, dentro de la teoría de la invalidez del acto administrativo, una excepción frente a la *anulabilidad*, que constituye, a su vez, la consecuencia prevista, como regla general, para los supuestos en que un acto administrativo contraviene el ordenamiento jurídico (art. 48.1 LPAC'15).

Así lo han señalado, entre otros muchos, el Dictamen del Consejo de Estado (DCE) núm. 485/2012, de 24 de mayo, y los en él citados.

Por ese mismo carácter excepcional de la nulidad de pleno Derecho, en la aplicación del art. 47.1.f) LPAC'15 (y de su precedente art. 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, LPAC'92), la jurisprudencia y la doctrina han trazado un concepto sumamente estricto de lo que debe entenderse por *requisitos esenciales*, cuya ausencia determina la nulidad radical de los actos administrativos atributivos de derechos o facultades.

A pesar de la dificultad de establecer un criterio interpretativo general en una materia que, por su propia naturaleza, es esencialmente casuística, pueden señalarse, como orientaciones generales, que no todos los requisitos establecidos por las normas jurídicas como *necesarios* son *esenciales* a estos efectos (aunque sí viceversa) puesto que, en definitiva, solamente son requisitos *esenciales* “*los auténticos presupuestos que explican y justifican la adquisición del derecho o facultad de que se trate*” (DCE nº 845/2013), o, en palabras del DCE 2.741/2010, “*los relativos a la estructura definitoria del acto*”.

Por otra, parte la calificación de un requisito como *esencial*, a estos efectos, ha de ceñirse “*al objeto, causa y fin del acto administrativo de que se trate*” (DCE nº 461/2009); añadiendo el DCE nº 485/2012 que “*la esencialidad presupone que ha de tratarse de un requisito que objetivamente el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa, para constatar su carencia, de la interpretación de norma jurídica alguna*”.

En iguales términos, la Sala 3ª del Tribunal Supremo ha indicado que “*no todos los requisitos necesarios para ser titular de un derecho pueden reputarse "esenciales"*”:

tan sólo los más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma de aquél.” (STS 26-11-2008, R.Cas 1988/2006).

Esta misma idea la ha expresado el Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 585/2011) al señalar que la expresión “*requisito esencial*” de un acto administrativo debe reservarse a “*aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida, de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma*”.

La misma doctrina hemos mantenido, por nuestra parte, en los dictámenes D.46/08, D.96/10, D.40/11, D.44/11 y D.22/16, entre otros.

2. En el presente caso, la discusión gira en torno a la interpretación de los artículos 191.4 y 197.3.h) del PGOU de Alfaro:

-El artículo 197.3.h) PGOU establece lo siguiente:

“Las edificaciones, existentes en suelo no urbanizable y fuera de ordenación en el momento de aprobación de este Plan General de Ordenación Urbana, se consideran consolidadas de acuerdo con los usos a que estén destinadas y las características físicas de la construcción. La edificación consolidada, su reforma o ampliación, sumada a la existente, no podrá suponer una ocupación, referida a la superficie construida a la que queda vinculada, superior al:

-0%, en usos residenciales, sin que ello suponga un aumento del número de viviendas.

-50%, en usos industriales.

-20%, en usos no residenciales ni industriales.

-Sin límite, previa su justificación de su interés social, para edificios dotacionales.

-0%, para el uso específico de granjas y actividades análogas. Si bien podrán ser autorizables reformas orientadas a la adecuación de las instalaciones a normativas sanitarias, sin que esto conlleve un aumento de la superficie de edificación.

En su caso, la superficie de las ampliaciones no superará el 100% de la edificación existente en el momento de entrada en vigor del Plan”.

-Por su parte, el artículo 191.4 PGOU establece, como antes hemos transcrito, que:

“A las edificaciones existentes en suelo clasificado como urbanizable delimitado, les será de aplicación la regulación contenida en el artículo 197.3.h) de las normas de aplicación al suelo no urbanizable. En aquellos Sectores industriales en los que, en aplicación del artículo 197.3.h), se hubiera agotado la edificabilidad máxima permitida y que, por necesidades técnicas de producción, fuera necesaria una nueva ampliación, se puede permitir una única nueva ampliación, siempre y cuando la nueva ampliación, sumada a la existente, no suponga una ocupación, referida a la superficie construida a la que queda vinculada, superior al 50%, para usos industriales; y, en su caso, la superficie de esta nueva

ampliación no superará el 100 % de la edificación existente. Esta nueva ampliación de edificación podrá ejecutarse en fases”.

3. La propia entidad A.S.A, en escrito de fecha 29 de agosto de 2017, viene a indicar que la construcción de los 263,34 m² tuvo lugar tras la aprobación del PGOU de 2003 y antes de 2009; pues, en esa fecha, la citada construcción ya aparece en el programa SIGPAC, habiendo sido dada de alta catastralmente en el año 2012. Por lo tanto, dicha ampliación no pudo legalizarse con la entrada en vigor del PGOU, pues, para ello, tendría que haber estado edificada antes de su entrada en vigor; y, en consecuencia, tras la referida aprobación del PGOU, dicha ampliación de 263,34 m² habría quedado en situación de *fuera de ordenación*, sin que conste que, por parte del Ayuntamiento, se haya realizado actuación de ningún tipo para restaurar la legalidad urbanística.

4. Con la modificación puntual del año 2015, a las edificaciones existentes en suelo clasificado como urbanizable delimitado, les era de aplicación la regulación contenida en el artículo 197.3.h) de las normas aplicables al suelo no urbanizable; y, así, en aquellos Sectores industriales en los que, en aplicación del artículo 197.3.h) PGOU, se hubiera agotado la edificabilidad máxima permitida y que, por necesidades técnicas de producción, fuera necesaria una nueva ampliación, se admitió una única nueva ampliación, siempre y cuando dicha nueva ampliación, sumada a la existente, no suponga una ocupación, referida a la superficie construida a la que queda vinculada, superior al 50 %, para usos industriales; y que, en su caso, la superficie de esta nueva ampliación no supere el 100 % de la edificación existente. Además, esa nueva ampliación de edificación podrá ejecutarse en fases.

5. Por lo tanto, el problema, en este caso, radica en una mera interpretación del nuevo art. 191.4 del PGOU de Alfaro, en orden a determinar si, cuando se habla de edificación existente, se está refiriendo a la verdaderamente existente (tesis de la mercantil) o a la amparada en la licencia municipal (tesis del Ayuntamiento).

Aplicando lo indicado en el apartado 1 del presente Fundamento de Derecho, debemos concluir que no parece que nos encontremos ante el supuesto de nulidad radical o de pleno Derecho que se considera por la Secretaria del Ayuntamiento de Alfaro en su Informe-Propuesta de resolución; pues, si esos supuestos deben ser interpretados restrictivamente; a la vista de las distintas interpretaciones que permite el ya citado art. 197.3.h) PGOU, parece excesivo considerar que la mercantil A.S.A. carezca de los requisitos esenciales para la obtención de la licencia concedida en su día.

Es evidente que se trata de una cuestión menor, que, en ningún momento, ha sido escondida por la mercantil, la cual procedió a dar de alta la obra en el Catastro; y, fundamentalmente, es una cuestión que el propio Ayuntamiento conocía y tuvo en cuenta a la hora de conceder la licencia, en base a la cual la mercantil ha acometido la ejecución

de la obra, ha adquirido la maquinaria necesaria y ha acondicionado sus instalaciones. En estas condiciones, pretender ahora una revisión de oficio, cuando en su día no se llevó a cabo ninguna actuación para restaurar la legalidad urbanística, no parece adecuado.

Y, aunque se considerase que nos encontramos ante un supuesto del art. 47 LPAC'15, debe señalarse que la potestad que las Administraciones públicas tienen para proceder a la revisión de sus propios actos no se configura como absoluta; y, así, el art. 110 LPAC'15 establece los supuestos en los que tal potestad "*no podrá ser ejercitada*". Se trata, en suma, como señala el propio art. 110 LPAC'15, de auténticos límites a la potestad de revisión de oficio de los actos administrativos.

La propia configuración legal de la potestad de revisión de sus actos por las Administraciones públicas y los términos empleados al establecer los límites a los que se encuentra sometida imponen un particular esfuerzo interpretativo para delimitar la definitiva significación y alcance del precepto, así como su encaje con otras instituciones de Derecho Administrativo y confrontar la legalidad con la seguridad jurídica. Ese es el sentido en el que han de entenderse los límites establecidos en el citado art. 110 LPAC'15, pues la revisión de actos es un procedimiento excepcional del que debe hacerse un uso restrictivo. En consecuencia, el carácter excepcional del procedimiento de revisión de oficio conlleva, necesariamente, no sólo una interpretación restrictiva en su empleo, sino también la absoluta necesidad de especificar claramente los motivos en que se sustenta la pretensión revisora.

En definitiva, la revisión de oficio supone, para el operador jurídico, la difícil tarea de conciliar principios constitucionales que, en ocasiones, entran en conflicto, como son la legalidad, la buena fe, la confianza legítima, la seguridad jurídica y la equidad, entre otros. En este sentido y como consecuencia de la necesidad de proteger la legalidad, no puede tolerarse el mantenimiento de actos viciados de nulidad; pero, someter a revisión de oficio actos que, aunque sean nulos, han generado una apariencia fiable y han producido efectos consolidados, socava el principio de seguridad jurídica, igualmente indispensable para el mantenimiento de un Estado de Derecho. Por ello, aunque la potestad revisora no puede convertirse en algo estéril, su aplicación debe limitarse a los casos que verdaderamente la justifican.

Así pues, en casos como el que nos ocupa, ha de valorarse si se trata de un incumplimiento nimio o no, como consecuencia de la necesaria ponderación de las circunstancias que concurren, como puede ser la intensidad del interés público restaurado con la revisión y el perjuicio al administrado en su situación adquirida. Así, si bien, en ocasiones, se podría estimar que la existencia de un exceso de edificabilidad es motivo de nulidad radical del acto que otorgó la licencia, por tratarse de una situación de ilegalidad urbanística de suficiente entidad; sin embargo, en otras (como sucede en supuestos de

pequeñas extralimitaciones efectuadas de buena fe y conocidas y consentidas por la Administración), se impondría la conclusión contraria.

Esto dicho, en el caso sometido a nuestra consideración, es una realidad cierta, admitida incluso por la propia Administración consultante en la Resolución de 4 de agosto de 2017, que el exceso de edificabilidad no parece ser de gran entidad, puesto que el Ayuntamiento acuerda levantar la suspensión de los plazos de otorgamiento de la licencia de apertura y de actividad decretada por Resolución, de la Alcaldía, de 21 de julio de 2017, y, además, otorga, a la entidad A.S.A, licencia de apertura y puesta en funcionamiento.

En definitiva, aun reconociendo la existencia de un exceso de edificabilidad, lo cierto es que éste ha de ser considerado nimio, a los efectos de la declaración de nulidad del acto exclusivamente; pues, dado el carácter restrictivo con el que han de interpretarse las causas de nulidad de pleno Derecho en general, y la del 47.1.f) LPAC'15 en particular, no puede considerarse que un exceso de edificabilidad de 263,34 m² tenga, en este caso y habida cuenta de todas las circunstancias concurrentes en el mismo, entidad suficiente para considerar que la empresa carece de los requisitos esenciales para la construcción de un edificio en un solar en el que ya existía anteriormente otro edificio de la misma. Porque, si así fuera, no se entendería cómo el propio Ayuntamiento ha seguido amparando la situación concediendo la licencia de apertura.

Así pues, debemos entender que nos encontramos ante una infracción de la legalidad urbanística que, si bien, por aplicación de la doctrina *de minimis* que hemos apuntado, carece de la entidad suficiente para calificar al acto administrativo correspondiente como nulo de pleno Derecho y, por tanto, como susceptible de ser revisado de oficio; podría, sin embargo, ser reputado como meramente anulable y legitimar así el empleo, por parte de la Administración municipal actuante, de los distintos medios que pone a su disposición la vigente LOTUR (Ley 5/2006, de 2 de mayo) y sus disposiciones complementarias, para restaurar la disciplina urbanística; naturalmente, siempre que dichos medios estén expeditos y puedan ser aplicados con arreglo a la propia normativa que los regula.

CONCLUSIONES

Única

No procede la revisión de oficio del acto objeto del presente dictamen, sin perjuicio de que la Administración municipal pueda adoptar otras medidas que puedan resultar aplicables para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero