



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de marzo de 2010, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal 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 3 de febrero de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por la Junta Vecinal de xxxxx para declarar la nulidad del Acuerdo de deslinde de fecha 30 de julio de 2001*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de febrero de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 114/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El 30 de julio de 2001 el Alcalde-Pedáneo de la Junta Vecinal de xxxxx suscribe un Acuerdo con D. xxxx1 para la delimitación de su propiedad, de conformidad con el plano que se adjunta al citado documento.

Segundo.- En el inventario de bienes de la Junta Vecinal figura inventariado el Monte de Utilidad Pública nº xxx.



Tercero.- El 20 de marzo de 2009 el Letrado D. xxxx2 emite dictamen sobre la posible nulidad del documento de deslinde.

Cuarto.- La Junta Vecinal de xxxxx acuerda la iniciación del procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de deslinde suscrito en fecha 31 de julio de 2001, al concurrir los motivos previsto en el 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.

Dicho acuerdo es notificado al Servicio Territorial de Montes de la Delegación Territorial de León y a D. xxxx1. Éste último presenta alegaciones en las que se opone al procedimiento revisorio.

Quinto.- El Pleno de la Junta Vecinal de xxxxx, en sesión extraordinaria celebrada el 27 de octubre de 2009, acuerda declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio y el inicio del "expediente de revisión de oficio del documento de deslinde suscrito por el que fuera Alcalde-Pedáneo de la Junta Vecinal de xxxxx, Don xxxx3, y Don xxxx1 con fecha 30 de julio de 2001, por el que se procede al deslinde de los bienes propiedad de la Junta Vecinal, así como los bienes propiedad del Sr. xxxx4 en el término administrativo de xxxxx, en la zona conocida como escombrera xxxx5". Asimismo se acuerda conceder trámite de audiencia a D. xxxx4 y al Servicio Territorial de Montes de la Delegación Territorial de xxxx6.

D. xxxx4 presenta alegaciones en las que se opone al procedimiento revisorio.

El 19 de noviembre de 2009 el Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente informa de que "por parte del personal de este Servicio se ha tenido conocimiento de que una parte de los terrenos pertenecientes al MUP N° xxx, denominado `xxxx7 y agregados´ propiedad de la Junta Vecinal de xxxxx, fueron incluidos en la parcela 1.294, del polígono 2 del término municipal de xxxx8, propiedad de D. xxxx1, situación que ha dado lugar a un estudio detallado de los límites del monte y de las parcelas que lo conforman.

»Una vez se aclare la situación se llevará a cabo el correspondiente procedimiento para dejar constancia de la extensión real del monte y evitar en un futuro que situaciones como ésta se repitan".



Sexto.- El 29 de diciembre de 2009 se formula propuesta de resolución para declarar nulo de pleno derecho el acuerdo o documento de deslinde suscrito el 31 de julio de 2001 por el entonces Sr. Alcalde-Pedáneo de la Junta Vecinal y Don xxxx1, para el deslinde de las propiedades de la Junta Vecinal de xxxxx y las del citado Sr. xxxx4, por concurrir las causas contempladas en el artículo 62.1, letras b), e) y f de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Asimismo se acuerda suspender el procedimiento hasta la emisión de dictamen por el Consejo Consultivo de Castilla y León, lo que se notifica al interesado el 22 de enero de 2010.

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.

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 de revisión de oficio corresponde a la Junta Vecinal de xxxxx, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1.d) 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, puesto en relación con los artículos 22.2.j) y 110.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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 (Dictamen del Consejo de Estado 1420/1993, de 2 de diciembre).

Esto mismo es señalado por la jurisprudencia, que “exige 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).

El Dictamen del Consejo de Estado núm. 674/1994, de 30 de junio, señala que “el procedimiento administrativo aplicable a la revisión de oficio incluye, como uno de sus trámites esenciales, el de audiencia a los interesados, aplicándose no obstante las excepciones de carácter general previstas en el artículo 84 de la Ley 30/1992”. No puede olvidarse que es consustancial a todo procedimiento administrativo su carácter contradictorio, lo cual supone la existencia de la posibilidad de hacer valer, dentro del procedimiento, los distintos intereses en juego, que garantiza la llamada al procedimiento a los que, sin haber iniciado el mismo, ostenten derechos que pueden resultar afectados por la decisión que se adopte. No obstante, no se advierte en el procedimiento la consideración de que la nulidad del acto pueda producir efectos desfavorables a tercero, o suponga indefensión.

3ª.- El artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992) es necesario que concurren los siguientes requisitos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1, 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 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.

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

La Resolución que pretende declararse nula es un acto administrativo que ha ganado firmeza en vía administrativa al no haber sido recurrido en tiempo y forma. Por lo tanto, puede afirmarse que concurren todos los requisitos exigidos legalmente para instar el procedimiento de revisión de oficio.

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 a las que se refiere el citado artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta su propia naturaleza y el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.

En el caso examinado debe recordarse que tanto la doctrina del Consejo de Estado como la de este Consejo Consultivo y la jurisprudencia del Tribunal Supremo requieren -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"- 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 haber prescindido de algún trámite), o que se ha producido alguna anomalía esencial en la tramitación.



La Administración Local fundamenta la iniciación del expediente de revisión de oficio en el motivo contenido en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, "actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido".

Del expediente administrativo remitido resulta que en el Acuerdo de 30 julio de 2001, suscrito por el Alcalde Pedáneo de xxxxx y D. xxxx4, se prescindió de forma absoluta del procedimiento legalmente establecido.

El procedimiento de deslinde viene fijado en los artículos 58 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio. De acuerdo con estos preceptos, los trámites a seguir para ejercer la potestad de deslinde son los siguientes:

a) Redacción de memoria en la que debe constar la justificación del deslinde que se propone, descripción de la finca o fincas, con expresión de sus linderos generales, de sus enclavados, colindancia y extensión perimetral y superficial y título de propiedad y, en su caso, certificado de inscripción en el Registro de la propiedad, y, especialmente, informaciones posesorias que, en su caso, se hubieran practicado y actos de reconocimiento referentes a la posesión a favor de la entidad local de los bienes que se tratare de deslindar.

b) Acuerdo de iniciación, que debe ir acompañado además de por la citada memoria, por certificación del inventario y copia de la inscripción en el registro de la propiedad si existiera, así como cuantos documentos pudieran acreditar los lindes de la parcela.

c) Notificación a los dueños de las fincas colindantes y también, en su caso, a los titulares de otros derechos reales constituidos sobre ellas, para que puedan efectuar alegaciones y aportar cuantos documentos estimen pertinentes.

d) Anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios de la Junta de Castilla y León y del Ayuntamiento, con 60 días de antelación a la fecha fijada para el apeo.



e) Acto de apeo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 64 del Reglamento de Bienes citado.

f) Acuerdo resolutorio de deslinde, que será notificado a los interesados.

g) Una vez firme el acuerdo se procederá al amojonamiento, con intervención de los interesados.

h) Si la finca de la Corporación Local a que se refiere el deslinde estuviera inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá igualmente el deslinde administrativo debidamente aprobado, referente a la misma.

Y si no estuviera inscrita, se procederá a la inscripción previa del título escrito adquisitivo de las mismas o, a falta de éste, de las certificaciones previstas en el artículo 36 de este Reglamento y, a continuación de dicho asiento, se inscribirá el correspondiente deslinde debidamente aprobado.

Respecto al procedimiento en el caso de los montes de utilidad pública, se practicará de acuerdo con el artículo 69.1 del citado Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, en relación (teniendo en cuenta la fecha del documento) con los artículos 12 a 15 de la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, y 79 a 137 de su Reglamento de desarrollo, aprobado por el Decreto 485/1962, de 22 de febrero.

Está claro que en el expediente remitido no se han seguido los trámites exigidos legalmente para proceder a un deslinde administrativo, razón por la que debe entenderse que concurre la causa de nulidad de pleno derecho invocada y contenida en la letra e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, citada. Con independencia de la consideración de si las propiedades están incluidas en el Monte de Utilidad Pública, tampoco tiene el Alcalde-Pedáneo competencia para la aprobación del deslinde, no obstante, ante la falta total y evidente de procedimiento, ni tampoco puede realizarse en el citado documento disposición alguna relativa a los bienes objeto de deslinde, al carecer de soporte procedimental alguno. Además, la indisponibilidad del demanio es una de las notas caracterizadoras de su peculiar régimen jurídico, por lo que cualquier acto que implique un desplazamiento de su posesión a favor de un particular implica una infracción manifiesta de Ley.



La causa de nulidad de pleno derecho por incompetencia, prevista en el artículo 62.1 b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, exige una falta de competencia objetiva y manifiesta por razón de la materia o del territorio, pero no en la jerárquica (Dictamen del Consejo de Estado núm. 52.603, de 24 de noviembre de 1988). No obstante, si se tiene en cuenta la regulación del Reglamento de Montes, la competencia en materia de deslinde corresponde a la Administración Forestal (Autonómica, en este caso), sea cual sea la Entidad Pública titular del monte (artículo 79).

Respecto al vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "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", invocado en este caso, es interpretado muy estrictamente por el Consejo de Estado. Una aplicación en puridad de dicha categoría, de modo que permita darle significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 63 de la misma norma), postula evitar un entendimiento amplio de los "requisitos esenciales" para la adquisición de facultades o derechos.

Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1.393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario.



Por otro lado, cabe indicar que 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). Por su parte, el artículo 20 de dicha norma establece que el inventario de los bienes inmuebles expresará los datos siguientes, entre los que se pueden destacar: el nombre (a), la naturaleza (b), la situación, linderos y superficie (c, d y d), "la naturaleza de dominio público o patrimonial, con expresión de si se trata de bienes de uso o de servicio público, patrimoniales o comunales" (i), 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" (g).

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, de 4 de septiembre, 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.

El deslinde tiene por objeto practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas; tales operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre ella. El deslinde no decide cuestiones de propiedad, sino que declara provisionalmente la posesión de hecho. La Ley de Montes de 8 de junio de 1957 dice del deslinde que "declara con carácter definitivo el estado posesorio a reserva de lo que



resulte del juicio declarativo ordinario de propiedad”, idea que reproduce el artículo 132 del Reglamento de Montes.

Por último, debe indicarse que el objeto de la revisión de oficio tiene un carácter exclusivamente anulatorio y no tiene cabida en él las pretensiones de declaración de derechos subjetivos.

III CONCLUSIONES

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

Procede que por el órgano competente se declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de deslinde adoptado por la Junta Vecinal de xxxxx el 30 de julio de 2001.

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