



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de marzo de 2013, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de febrero de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx1 del informe del Alcalde de 13 de diciembre de 2007, por el que se presta conformidad para que la Gerencia Territorial del Catastro de xxxx2 corrija los datos catastrales de una finca urbana.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de febrero de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 130/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 13 de diciembre de 2007 el Alcalde del Ayuntamiento de xxxx1 emite informe en el que señala: "El Ayuntamiento presta la conformidad a que por parte de la Gerencia Territorial del Catastro Urbana de xxxx2 se corrijan los datos catastrales de la finca urbana con referencia catastral 7403501WM50570S0001SJ, situada en la C/ xx1 de xxxx3, añadiéndole los 23



m² que le faltan según la escritura de propiedad y que según los datos catastrales actuales figuran como vía pública”.

Se adjuntan certificaciones catastrales de dicha finca a fecha 30 de noviembre de 2007 y 31 de octubre de 2011.

Segundo.- El 30 de noviembre de 2012 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 un escrito presentado por Dña. iiiii, en el que solicita que se rectifique el informe del Alcalde de 13 de diciembre de 2007, por el que se presta conformidad para que la Gerencia Territorial del Catastro de xxxx2 corrija los datos catastrales de una finca urbana, al ser nulo de pleno derecho.

Fundamenta su petición en que los 23 m² a los que se refiere el informe del Alcalde son vía pública, esto es, bien de dominio público y no de propiedad privada perteneciente al inmueble sito en C/ xx1 de xxxx3.

Adjunta informe pericial sobre su vivienda unifamiliar en el que se avala la condición de vía pública del citado terreno triangular de 23 m² e información catastral de la finca.

Tercero.- El 30 de noviembre el Secretario del Ayuntamiento emite informe en el que concluye que, en relación con el acto administrativo emitido por el Alcalde el 13 de diciembre de 2007, se dan las circunstancias de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 b), e) y f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Cuarto.- El 12 de diciembre de 2012 el Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria, acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio y conceder a los interesados un plazo de diez días para efectuar alegaciones, lo que se les notifica debidamente.

Dentro del plazo establecido uno de los interesados presenta escritura de venta privada del año 1988, en la que no se evidencia que el bien discutido sea de su propiedad, por lo cual se trata de un bien de dominio público.

Quinto.- El 31 de enero de 2013 se formula propuesta de resolución en el sentido de proceder a la revisión de oficio del acto documentado en el



informe emitido el 13 de diciembre de 2007, en el que el Alcalde del Ayuntamiento de xxxx1 presta conformidad para que la Gerencia Territorial del Catastro de xxxx2 corrija los datos catastrales de la finca urbana con referencia catastral 7403501WM50570S0001SJ, situada en la calle xx1 de xxxx3, añadiéndole los 23 m² que le faltan según la escritura de propiedad y que, según los datos catastrales actuales, figuran como vía pública, al no haberse sujetado a procedimiento administrativo alguno, por lo que incurre en nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 f), b) y e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Sexto.- Por Decreto del Alcalde de 1 de febrero se acuerda la suspensión del plazo para resolver, en virtud de lo establecido en el artículo 42.5 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto 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. La competencia para resolver el presente procedimiento deriva de lo dispuesto en el artículo 61.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y en el artículo 41.1, letras d) y c), del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en relación con los artículos 110.1 y 22.2.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -referidos estos últimos a las competencias del Pleno-. Es reiterada doctrina de este Consejo que la competencia para revisar los actos administrativos corresponde en los municipios al Pleno al ser el órgano supremo de la Corporación, "pues en definitiva, significa la instancia revisora en el ejercicio de una acción administrativa, con matices próximos a la acción judicial", y el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales está atribuida al Pleno del Ayuntamiento por el citado artículo 22 de la Ley 7/1985 (Dictamen del Consejo de Estado 1.420/1993, de 2 de diciembre).

Este es el criterio sostenido por el Consejo Consultivo de Castilla y León en sus Dictámenes 14/2012, de 2 de febrero, 194/2012, de 4 de abril, y 12/2013, de 24 de enero, entre otros) y por la jurisprudencia, que mantiene que "el acuerdo resolutorio deberá ser, al menos por su trascendencia, adoptado por el Pleno Corporativo" (Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1985 y 2 de febrero de 1987, entre otras).

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio referente al acto administrativo contenido en el informe del Alcalde de xxxx1 de 13 de diciembre de 2007, por el que se presta conformidad para que la Gerencia Territorial del Catastro de xxxx2 corrija los datos catastrales de una finca urbana.

El artículo 4.1.g) de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, reconoce con carácter general a los municipios, en su calidad de Administraciones Públicas de naturaleza territorial, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias. Por su parte, el artículo 53 de dicha Ley establece que, sin perjuicio de las específicas previsiones de sus artículos 65, 67 y 110, "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"; y en los mismos términos se pronuncia el artículo 218.1 del



Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.

Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, afectado por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero), es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- La existencia de un acto administrativo finalizador de un procedimiento, o que ha ganado firmeza por no haber sido impugnado en tiempo y forma.
- Que se encuentren en la enumeración del artículo 62.1, o los que al amparo de la última letra del citado precepto estén expresamente previstos en una ley.
- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

El mencionado artículo 102 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, contenidas en el título VI de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Así, figura el acuerdo de inicio adoptado por el Pleno, la concesión del trámite de audiencia a los interesados, que han presentado alegaciones, y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

4ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada hay que determinar si se concurren las causas de nulidad de pleno derecho invocadas para dejar sin



efecto el acto administrativo contenido en el informe del Alcalde de xxxx1 de 13 de diciembre de 2007, por el que se presta conformidad para que la Gerencia Territorial del Catastro de xxxx2 corrija los datos catastrales de la finca urbana, con referencia catastral 7403501WM50570S0001SJ, situada en la Calle xx1 de xxxx3, y se añadan los 23 m² que le faltan según la escritura de propiedad y que según los datos catastrales actuales figuran como vía pública.

Tal como ha manifestado el Consejo de Estado, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. "Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma" (Dictamen del Consejo de Estado nº 4.313/1998).

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución son las enumeradas en el citado artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Estas causas han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza y, de otra, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela, prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.

En el presente caso, se alegan como motivos de nulidad de pleno derecho los contenidos en las letras b), e) y f) en el citado artículo 62.1, que dispone:

"Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

»b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. (...)

»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”.

Respecto del primer motivo alegado, el procedimiento de revisión se fundamenta en que el acto documentado en el informe del Alcalde de 13 de diciembre de 2007 se trata de un acto de disposición que ha sido dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia.

De acuerdo con la jurisprudencia, lo decisivo y determinante en este supuesto de nulidad de pleno derecho, es que la incompetencia sea manifiesta, esto es “que se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido” (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2001).

En este punto hay que recordar que la competencia es irrenunciable y que se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación (artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). El artículo 47.2 n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, dispone que: “Se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:

»(...) n) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales”.

En cuanto a la calificación de dicho vicio, la apreciación de nulidad radical por aplicación de la causa del artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, resulta a menudo problemática, dadas las duras exigencias doctrinales y jurisprudenciales a las que se condiciona la apreciación de la incompetencia manifiesta. No obstante, el Consejo Consultivo ha reconocido en anteriores ocasiones que entre el Pleno y el Alcalde no existe una relación jerárquica y resalta la significación que tiene el hecho de que el legislador reserve al órgano colegiado más representativo de la Corporación Local una determinada competencia. Por tal motivo, en diferentes supuestos se ha apreciado la concurrencia de la causa de nulidad por razón de la materia al invadir el Alcalde una competencia reservada al Pleno. En cambio, cuando ha sido el órgano colegiado el que ha adoptado un acuerdo de la competencia del



Alcalde, con el voto favorable de éste, se ha concluido -en línea con la jurisprudencia- que no debe operar dicha causa de nulidad.

En el supuesto objeto de examen, el acto por el que se presta conformidad para que la Gerencia Territorial del Catastro de xxxx2 modifique los datos catastrales de una finca particular añadiéndole 23 m², que constituirían bien de dominio público, se ha adoptado por el Alcalde, cuando, como se ha indicado anteriormente, no tiene competencia para decidir sobre la alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales, puesto que esta competencia corresponde al Pleno por mayoría absoluta.

Por lo tanto, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso se incurre en el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En relación con el segundo motivo alegado, debe recordarse que la doctrina tanto del Consejo de Estado, como de este Consejo Consultivo y la jurisprudencia del Tribunal Supremo requieren que para que pueda haber lugar a la revisión de un acto firme motivado en la causa contemplada en el artículo 62.1.e), "actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido", se precisa que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que no consistan en defectos leves. Es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro, sin que baste con haber prescindido de algún trámite, o que se ha producido alguna anomalía esencial en la tramitación.

El artículo 45 del ya Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece: "Las Corporaciones Locales tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos".

La finalidad de la potestad investigadora tiene por objeto que la Administración local pueda declarar la titularidad de un determinado bien a su favor a través del acuerdo correspondiente derivado del procedimiento de investigación regulado en los artículos 46 a 55 del citado Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Los citados artículos describen la iniciación,



tramitación y resolución del procedimiento y el artículo 55.1 dispone que “El conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión de la investigación practicada corresponderá a la jurisdicción ordinaria”.

En el presente caso no se ha seguido ningún procedimiento para determinar que los 23 m² de un bien que es de dominio público pase a ser bien de un particular. Por otra parte, la escritura pública del bien privado al que se pretenden adherir los 23 m² de dominio público no hace referencia a que esa porción de terreno forme parte de la finca privada y se hace constar entre los límites de dicha finca. Así se observa en la certificación catastral de 30 de noviembre de 2007, fecha anterior a que el Alcalde emitiera el informe por el que presta conformidad para que la Gerencia Territorial del Catastro de xxxx2 corrigiera los datos catastrales la citada finca.

Así pues, concurre el motivo de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Respecto del tercer motivo alegado, este Consejo Consultivo considera que no cabe encuadrarlo en la letra f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, puesto que dicho motivo está previsto para cuando se produzca un acto atributivo de derechos que sea contrario al ordenamiento jurídico y falten los requisitos esenciales, es decir, los relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario.

En el caso que se dictamina la revisión se fundamenta en dicho motivo al tratarse de la disposición de un bien de dominio público que es inalienable, imprescriptible e inembargable. Sin embargo, no hay ningún beneficiario que vaya adquirir unos derechos derivados de ese acto, sino que más bien se trata del supuesto de nulidad de la letra c) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: “Los que tengan un contenido imposible”.

La imposibilidad de los actos administrativos puede ser física, ideal o jurídica. La imposibilidad física de un acto tiene lugar cuando resulta absolutamente inadecuado a la realidad material sobre la que recae, como ocurre si el acto se refiere a un sujeto o a un objeto inexistente. La ideal surge cuando la estructura lógica del acto está defectuosamente conformada al existir dentro de ella elementos contradictorios; y la jurídica cuando el acto contradice



de manera clara y terminante el ordenamiento jurídico por faltar los presupuestos del propio acto.

El artículo 3.1 del citado Reglamento de Bienes de las Entidades Locales dispone que "Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local".

El artículo 5 de esta misma norma establece que los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno.

La consecuencia de la infracción de la regla de la inalienabilidad es la nulidad de pleno derecho: si se dispone de un bien de dominio público sin desafectarlo antes, el negocio jurídico será nulo de pleno derecho por falta de objeto o por ser imposible (artículo 62.1 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). En este caso no se conoce procedimiento alguno de desafectación, por lo tanto el acto administrativo objeto de revisión es nulo de pleno derecho.

Aun en el caso de que el bien no fuera de dominio público sino patrimonial, esto es, que los 23 m² a los que alude el informe del Alcalde correspondieran a parcelas sobrantes (que según el artículo 7.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales son aquellas porciones de terreno propiedad de las Entidades Locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no fueren susceptibles de uso adecuado), tampoco se habría seguido el procedimiento legalmente establecido para su libre disposición, por lo que, en aplicación del mencionado artículo 62.1 e), el acto sería nulo de pleno derecho.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede que se declare la nulidad de pleno derecho del informe del Alcalde de xxxx1 de 13 de diciembre de 2007, por el que se presta conformidad para que la Gerencia Territorial del Catastro de xxxx2 corrija los datos catastrales de una finca urbana.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.