



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera y
ponente

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de febrero de 2024, 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 27/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 15 de enero de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxx1, para declarar la nulidad del decreto de la alcaldía de 21 de noviembre de 2011, por el que se aprueba la licencia de segregación de una finca.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 18 de enero de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 27/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la consejera Sra. Ares González.

Primero.- Por decreto de 21 de noviembre de 2011, del alcalde del Ayuntamiento de xxx1, se concedió a D. yyy1 y Dña. yyy2 licencia de segregación de la finca sita junto a la calle Carretera ccc1, parcela nº 5007 del polígono 502 (ref. catastral vvv1), con una extensión superficial de 3146 m², en cinco parcelas con las siguientes extensiones: 793 m², 623 m², 590 m², 548 m² y 592 m².



Segundo.- El 16 de noviembre de 2023 la secretaria del Ayuntamiento emite un informe en el que señala lo siguiente:

»Que en el inventario municipal está incluida la EDAR conforme a la descripción del arquitecto municipal en su informe de 17 de julio de 2023 del que ya formaba parte desde su construcción en 1970.

»Que el solar, cortina al sito Ctra. ccc1 del Municipio de xxx1 con ref. catastral vvv2 del polígono 502 parcela 05296 también es propiedad del Ayuntamiento con una extensión de 132,63 m².

»Linderos:

»Norte: Camino de ccc2

»Sur: Parcelas 5008 y 5291

»Este: Calle ccc3.

»Oeste: Calle ccc4.

»Características de la EDAR (estación depuradora de aguas residuales).

»La edificación consta de:

»Caseta de bombeo de 2,5 x 2,5 m.

»Recinto antiguo biológico de 6 x 6 x 2 m.

»Recinto antiguo decantador de 6 x 2 x 2 m.

»Vallado y puerta de acceso a la parcela.

»Superficie 132 m².

»Se trata de un bien demanial cuyo destino es depuración de aguas residuales.

»Título de Propiedad:

»La parcela sobre la que está construida la EDAR pertenece al Ayuntamiento desde tiempo inmemorial, en dicha parcela había un pozo de restos vegetales agrícolas que se amplió en unos metros por transmisión del titular colindante en el siglo pasado, yyy3, representada por su marido yyy4 entonces alcalde, allá por finales de los años 1960 precisamente para poder construir la EDAR para el pueblo, durante ese tiempo el Ayuntamiento la ha poseído de forma pública, pacífica y no interrumpida y en concepto de dueño siendo de aplicación los arts. 1930, 1940, 1941, 1952, 1954, 1957 del Código Civil sobre prescripción adquisitiva o usucapión”.



El mismo día 16 de noviembre la secretaria del Ayuntamiento expide un certificado, con el mismo contenido del informe citado, en el que hace constar que el Ayuntamiento es propietario de la finca, a los efectos del artículo 206 de la Ley Hipotecaria (Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria).

Tercero.- Previo informe de la secretaria sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para tramitar una revisión de oficio del acto administrativo, el 17 de noviembre de 2023 el alcalde dicta resolución por la que se inicia el procedimiento de revisión de oficio del decreto de 21 de noviembre de 2011 antes citado, por considerar que se encuentra incurso en las causas de nulidad de los artículos 47.1.f) y 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Cuarto.- Obra en el expediente un informe de 18 de noviembre de 2023 del arquitecto de la mancomunidad xxx2 (que el 10 de noviembre de 2011 informó en el expediente de segregación de finca), de cuyo contenido cabe destacar lo siguiente:

“3º.- Que con los datos facilitados por los solicitantes [en el año 2011], el informe realizado por mí fue favorable para el fin solicitado, porque las parcelas resultantes de la segregación solicitada cumplían con la condición de parcela mínima establecida en la normativa urbanística de aplicación.

»4º.- Que en esa fecha la parcela “Edar” era propiedad del ayuntamiento de xxx1, pero no estaba dada de alta en el catastro, y en los planos que presentaron los solicitantes tampoco estaba incluida.

»5º.- Que los datos catastrales de la “Edar” son los que indico a continuación:

- »Referencia catastral: vvv3
- »Situación: ER Extrarradio Polígono 502 Parcela 5296.
- »Superficie terreno: 132 m².
- »Superficie construida depósitos: 54 m².
- »Año de la construcción: 1.973.

»(...)



»6º.- Que por lo indicado la segregación concedida debe de quedar sin efecto, debiéndose presentar en el ayuntamiento una nueva documentación, tanto gráfica como escrita y redactada por técnico competente, en la que se refleje la realidad existente excluyendo de la propiedad a segregar la parcela de la 'Edar' y solicitar de nuevo la segregación de la Parcela 5007 Polígono 502 origen de la segregación anterior”.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia (en escrito de 17 de noviembre) y abierto un periodo de información pública (según parece inferirse de los documentos nº 8 -firmado el 30 de noviembre- y nº 9 del expediente, si bien no consta su publicación), los interesados presentan alegaciones en escrito firmado el 7 de diciembre, en el que, en síntesis, exponen lo siguiente:

- Que la titularidad de la parcela no está reconocida a favor del Ayuntamiento, al encontrarse “en investigación hasta que exista acuerdo entre las partes o decida la autoridad judicial competente”, según una resolución del Ministerio de Hacienda y Función Pública dictada en un recurso interpuesto por ellos el 6 de noviembre de 2023, que citan (no aportan la resolución). Tampoco cabría reconocerla por la existencia de una EDAR “cuando no consta en el expediente ningún tipo de documentación acerca de su autorización, uso o licitación”. Por lo que solicitan el archivo del expediente.

- Que algunas de las parcelas resultantes de la segregación ya no les pertenecen, por lo que, subsidiariamente, solicitan que la anulación debiera circunscribirse “únicamente a la parcela delimitada actualmente como 5291 del polígono 502 y en lo relativo a su extensión, acomodándose la misma a 510 m², en lugar de a los 592 m² estimados en la licencia objeto del presente expediente”.

- Que, en caso de dictar resolución anulatoria, el Ayuntamiento debería asumir “todos aquellos trámites que fuesen necesarios para regularización notarial y registral al estado definitivo de todas las fincas afectadas, sin coste ni perjuicio alguno para los titulares de las mismas”.

Sexto.- El 18 de diciembre de 2023 el arquitecto de la mancomunidad xxx2 emite nuevo informe en el que señala que “El motivo para la revisión de oficio del decreto de segregación 21.11.11 del solar catastrado 5291 del polígono 5007 parcela 502 que se segregó del polígono 5007 parcela 502 anejo al solar del Ayuntamiento, está motivado, porque en la fecha que se solicitó la segregación, existía una parcela propiedad del Ayuntamiento de



xxx1, que no figuraba en los planos que presentaron los solicitantes para la misma y por tanto, parte de su superficie no estaba descontada de la superficie origen de la segregación. Y por tanto la parcela origen de la segregación era errónea". Y, tras describir la características catastrales de las fincas, concluye que "la superficie del solar catastrado con el numero 5291 es la superficie catastral de 510 m², y que de la diferencia de la superficie con la del solar segregado, 81,89 m², corresponde por un lado, 40,73 m² a la parcela del ayuntamiento y el resto 41,16 m² al terreno de regularización de la alineación de la calle de su situación".

Séptimo.- El 20 de diciembre de 2023 la secretaria del Ayuntamiento formula propuesta de resolución en el sentido de declarar nulo de pleno derecho el decreto 21 de noviembre de 2011, limitando la nulidad a la parcela 5291 del polígono 502 y, por ello, excluir el terreno municipal de la EDAR de la licencia de segregación con arreglo al informe técnico de 18 de diciembre de 2023. Se señala que el decreto "es nulo al suponer la enajenación de un bien de dominio público y se sustituirá por otro ajustado a derecho que respete la propiedad municipal sobre la EDAR respetando la segregación de las restantes parcelas".

Octavo.- Notificada la propuesta de resolución a los interesados y concedido nuevo trámite de audiencia, estos presentan alegaciones (en escrito de 27 de diciembre de 2023) en las que reiteran la necesidad de esperar a que el Ministerio de Hacienda resuelva el recurso presentado y se pronuncie sobre la titularidad del inmueble; señalan que no consta que la EDAR esté en uso y, por ello, el presunto interés público para su rehabilitación; y afirman que ninguna responsabilidad puede achacarse a los interesados, ya que los errores invocados son imputables al arquitecto y a la secretaria del Ayuntamiento, que no comprobaron la veracidad de los planos, por lo que, en caso de anular la segregación, el Ayuntamiento deberá asumir los costes que de ello se deriven.

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 artículo 4.1.i), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, exige el dictamen preceptivo del Consejo en los expedientes de revisión de oficio tramitados por las entidades locales. La preceptividad del dictamen resulta, además, del artículo 106.1 de la LPAC. De este precepto se deduce que el 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.- Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados 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 (el artículo 47.2 de la LPAC se refiere a la nulidad de las disposiciones generales, y no de los actos administrativos).

- 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.

3ª.- Los trámites necesarios que han de observarse en un procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- Resolución de inicio, que debe estar debidamente fundamentada en alguna de las causas de nulidad recogidas en el artículo 47 de la LPAC, que deberán ser adecuadamente invocadas y contener la suficiente justificación de la subsunción en ellas del acto objeto de revisión.

- Actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos; entre ellos, podrán emitirse los informes que se consideren necesarios en relación con la pretensión anulatoria y fundamenten la propuesta que finalmente vaya a formular la Administración.



- Trámite de audiencia que debe concederse a todos los interesados con carácter previo a la formulación de la propuesta de resolución, en el que se les ponga de manifiesto la totalidad del expediente, a fin de que puedan conocer las causas de nulidad invocadas y formular alegaciones.

- Propuesta de resolución que debe incluir, no solo los antecedentes de hecho, sino también los fundamentos jurídicos necesarios en los que se basa la decisión que se pretenda adoptar, motivando la concurrencia de los motivos de nulidad radical si se propone la nulidad del acto.

- Dictamen del Consejo Consultivo.

- Resolución definitiva del procedimiento, que deberá notificarse a los interesados.

El artículo 106 de la LPAC contiene las normas esenciales sobre el procedimiento de revisión de actos nulos, que en lo demás se rige por las disposiciones del título IV de la misma Ley, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común".

Examinada la documentación remitida, se advierte que el contenido del expediente tramitado por la entidad local consultante es insuficiente para poder emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Y ello porque parecen existir hechos y antecedentes que, pudiendo ser relevantes para el conocimiento y resolución del asunto, no se han incorporado al expediente. Así, no figura documentación alguna relativa a las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento para solicitar la inscripción del inmueble en el Registro de la Propiedad tras emitirse el certificado al amparo del artículo 206 de la Ley Hipotecaria; y tampoco las actuaciones realizadas en relación con la inscripción del inmueble en el catastro, los recursos presentados frente a ello y resoluciones recaídas a las que se refieren los interesados (aluden a una "resolución del Ministerio de Hacienda y Función Pública" (sic)). Igualmente, es preciso que conocer si existe algún proceso judicial pendiente sobre la titularidad controvertida (ya que es este extremo, el de la titularidad del bien, el determinante para resolver el expediente).

Aunque el informe y el certificado de la secretaria del Ayuntamiento afirman el carácter demanial de la parcela en la que se ubica la EDAR, se considera necesario que la documentación citada en el párrafo anterior se incorpore al expediente a fin de disponer de todos los datos y documentos



que permitan a este Consejo emitir un pronunciamiento fundado sobre el asunto sometido a consulta. De no ser ciertos los antecedentes relatados por los interesados, esta cuestión deberá aclararse en un informe.

Como ya señaló el Consejo de Estado (dictamen de 24 de octubre de 1996) "El dictamen del Consejo de Estado no tiene la configuración de una autorización para que la Corporación local pueda proceder a la revisión de oficio. No puede entenderse en el sentido de que se precisa el mismo para habilitar el ejercicio de tal potestad revisora. La exigencia del dictamen del Consejo de Estado es un requisito procedimental para garantizar el correcto ejercicio de tal potestad revisora y el respeto a la ley y al Derecho, y a los derechos de los interesados. Se inserta así en el momento final del procedimiento, inmediatamente antes de la resolución que se vaya a adoptar, que será de acuerdo u oído el Consejo de Estado. Por lo tanto solo una vez concluida la tramitación del procedimiento (su iniciación, actos de instrucción precisos, audiencia del interesado y propuesta que sea de la resolución a adoptar por el órgano competente) deberá recabarse el dictamen de este Alto Cuerpo, tras el cual procederá la resolución correspondiente".

En definitiva, se advierte que el expediente remitido no incluye toda la documentación necesaria que permita el conocimiento pleno del asunto y su análisis jurídico. Por ello, procede, sin entrar en el fondo del asunto, instar al Ayuntamiento para que complete el expediente con la documentación referida, emita los informes que, en su caso, se consideren precisos a la vista de dicha documentación, conceda nuevo trámite de audiencia a los interesados (en caso de ser preceptivo) y formule nueva propuesta de resolución.

Una vez realizado lo anterior, deberá solicitarse de nuevo el dictamen del Consejo Consultivo.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que el procedimiento de revisión de oficio está sujeto a un plazo de caducidad de seis meses cuando se inicia de oficio, tal y como señala el artículo 106.5 de la LPAC.

Ahora bien, el artículo 22.1 de la LPAC establece que "El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: (...) d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En



caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento". Como señala a este respecto la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2008, si bien referida a la normativa anterior, "esos momentos (inicio y término de la suspensión) han de coincidir con el de la salida de la petición del órgano requirente -pues no debe perjudicar al administrado la demora en su remisión- y el de entrada en el mismo del informe en cuestión".

En este caso, el procedimiento revisor se inició el 17 de noviembre de 2023 y, si bien en el propio acto de inicio se acordó suspender el procedimiento por la solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la LPAC, tal suspensión carece de efectos. Y ello porque, conforme doctrina reiterada de este Consejo, la suspensión debe acordarse en el momento en que se solicite el dictamen y se remita el expediente a este Consejo (fecha de inicio de la suspensión) y debe notificarse, para su eficacia, a los interesados en el procedimiento en ese momento, circunstancia que no consta que se haya producido.

III CONCLUSIONES

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

En el estado actual del expediente, no procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto en el expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx, para declarar la nulidad del decreto de la alcaldía de 21 de noviembre de 2011, por el que se aprueba la licencia de segregación de una finca, sin que, por ello, pueda entenderse cumplido el trámite del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León.

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