



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero y
ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de junio de 2022, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 556/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 16 de diciembre de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxx1, del acto de concesión de licencia urbanística para el vallado de finca.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 22 de diciembre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 556/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El 9 de noviembre de 2017 D. yyyy presenta declaración responsable de obra menor, consistente en la reparación del muro existente en la parcela sita en la calle ccc1 nº 4 del término de xxx2 (Ayuntamiento de xxx1). Acompaña certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca sobre la que se van a realizar las actuaciones, copia del presupuesto para la reconstrucción del muro de piedra derruido (por cuantía de 600 euros), así como informe fotográfico y planos de la ubicación de la parcela, y autoliquidación del impuesto de obras.



El 3 de agosto de 2018 presenta sendos escritos en los que insta la rectificación de un error material en los planos de las Normas Urbanísticas Municipales para adaptarlos a la realidad catastral asumida por la propia Junta Vecinal, y además solicita la concesión de licencia para vallar perimetralmente la parcela de su propiedad, incluido el frente del Camino ccc2, sobre la alienación oficial, si bien mediante escrito presentado el 8 de febrero de 2019 renuncia a la ejecución de ese vallado, de lo que se da por enterado el Ayuntamiento en escrito de fecha 18 de febrero siguiente.

Pese a lo anterior, constan en el expediente varias denuncias de vecinos del municipio que manifiestan que la reconstrucción del muro se está llevando a cabo, y que además invade la vía pública, y alguna otra propiedad privada. Consideran que se ha ejecutado un cerramiento sin guardar las alineaciones establecidas en las Normas Urbanísticas Municipales.

Segundo.- A solicitud de la Alcaldesa del Ayuntamiento de xxx1, el 8 de octubre de 2018 el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Urbanístico a Municipios y Arquitectura de la Diputación Provincial de xxx3 emite informe en el que se concluye:

“El órgano municipal competente debe paralizar las obras en ejecución que no se ajustan a la declaración responsable e invaden la vía pública, iniciar el procedimiento de restauración de la legalidad e iniciar el procedimiento sancionador de la infracción urbanística (art. 342 RUCyL).

»La solicitud de licencia para el vallado de la parcela ubicada en la calle ccc1 nº4 de xxx2 deberá presentar la documentación adecuada que describa las características generales de su objeto: memoria descriptiva, planos y presupuesto (art. 293 RUCyL).

»La ubicación del vallado deberá ajustarse a las alineaciones indicadas en el plano PO-2.6 de Ordenación, Gestión y Catálogo de las NUM debiendo entregar al Ayuntamiento con carácter de cesión gratuita los terrenos exteriores a las alineaciones señaladas por el planeamiento urbanístico (art. 41 RUCyL)”.

Tercero.- En mayo de 2020, a requerimiento del Ayuntamiento, se emite dictamen técnico con el objeto de “comprobar la adecuación de lo ejecutado a lo declarado por D. yyyy sobre la reparación de un muro de piedra en el lindero sureste de la parcela emplazada en la Calle ccc1 nº 4 del municipio de



xxx2”, cuyas conclusiones, a la vista de la exposición y amplia documentación gráfica que contiene, señalan lo siguiente:

“6.1.- Que las obras realizadas del cerramiento NO se ajustan a la normativa urbanística vigente, al no emplazarse en la alineación establecida.

»6.2.- Que NO se aprecia de ocupación del dominio público por las obras realizadas”

Cuarto.- El 18 de mayo de 2020 la Secretaría del Ayuntamiento emite informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para iniciar y llevar a cabo la restauración de la legalidad urbanística.

Quinto.- El 15 de julio de 2020 el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Urbanístico a Municipios y Arquitectura de la Diputación emite informe que concluye: “Por lo anteriormente expuesto, el murete de mampostería de piedra ejecutado no se ajusta a la Normativa Urbanística de aplicación al no haberse realizado tal como viene descrito en el plano de las N.U.M.”.

Sexto.- El 5 de agosto de 2020 la Secretaría del Ayuntamiento emite informe sobre el procedimiento a seguir para “la rectificación de los actos y acuerdos dictados al margen de la legalidad, es posible considerar la revisión y anulación de la licencia otorgada de acuerdo con los procedimientos legales señalados, y tener en cuenta la correspondiente indemnización por los perjuicios causados por licencia defectuosa”.

Séptimo.- El 2 de febrero de 2021 se recibe en el Consejo Consultivo un escrito de la Alcaldesa de xxx1 con el que puede deducirse que solicita dictamen sobre la revisión de una licencia municipal de obra concedida al margen de la legalidad urbanística y por ello nula. Esa solicitud no se admite a trámite, al no haberse instruido el procedimiento previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Octavo.- El 15 de diciembre de 2021 se formula propuesta de resolución por la que se acuerda “declarar la rectificación del acto de concesión de licencia urbanística para el vallado de finca en C/ ccc1, 4 en xxx2”.

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



Noveno.- Mediante Acuerdo de 23 de febrero de 2022, del Presidente del Consejo Consultivo, se requiere al Ayuntamiento, con suspensión del plazo para emitir el dictamen, para que se complete el expediente administrativo en los siguientes términos: "Examinado dicho expediente se observa que está incompleto, al no constar el preceptivo trámite de audiencia a los interesados. Una vez concedido dicho trámite, también será preciso un nuevo informe propuesta que responda a las alegaciones que en su caso sean presentadas. Además, en la propuesta de resolución habrá de hacerse constar expresamente el motivo de nulidad que se entiende concurre y el precepto en que se funde la pretendida nulidad".

Décimo.- El 6 de mayo de 2022 se recibe en este Consejo Consultivo la documentación requerida, a saber, el trámite de audiencia a los interesados y la propuesta de resolución de 29 de abril de 2022, en la que se indica que concurren las causas de nulidad de pleno de pleno derecho previstas en las letras f) y g) del artículo 47.1 de la LPAC.

Recibida dicha documentación se reanuda el plazo para la emisión del 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.i), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.f) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, 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 106.1 de la LPAC. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que solo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.



2ª.- En lo que respecta a la normativa aplicable al presente supuesto, al tratarse de una Entidad Local ha de hacerse mención a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que en su artículo 4.1.g) 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 2568/1986, de 28 de noviembre.

En relación con el órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, la citada LBRL, en su artículo 110.1, solamente precisa el órgano competente para la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, estableciendo al efecto que corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de tales actos, en los casos y de acuerdo con el procedimiento de los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria (actualmente, artículos 216 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre).

Aunque no existe previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común, de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de la LBRL, cabe entender que, si para la declaración de lesividad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k), correspondiendo la iniciativa al Alcalde (artículo 21.1.l), la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen, pues en otro caso se produciría una asimetría inaceptable; y más cuando el artículo 22.2.j) indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento "el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales".

3ª.- Según el artículo 106.1 de la LPAC, "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 47.1”.

Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho es necesario que concurran los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en una de las causas previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, o 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 solo 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.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

El mencionado artículo 106 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 IV de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede entenderse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la LPAC.

4ª.- El Ayuntamiento pretende declarar la nulidad de pleno derecho de una licencia de vallado de una finca en la Calle ccc1 nº 4 del término de xxx2, al considerar que la actuación autorizada incumple la normativa urbanística de aplicación.

Invoca como causas de nulidad de pleno derecho del acto las previstas en el artículo 47.1 letra f) y g) de la LPAC, por ser la licencia otorgada contraria al ordenamiento jurídico y suponer la adquisición de facultades o derechos careciéndose de los requisitos esenciales para su adquisición, además de suponer su concesión una vulneración de la normativa urbanística municipal, al haberse ejecutado materialmente el vallado sin respetar el retranqueo previsto en el planeamiento municipal.



Conviene recordar que, 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).

El artículo 119.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCyL), establece que "El Ayuntamiento deberá disponer la revisión de oficio de las licencias urbanísticas y órdenes de ejecución cuyo contenido constituya una infracción urbanística grave o muy grave, dentro del plazo de prescripción establecido en el artículo 121, conforme al procedimiento previsto en la legislación sobre procedimiento administrativo".

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 361.5 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante RUCyL).

Por su parte, para la solución del supuesto analizado, se ha de advertir que se trata de una actuación sujeta a declaración responsable. Así, el artículo 69.1 de la LPAC dispone lo siguiente: "A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que este manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio"

En términos similares se pronuncia el apartado 1 del artículo 105 ter de la LUCyL, que establece que "La declaración responsable es el documento mediante el cual su promotor manifiesta, bajo su exclusiva responsabilidad, que los actos a los que se refiere cumplen las condiciones prescritas en la normativa aplicable, que posee la documentación técnica exigible que así lo acredita, y que se compromete a mantener el citado cumplimiento durante el tiempo que dure el ejercicio de los actos a los que se refiere".



Además de ello, el apartado 2 del artículo 105 quáter de la misma Ley señala, en cuanto a la eficacia de la declaración responsable:

“2. La presentación de una declaración responsable conforme a lo dispuesto en esta ley y en el planeamiento urbanístico producirá los siguientes efectos

»a) El declarante quedará legitimado para realizar el acto de uso del suelo declarado, en las condiciones establecidas en la legislación y en el planeamiento urbanístico.

»b) El acto declarado podrá ser objeto, por parte de los servicios municipales, de comprobación o inspección de los requisitos habilitantes para su ejercicio y de la adecuación de lo ejecutado a lo declarado”.

Por tanto, la declaración responsable, una vez presentada, habilita al interesado para el inicio de las obras en las condiciones establecidas en la legislación y en las normas de planeamiento, aunque ello no impide el ejercicio de funciones de comprobación, control e inspección que corresponde a la Administración.

Sentado lo anterior, como ya se ha indicado, el caso examinado trata de una actuación urbanística (vallado de finca) sujeta a declaración responsable conforme al apartado c) del artículo 105.1 bis de la LUCyL, y por ello sometida a un régimen específico y distinto del correspondiente a la tradicional técnica de licencia, en la que el control normativo de la Administración se efectúa antes de conceder la autorización administrativa, sin perjuicio del ejercicio de sus facultades ulteriores de intervención. Por el contrario, en la reciente técnica de declaración responsable la intervención municipal se efectúa posteriormente.

En consecuencia, a diferencia de la clásica técnica autorizatoria, que requiere un acto expreso que opere como título habilitante para desplegar los efectos que le son propios, la declaración responsable no exige que su resultado sea plasmado en una resolución administrativa expresa, debido a que el control se materializa en un momento posterior.

Repárese, por tanto, que, al no existir un acto expreso declarativo de derechos que pueda ser susceptible de revisión de oficio por la Administración, conforme ocurre en el presente supuesto, resulta improcedente la aplicación del procedimiento de revisión de oficio. Todo ello sin perjuicio de la obligación



del Ayuntamiento de ordenar las medidas necesarias para la restauración de la legalidad urbanística, y el inicio en su caso del correspondiente procedimiento sancionador, una vez quede comprobada la irregularidad de la actuación del administrado, tal y como ya advirtió el Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación en su informe de 8 de octubre de 2018.

III CONCLUSIONES

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

No procede declarar la nulidad de pleno derecho del acto de concesión de licencia urbanística para el vallado de finca, ubicada en la calle ccc1, número 4, del término municipal de xxx2 (xxx1).

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