



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, 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 26 de julio de 2007, ha examinado el *expediente de revisión de oficio iniciado por el Ayuntamiento de xxxxx*, 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 4 de junio de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio relativo a los siguientes actos administrativos del Ayuntamiento de xxxxx: Decreto nº 5.788, de 16 de julio de 1997, por el que se concede permiso de obra menor para tabicar dos huecos existentes en local sito en la calle xxxx nº 25; Decreto nº 1.971, de 3 de marzo de 1998, por el que se concede licencia de obras de adaptación de local destinado a almacén-encerradero en la calle xxxx nº 25; Decreto nº 2.771, de 25 de marzo de 1999, por el que se deja sin efecto el Decreto de la Alcaldía nº 8804 de 9 de noviembre de 1998, toda vez que existe autorización administrativa para las obras realizadas, concedida por el Decreto nº 1.971 antes citado; y Decreto nº 4.286, de 21 de mayo de 1999, por el que se desestima la solicitud presentada por D. xxxxx, de revocación de la licencia de obras de adaptación de local en la calle xxxx nº 25.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de junio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 533/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de



septiembre. Turnado por la Sr. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

**Primero.-** Con fecha 22 de abril de 2003, por D. xxxxx se insta la revisión de oficio y la declaración de nulidad de los Decretos anteriormente mencionados, al amparo de 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, en relación con el artículo 62.1 de la misma Ley.

**Segundo.-** D. xxxxx adquirió el 9 de junio de 1992 el local sito en la calle xxxx nº 25, de xxxxx (escritura de compraventa con número de protocolo 1.849 e inscrita en el Registro de la Propiedad nº 6 de xxxxx con fecha 11 de junio de 1992). El anterior propietario del local era D. ggggg, quién a su vez lo adquirió por compraventa a los originales propietarios y constructores del local, D. zzzzz y D. vvvvv. Dicho local fue destinado a la actividad comercial de carnicería.

La entrada principal del local está en la calle xxxx, si bien el citado local se adquirió con un derecho de paso a través del callejón de xxxx, a la cual tenía acceso mediante una puerta que constaba en el proyecto de ejecución de adaptación del local para carnicería, debidamente visado por el Colegio de Arquitectos y aprobado por el Ayuntamiento de xxxxx, contando con todos los permisos legales otorgados por el Ayuntamiento.

**Tercero.-** Los Decretos objeto de revisión de oficio tienen como fondo la “apropiación como propiedad privada de la calle del xxxx y su posterior tapiado como si se tratase de un local privado”. Se hace así pasar un bien de dominio público por un bien de propiedad privada sin que se haya procedido a su desafectación. Se habla de local en vez de calle.

Con fecha 25 de noviembre de 1969 se adquirió por parte de D. zzzzz y D. vvvvv, mediante escritura de compraventa y agrupación, tres fincas cuya superficie, tras ser agrupadas, era de 378,56 m<sup>2</sup>. En la citada escritura son constantes las referencias a la calle xxxx a la hora de fijar los límites, tanto de las fincas originarias como de la nueva finca agrupada.

Por parte del Ayuntamiento de xxxxx se concede licencia de obra con fecha 4 de mayo de 1970, imponiendo a la misma la condición de mantener



libre el paso para permitir el acceso a la totalidad de las fincas, entre las que se encontraba el local del reclamante.

El día 11 de marzo de 1971 se otorga escritura de declaración de obra nueva y división horizontal, en la que se sigue haciendo referencia a la calle xxxx a la hora de marcar los límites a la finca. Pero la superficie de la finca agrupada pasa de 378,56 m<sup>2</sup> a 421,91 m<sup>2</sup>, apropiándose de parte de la superficie correspondiente a la citada calle, inscribiéndose así en el Registro de la Propiedad de xxxxx (folio 250 vuelto del Libro 685 xxxxx, tomo 1.377 del Archivo).

Para justificar e inscribir ese exceso de superficie se promueve un expediente de mayor cabida, inmatriculando los 43,35 m<sup>2</sup> de diferencia a través del procedimiento recogido en el artículo 205 de la Ley Hipotecaria, de 8 de febrero de 1946, que dice: "Serán inscribibles, sin necesidad de la previa inscripción, los títulos públicos otorgados por personas que acrediten de modo fehaciente haber adquirido el derecho con anterioridad a la fecha de dichos títulos, siempre que no estuviere inscrito el mismo derecho a favor de otra persona y se publiquen edictos en el tablón de anuncios del Ayuntamiento donde radica la finca, expedidos por el Registrador con vista de los documentos presentados. En el asiento que se practique se expresarán necesariamente las circunstancias esenciales de la adquisición anterior, tomándolas de los mismos documentos o de otros presentados al efecto".

**Cuarto.-** Mediante Decreto 5.788/1997, se concede licencia de obra menor de cerramiento y ocupación del local sito en la calle xxxx nº 25, licencia que permite a los constructores del inmueble tabicar dos huecos existentes en el local situado en la calle xxxx (refiriéndose a lo que era callejón de xxxx) y colocar una puerta de acceso. Sin embargo, con posterioridad a la concesión de la licencia de obra, se requiere de los solicitantes de la misma la presentación del proyecto técnico de cerramiento y adecuación al uso exigido por el Ayuntamiento; al no aportar dicha documentación, la licencia concedida queda sin efecto.

Mediante Decreto 1.971, de 3 de marzo de 1998, se concede a los constructores, una vez subsanada la anterior deficiencia, licencia de acondicionamiento de obra mayor para la adaptación del local destinado a un uso de almacén encerradero, procediéndose al tapiado de dicha calle.



El 23 de junio de 1998, D. xxxxx presenta escrito de “denuncia”, solicitando que “se proceda a dejar sin efecto la nueva licencia concedida y evitar en todo caso que se inicie o en su caso continúe la obra (...)”.

Por Decreto del Ayuntamiento de xxxxx, nº 8.804 de fecha 9 de noviembre de 1998, se aceptan las alegaciones contenidas en la denuncia, acordando que se restituyera la legalidad urbanística, puesto que reconoce que, al menos hasta finales de 1998, el callejón de xxxx era vía pública. Tanto el denunciante como los denunciados presentan escritos de alegaciones, en contestación de los cuales el Ayuntamiento de xxxxx dicta primero el Decreto 2.771/1999, de 25 de marzo, por el que se acuerda dejar sin efecto el Decreto 8.804, de fecha 9 de noviembre de 1998, al existir autorización administrativa para realizar obras; y posteriormente el Decreto 4.286/1999, de 21 de mayo, por el que se desestima la petición de revocación de la licencia de obras otorgada por Decreto 1.971/1998, al considerar que el callejón de xxxx no ha de tener consideración de vía pública.

**Quinto.-** No obstante lo anterior, en el expediente figuran diversos documentos en los que figura que el callejón de xxxx sigue teniendo la consideración de vía pública, y así aparece en los planos urbanísticos antes de la realización del edificio en el año 1970. En concreto, en el plano de xxxxx de 1900 ya aparecía la calle con su actual nombre, igual que en el Plan de limitación constructiva de 1931, en el Plan General de Urbanización de 1939 -en el que la calle aparece como vía pública incluida en el casco urbano- y en el Plan de Reforma Parcial de alineaciones del Barrio de xxxx de 1960 -en el que sigue apareciendo con el citado nombre-. En el Inventario Municipal del Ayuntamiento de xxxxx aparece recogida esa calle como vía pública.

En la licencia de edificación otorgada a los constructores, se establece como condición dejar libre el paso en planta baja para permitir el acceso a las fincas del callejón de xxxx, así como las actuales tuberías de alcantarillado y agua emplazadas en el solar.

En el informe del Arquitecto Técnico Municipal de 11 de agosto de 1998 se manifiesta que: “Dicho callejón tiene el carácter de vía pública, así figura en el callejero de la ciudad y por otra parte está integrado en la Unidad de Actuación 172 del Vigente Plan General de Ordenación Urbana. Mientras no se demuestre lo contrario, la situación y carácter de este callejón es el antes indicado, por lo que es improcedente su cierre.”



En el informe del Arquitecto D. ttttt, redactado a requerimiento de D. xxxxx, se indica que: "Para que la titularidad de la calle hubiese dejado de ser municipal, se tendría que haber producido su transmisión a los propietarios de solares colindantes, previa declaración por parte del Ayuntamiento del sobrante de vía pública, no encontrándose documentación que haga referencia a estos extremos en el Archivo Municipal."

**Sexto.-** Con ocasión del procedimiento contencioso-administrativo 1.375/2000 seguido ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en xxxxx -que tenía por objeto la impugnación del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx en el que se aprobaba de manera definitiva el Estudio de Detalle de la Unidad de Ejecución 172 del Plan General de Ordenación Urbana-, se emitieron diversas certificaciones y contestaciones por parte del Ayuntamiento en las que se manifiesta el carácter de dominio público del callejón de xxxx, y se señala que no ha habido acto de desafectación. Consta que, hasta el momento de su tapiado, contaba con alumbrado público y formaba parte del callejero y del Inventario General de Bienes y Derechos del Ayuntamiento de xxxxx.

**Séptimo.-** Por D. xxxxx se interpuso recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la solicitud de revisión de oficio y correspondiente declaración de nulidad de los Decretos del Ayuntamiento de xxxxx a los que hemos hecho referencia anteriormente.

Por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxxx, de 18 de octubre de 2005, se estima parcialmente dicho recurso, declarando la nulidad de la resolución recurrida y la retroacción del procedimiento al momento de la presentación por el actor ante el Ayuntamiento de xxxxx de su escrito de 14 de mayo de 2003, para que por la Administración se siga el curso del procedimiento de revisión de acto nulo y se resuelva sobre la conformidad a derecho o no de los Decretos.

**Octavo.-** Con fecha 16 de enero de 2006 se acuerda, por Decreto de la Alcaldía de xxxxx, la retroacción del procedimiento y la incoación del expediente de revisión de oficio de los siguientes actos administrativos: Decreto nº 5.788, de 16 de julio de 1997, por el que se concede permiso de obra menor para tabicar dos huecos existentes en local sito en la calle xxxx nº 25; Decreto nº 1.971, de 3 de marzo de 1998, por el que se concede licencia de obras de adaptación de local destinado a almacén-encerradero en la calle xxxx nº 25;



Decreto nº 2.771, de 25 de marzo de 1999, por el que se deja sin efecto el Decreto de la Alcaldía nº 8.804, de 9 de noviembre de 1998, toda vez que existe autorización administrativa para las obras realizadas concedida por Decreto nº 1.971, de fecha 3 de marzo de 1998, citado; y Decreto nº 4.286, de 21 de mayo de 1999, por el que se desestima la solicitud presentada por D. xxxxx de revocación de la licencia de obras de adaptación de local en la calle xxxx nº 25.

**Noveno.-** Concedido trámite de audiencia a los interesados, el día 6 de febrero de 2006 se presentan alegaciones por D. zzzzz y D. vvvvv en las que señalan que, sin entrar en el fondo del asunto, entienden que se reclama contra “resoluciones que en su día ya adquirieron firmeza”, por lo que terminan solicitando que se deniegue la pretensión de revisión instada por D. xxxxx.

**Décimo.-** Con fecha 9 de febrero de 2006 se presentan alegaciones por D. xxxxx, en las que solicita entre otras cosas: La declaración de la naturaleza pública del callejón de xxxx; la declaración de la nulidad de la totalidad de los actos administrativos descritos en su solicitud de revisión de oficio; la reposición a su estado anterior del callejón del xxxx, esto es, la demolición de las obras de cerramiento efectuadas.

**Décimo Primero.-** El día 7 de abril de 2006 se solicita informe a la Sección de Licencias del Ayuntamiento de xxxxx, sobre si el contenido de alguna de las licencias de obras autoriza el cerramiento del local sito en la calle xxxx nº 25 (Callejón de xxxx) y en su caso si dicho cerramiento es conforme al planeamiento; si en la resolución municipal de 4 de mayo de 1970, por la que se concede licencia para la construcción de un edificio en la calle xxxx c/v xxxx se establece la condición de mantener un paso libre en la planta baja para permitir el acceso a las fincas del Callejón de xxxx; y si en la licencia de obras otorgada en febrero de 1993 para la adaptación a carnicería del local sito en la calle xxxx nº 25 se autorizaba la apertura de una puerta de acceso del local hacia el callejón de xxxx.

**Décimo Segundo.-** El 5 de junio de 2006 se solicita informe a la Sección de Inventario del Ayuntamiento de xxxxx sobre si ha existido una vía pública denominada calle o callejón de xxxx, con límite en la calle xxxx, su inclusión en el inventario de bienes en calidad de dominio público, sus límites y finalmente si sobre la misma ha existido proceso o acto de desafectación alguno y, en su caso, transmisión de propiedad a favor de D. zzzzz y D. vvvvv.



**Décimo Tercero.-** Con fecha 14 de julio de 2006 se emite informe por la Técnico de la Sección de Inventario en el que manifiesta que: "Dicho callejón figura en la relación de Vías Públicas del Inventario General de Bienes y Derechos de este Ayuntamiento. Código de vía Pública: 0968; Límite inicial: C/ xxxx y límite final: Sin salida."

**Décimo Cuarto.-** El día 15 de septiembre de 2006 se reitera la petición de informe a la Sección de Licencias del Ayuntamiento de xxxxx, en los mismos términos que la efectuada en fecha 7 de abril de 2006.

Por el Arquitecto Municipal se emite informe de fecha 26 de septiembre de 2006, en el que señala que: "La licencia de obras cuya revisión se insta tiene por objeto el cerramiento de un local en el que se hacía efectiva la servidumbre de paso a que quedó condicionada la licencia de obras de 1970 para la construcción de un edificio de viviendas. Dicha condición, la de no interrumpir el paso a las fincas situadas en el interior de la manzana es de carácter temporal, tal como se hace constar en el acta de señalamiento de línea firmado el 5 de febrero de 1970 (...). Dicho local se sitúa sobre el antiguo callejón de xxxx que, aunque consta como vía pública en los distintos planos de información que forman parte de la cartografía histórica de xxxxx a lo largo del siglo XX, desaparece en todos los planos de construcción consultados desde el Plano de Alineaciones de 1950 hasta el actualmente vigente (publicado en 2004), pasando por los aprobados en 1984 y en 1996. La calificación urbanística otorgada a ese terreno determina su desafectación al uso público y ha permitido la enajenación de los distintos tramos del callejón. En el caso que nos ocupa consta la adjudicación a favor de vvvvv del terreno objeto del expediente (...) No cabe por otra parte, apelar al uso público por el uso continuado del paso en los últimos años toda vez que ese uso responde a la servidumbre que se impone a los propietarios hasta que desaparezcan las viviendas, aspecto éste que se constata expresamente en el informe técnico que sirve de fundamento al otorgamiento de la licencia de cerramiento de local".

**Décimo Quinto.-** Con fecha 27 de octubre de 2006 se vuelve a solicitar informe a la Sección de Inventario del Ayuntamiento de xxxxx.

**Décimo Sexto.-** El 22 de noviembre de 2006 se emite informe por el Vicesecretario General del Ayuntamiento de xxxxx en el que se señala que: "(...) ha de concluirse que no teniendo el callejón del xxxx carácter demanial



por haber sido desafectado en su día tácitamente como vial público en aplicación de determinaciones de planeamiento que establecía su desaparición y siendo ajustados a derecho y firmes los actos municipales en virtud de los cuales se autorizó el cierre definitivo de su tramo de entrada, no procede la revisión de oficio solicitada por D. xxxxx”.

**Décimo Séptimo.-** El día 4 de diciembre de 2006 se dicta por el Área de Urbanismo del Ayuntamiento de xxxxx, en el expediente de revisión de oficio en ejecución de sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de xxxxx en el P.O 64/2004, propuesta de Acuerdo de no proceder a la declaración de nulidad formulada por D. xxxxx.

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

**Décimo Octavo.-** Con fecha 15 de enero de 2007, por el Consejo Consultivo de Castilla y León se inadmite a trámite el expediente, al no incluirse toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como por no dar trámite de audiencia a todos los interesados.

**Décimo Noveno.-** El 12 de febrero de 2007 se concede de nuevo trámite de audiencia a todos los interesados. El 5 de marzo de 2007 se presentan alegaciones por D. xxxxx reiterándose en lo ya expuesto en su escrito inicial de revisión de oficio.

**Vigésimo.-** Con fecha 4 de mayo de 2007 se dicta propuesta de resolución por la que se acuerda no proceder a la declaración de nulidad formulada por D. xxxxx.

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),2º 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 punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 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 artículo 102.1 de la citada Ley 30/1992 dispone que "las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de 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".

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que dicho acto haya puesto fin a la vía administrativa y haya causado estado en dicha vía.
- La existencia de un acto administrativo finalizador de un procedimiento, o que haya ganado firmeza por no haber sido impugnado en tiempo y forma.
- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por la persona interesada.

La competencia para resolver sobre la solicitud de declaración de nulidad formulada corresponde al Pleno del Ayuntamiento, de conformidad con el artículo 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del



Régimen Local, modificada por Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

**3ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la revisión de oficio de los siguientes actos administrativos del Ayuntamiento de xxxxx: el Decreto nº 5.788, de 16 de julio de 1997, por el que se concede permiso de obra menor para tabicar dos huecos existentes en local sito en la calle xxxx nº 25; el Decreto nº 1.971, de 3 de marzo de 1998, por el que se concede licencia de obras de adaptación de local destinado a almacén-encerradero en la calle xxxx nº 25; el Decreto nº 2.771, de 25 de marzo de 1999, por el que se deja sin efecto el Decreto de la Alcaldía nº 8.804, de 9 de noviembre de 1998, toda vez que existe autorización administrativa para las obras realizadas concedida por el Decreto nº 1.971, antes citado; y el Decreto nº 4.286, de 21 de mayo de 1999, por el que se desestima la solicitud presentada por D. xxxxx de revocación de la licencia de obras de adaptación de local en la calle xxxx nº 25.

Una vez comprobados los requisitos de forma y procedimiento que atañen a este expediente, procede entrar a considerar el fondo de la cuestión.

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 4313/1998).

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 caso examinado, el procedimiento revisor ha sido incoado a instancia de D. xxxxx. Entrando en el fondo del asunto, fundamenta la iniciación del expediente de revisión de oficio en:



1.- El artículo 62.1 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es: “los que tengan un contenido imposible.”

2.- El artículo 62.1 e) de la citada Ley, “Por haber prescindido de manera total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.”

3.- El artículo 62.1 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”.

Concretamente, se señala que el Callejón del xxxx es un bien de dominio público, que no se ha producido desafectación y por lo tanto no ha podido ser adquirido por los constructores como un bien privado, pues no tiene el carácter de tal.

En primer lugar hemos de señalar que los bienes de dominio público local, “son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno” (artículo 80.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local).

Ahora bien, la inalienabilidad opera únicamente frente a la privatización del dominio público, no impide así ni la transmisibilidad o sucesión en la titularidad del demanio entre entes públicos, ni la posibilidad de establecer derechos reales administrativos sobre dichos bienes a favor de particulares (concesiones de dominio público, servidumbres, etc.).

Por otra parte, los bienes demaniales son imprescriptibles, es decir, que no se puede acceder a la propiedad sobre ellos por la mera posesión por los particulares. Así, estos bienes de dominio público no pierden tal condición, ni el ente público correspondiente su titularidad, cualquiera que sea el tiempo de posesión por parte de estos particulares. Se reconoce con carácter general en el artículo 132.1 de la Constitución; a nivel local, en el artículo 80.1 de la Ley de Bases Régimen Local, en el 5 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; e, implícitamente, en el artículo 1.936 del Código Civil (“son susceptibles de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres”).

En este sentido, según la Sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias de 27 de octubre de 1999: “La utilización de ese camino por los vecinos del



lugar, su reflejo en los planos catastrales y la referencia que a él se hace como límite entre fincas, refleja su naturaleza pública, acorde, por otro lado, con el hecho de servir de unión entre dos lugares también públicos y no limitarse al servicio de una o varias fincas. Carácter público que es compatible con su condición de peonil o peatonal, lo que se refiere más a sus características, finalidad y dimensiones, que a su naturaleza, pública o privada. El hecho, por último, de que el demandante o sus causahabientes, lo hubieran cerrado e incorporado a su finca, no supone su desafectación tácita, lo que exigiría actos de la Administración que revelaran ese propósito, inexistentes en el presente caso, no siendo necesario insistir en la condición de imprescriptibles de los bienes de dominio público”.

Sólo los bienes patrimoniales (“de propiedad privada”) de los Entes públicos son susceptibles de apropiación privada.

El Ayuntamiento de xxxxx, por Decreto nº 8804, de 9 de noviembre de 1998, reconoce la naturaleza de bien de dominio público del callejón de xxxx. Ahora bien, dicho reconocimiento se lleva a cabo en función de una serie de consideraciones previas, ya que dicho callejón:

1. Es considerado vía pública en el callejero de la ciudad.
2. Es considerado vía pública en el Plan General de Ordenación Urbana –vigente en ese momento-, integrando la Unidad de Actuación n. 172.
3. Está registrado como tal en la relación de vías públicas del Inventario Municipal.

En definitiva, el callejón mencionado es un bien demanial. Y en tanto que demanial, es insusceptible de apropiación privada.

La calificación de este bien como de dominio público no es una decisión aislada, sino reiterada y ponderada en función de diversos informes; así, el Informe del Aparejador Municipal dirigido a la Sección de Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de xxxxx, de 13 de julio de 1998, señala: “El Callejón de xxxx, según planos urbanísticos, se encuentra incluido dentro de la U.A. n. 172, si bien en los planos parcelarios catastrales consta como calle de uso público con acceso a la misma a través de pasaje ubicado en planta baja del inmueble n. 29 de la c/ xxxx”. Pero, por si no fuese suficientemente clara la calificación,



al final del informe se establece que "Así mismo (sic) debiera solicitarse al Servicio de Bienes y Patrimonio informe relativo sobre la titularidad pública del suelo que se trata, Callejón de xxxx".

Igualmente, y con motivo de la denuncia por el cerramiento del callejón de xxxx, se emitió un Informe del Arquitecto Técnico Municipal (con el Visto Bueno del Director del Servicio) fechado el 11 de agosto de 1998, donde se señala que "dicho callejón tiene el carácter de vía pública. Así figura en el callejero de la ciudad y por otra parte, está integrado en la Unidad de Actuación 172 del vigente Plan General de Ordenación Urbana".

El Informe de la Sección de Inspección y Disciplina Urbanística, de 29 de septiembre de 1998, pone de manifiesto los datos que se deducen del inventario Municipal: longitud de 90 m., anchura de 4 m. y superficie, en consecuencia, de 360 m.

Las Corporaciones Locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición (artículo 17 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio); por su parte, el artículo 20 de dicho texto legal establece que el inventario de los bienes inmuebles expresará los datos siguientes, entre los que se pueden destacar: nombre, naturaleza, situación, linderos, superficie, "la naturaleza de dominio público o patrimonial, con expresión de si se trata de bienes de uso o de servicio público, patrimoniales o comunales", y "tratándose de vías públicas, en el inventario deberán constar los datos necesarios para su individualización, con especial referencia a sus límites, longitud y anchura".

Este inventario deberá verificarse anualmente y reflejará las vicisitudes de toda índole de los bienes y derechos. Y, en todo caso, corresponde al Pleno de la Corporación la aprobación del inventario, de sus rectificaciones y de su comprobación.

Finalmente, la Corporación deberá inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, pero únicamente los patrimoniales. Sólo desde 1998, con la reforma del Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 1.867/1998, los bienes de dominio público pueden ser inscritos, pero en modo alguno existe la obligación de inscripción.



En cuanto a la naturaleza jurídica del inventario, parece unánime el criterio de calificarlo como un registro administrativo, que por sí mismo no puede producir otro efecto que el de ser recordatorio constante para que la Corporación ejercite sus facultades. La inclusión en catálogos constituye “un principio de prueba por escrito”, dado el valor probatorio general que se asigna a los documentos que elaboran los funcionarios.

Como hemos manifestado anteriormente, hasta la reciente reforma del artículo 5 del Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 1.867/1998, de 4 de septiembre, los bienes de dominio público no tenían acceso al Registro de la Propiedad; por ello, la prueba de su existencia y extensión pasaba por su descripción en el inventario y en otros documentos administrativos, y a ese inventario y a esos documentos administrativos tiene que estar la Administración.

Como se deduce de la documentación que se acompaña, en la información catastral cartográfica (referencia catastral 711/601 UM5171G 0001/IA) del año 2001, sigue apareciendo el callejón de xxxx, y se califica como “paso a Calle xxxx” (desde la calle xxxx), con unas dimensiones de 2,90 m de ancho.

En el ámbito local “la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad” (artículo 81.1 de la citada Ley 7/1985). Ahora bien, esta Ley admite que la alteración (o paso de bien demanial a bien patrimonial) puede producirse automáticamente en el supuesto de “aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios”.

La consecuencia de la infracción de la regla de la inalienabilidad es la nulidad de pleno derecho: si se enajena 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 referida Ley 30/1992).

La comprobación, por tanto, de la naturaleza jurídica del callejón de xxxx responde a un esquema simple: en principio, es un bien demanial (como consta en el Inventario correspondiente de la Entidad Local). Sólo puede hablarse de bien patrimonial –susceptible de enajenación– si ha existido un expediente de desafectación “*ad hoc*” o si se ha aprobado un plan de ordenación urbana que así lo prevea.



En el caso que nos ocupa, no se conoce expediente alguno de desafectación, la única posibilidad que queda es la desafectación automática por la aprobación de un Plan.

En relación a esta posibilidad señalamos que no se dan las condiciones para la vigencia actual de una desafectación derivada de la aprobación del Plan Urbanístico de Alineaciones de 1960.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo establece que la existencia de la desafectación tácita (más en concreto, referida a la desafectación por la aprobación de Planes urbanísticos) debe resultar probada por actos concluyentes que, de modo claro y rotundo, pongan de manifiesto que la alteración se ha producido (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1982 y de 30 de noviembre de 1965).

El Plan Urbanístico de Alineaciones de 1960 no establece de forma expresa ni acredita cabalmente en ningún momento la desafectación del bien. Es más, tampoco se deduce, en modo alguno, dicha desafectación. Lo único que se establece en los Planos es un cierre de la calle, por la calle xxxx.

Al respecto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 27 de septiembre de 2006, señala: "en todo caso, se ha de reiterar que los instrumentos de planeamiento -como es el impugnado en estos autos- no pueden declarar derechos reversionales, ni incorporar alternativas a posibles acuerdos transaccionales y su correspondiente materialización, ni determinaciones sobre la gestión de la sociedad adjudicataria de determinados derechos relacionados con el desarrollo urbanístico, debiendo añadirse que el planeamiento no produce la innecesariedad de la desafectación, en su caso, de los bienes de dominio público estatal, pues como dispone el art. 210 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, precepto que no fue declarado inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo, «cuando en la superficie objeto de expropiación existan bienes de dominio público y el destino de los mismos según el planeamiento sea distinto del que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos, se seguirá, en su caso, el procedimiento previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente para la mutación demanial o desafectación, según proceda», siendo evidente que las Administraciones Urbanísticas que han tramitado y aprobado la Modificación impugnada, no son las titulares del dominio público ferroviario ni pueden decidir la desafectación de los inmuebles que lo integran".



A mayor abundamiento la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de enero de 2005 declara: "En consecuencia, la infracción de tal precepto constitucional sin haber seguido el oportuno procedimiento de desafectación -que en el presente caso requeriría un acto de contenido contrario al propio de afectación, es decir, una nueva modificación del PGOU en el sentido propuesto por la Corporación demandada y cambiando por ello la calificación como sistemas generales- conlleva la nulidad del acto impugnado. Y ello se deduce de la doctrina del Tribunal Supremo según la cual se indica que el cambio de la calificación jurídica de un bien no puede ir en contra del Planeamiento (STS 24.7.1990), como igualmente del art.8.1 del RBCL, que exige un procedimiento donde se acredite la oportunidad y conveniencia de la alteración de la calificación jurídica del bien, en este caso, a través de la modificación de dicho Plan general, esto es, mediante una desafectación expresa, y no mediante una alteración tácita de aquél. Es por ello por lo que el convenio impugnado deviene en causa de nulidad ex art.62.1.F/ de la mentada Ley 30/92 de 26 de noviembre, toda vez que ha tenido lugar una vulneración del PGOU de Las Rozas sin la previa modificación de éste, contraviniendo por ello la prohibición prevista en el art.58.1.1 del TRLS de 9.4.1976".

La alteración de la calificación jurídica no opera simultáneamente a la aprobación definitiva del Plan, sino simultáneamente a su ejecución. El motivo es claro: la previsión de la aprobación de planes puede no cumplirse, o ser modificada. Por todo ello, no basta con la simple aprobación de planes de ordenación municipal, sino que es necesario que se realice su ejecución.

Si nos atenemos a esta previsión, en ningún momento dicho callejón ha dejado de ser demanial, porque lo único que preveía un plano concreto era su cerramiento y, de hecho, no se ejecutó dicho cerramiento hasta veintiocho años después.

En efecto, la Comisión de Obras del Ayuntamiento de xxxxx, en diversos escritos del año 1970, ante la solicitud de ocupación de dominio público para construir, alude al "sobrante correspondiente a la calle del xxxx, que desaparece con arreglo a la alineación vigente". Pero, esa desaparición, o se refiere a una reducción del ancho del callejón (en cuyo caso no plantea problema) o se refiere al callejón en sí mismo. Si el callejón iba a desaparecer y no desapareció, es claro que mantuvo su status de dominio público (en la medida en que ha estado afectado a un uso público).





La memoria es el documento esencial a tener en cuenta en la interpretación de los planes urbanísticos (memoria entendida como un documento de carácter explicativo y justificativo, en el que la Administración expone los fines y objetivos que persigue la ordenación elegida y las razones que han llevado a optar por ese modelo y no por otro).

Así, la Memoria del Plan de Reforma Parcial de Alineaciones del Barrio de xxxx debe establecer tanto el cierre del callejón de xxxx como las razones de ese cierre. La memoria no dice nada al respecto.

La privatización de ese callejón resulta absolutamente contraria a las intenciones del Plan, a su documentación y a la misma realidad de las cosas, porque en ningún momento se deja constancia de la intención de desafectar. Por lo tanto nos encontramos ante la causa de nulidad recogida en el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992.

Señala el artículo 8.4 b) del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales: "No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos: (...) b) Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público".

El callejón de xxxx no ha dejado de ser de dominio público en ningún momento (porque no existe la desafectación tácita y el correspondiente Plan no lo desafecta, porque el inventario lo sigue manteniendo y porque tiene un efectivo uso público, etc.). En todo caso, aun cuando se hubiera reconocido la desafectación por aprobación del Plan, la falta de ejecución de éste ha impedido que dicha previsión sea eficaz, como recuerda la doctrina. Pero, incluso si se hubiera admitido esto (conversión de bien demanial en patrimonial), habría que admitir, igualmente, el juego contrario. Si la "alineación" se hizo en los años 60, habría que entender que dicho bien patrimonial del municipio se ha tenido que convertir en demanial, porque durante más de 25 años ha estado afectado a un uso público. Y este uso público puede ser comprobado por la utilización que se ha hecho del citado callejón durante todos estos años, hasta su cerramiento.

Para el Inventario Municipal, el callejón de xxxx es un bien de dominio público, mientras que para el Registro de la Propiedad, parte de lo que queda del callejón es un bien de propiedad privada. Si inicialmente era demanial (y



ahora hacemos caso de la nota registral) ha pasado a titularidad privada, pero para ello ha tenido que haber una transmisión.

Así, en el artículo 609 del Código Civil se dispone que: “la propiedad y los demás derechos reales se adquieren y se transmiten por la ley, por donación, por sucesión testada e intestada, y por consecuencia de ciertos contratos mediante la tradición. Pueden también adquirirse por medio de la prescripción.”

Por lo tanto, la mera constancia registral, donde se señala –como dice el Decreto 4.286 del Ayuntamiento- la titularidad privada de una porción del callejón de xxxx no es suficiente para justificar dicha transferencia. En todo caso, para transferir la propiedad, se precisa la voluntad o consentimiento del titular, que aquí no se acredita en ningún momento.

Según los datos obrantes en el “Instrumento público de obra nueva y división horizontal” otorgada por D. vvvvv, de 11 de marzo de 1971, se solicita la inscripción de exceso de cabida (exceso que incluye, a la luz de los datos de su superficie, parte del callejón de xxxx). Pues bien, ni la solicitud, ni la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad constituyen instrumentos aptos para transmitir la propiedad del citado callejón.

Y es que precisamente por la necesidad de un negocio jurídico de transmisión de la titularidad (y al margen de la difícil justificación de una venta de posible terreno demanial), el Ayuntamiento procedió a la venta de parte del callejón de xxxx para que se promoviese la construcción de un Bloque de ocho viviendas, tal y como consta en la escritura de compraventa de 20 de abril de 1971. Dicho terreno adquirido está gravado, además, por una servidumbre de paso a favor del Ayuntamiento (y no de sujetos particulares) para que siga cumpliendo el uso público que venía siendo característico de dicho bien demanial.

Durante toda su existencia (hasta su cierre en 1998) el callejón de xxxx, de acuerdo a su naturaleza demanial (por uso público) ha estado abierto al uso público. Por tanto, para que así no fuese, debería haberse dictado una resolución expresa, que clara e indubitablemente declarase dicho callejón como bien patrimonial. Lo cierto es que no ha habido ninguna declaración y, por tanto, ha seguido, ininterrumpidamente, abierto al uso público.



De la documentación aportada se deduce, sin lugar a dudas, que el callejón de xxxx ostentaba la naturaleza demanial ya en los años 30 del siglo pasado.

Pues bien, nuevamente aquí se pone de manifiesto lo sorprendente de la decisión adoptada por el Decreto 4.286 de 21 de mayo de 1999: de lo expuesto (oposición Registro-Inventario) deduce “que la titularidad del pasaje es privada”, cuando en ningún momento se justifica que el Municipio haya transferido la titularidad de ese bien. Por lo tanto, nos encontramos ante el supuesto de nulidad del artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992, al permitir a los constructores adquirir facultades o derechos sobre un bien de dominio público careciendo de facultades para ello.

Por todo ello, y a la vista de los argumentos esgrimidos en el cuerpo de este dictamen, procede informar favorablemente la revisión de oficio para que la declaración de la nulidad de pleno derecho de los siguientes actos administrativos del Ayuntamiento de xxxxx: Decreto nº 5.788, de 16 de julio de 1997; Decreto nº 1.971, de 3 de marzo de 1998; Decreto nº 2.771, de 25 de marzo de 1999; y Decreto nº 4.286, de 21 de mayo de 1999.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de los siguientes actos administrativos del Ayuntamiento de xxxxx: Decreto nº 5.788, de 16 de julio de 1997, por el que se concede permiso de obra menor para tabicar dos huecos existentes en local sito en la calle xxxx nº25; Decreto nº 1.971, de 3 de marzo de 1998, por el que se concede licencia de obras de adaptación de local destinado a almacén-encerradero en la calle xxxx nº 25; Decreto nº 2.771, de 25 de marzo de 1999, por el que se deja sin efecto el Decreto de la Alcaldía nº 8.804, de 9 de noviembre de 1998, toda vez que existe autorización administrativa para las obras realizadas concedida por el citado Decreto nº 1.971; y Decreto nº 4.286, de 21 de mayo de 1999, por el que se desestima la



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

solicitud presentada por D. xxxxx de revocación de la licencia de obras de adaptación de local en la calle xxxx nº 25.

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