



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 13 de septiembre de 2012, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Jurado Provincial de Montes Vecinales en Mano Común de xxxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 3 de agosto de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Jurado Provincial de Montes Vecinales en Mano Común de xxxx1 para la declaración de nulidad del acto presunto de clasificación del monte "xxxx2" como vecinal en mano común*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de agosto de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 509/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 11 de diciembre de 2004 la Junta Provisional de la Comunidad Vecinal de xxxx3, presenta ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx1 un escrito en el que se solicita la iniciación del



expediente de clasificación del monte denominado "xxxx2" como vecinal en mano común.

Segundo.- El 6 de febrero de 2009 se inicia el procedimiento de clasificación. Por Resolución de 12 de febrero de 2010, el Jurado de Provincial de Montes Vecinales en Mano Común de xxxx1 acuerda no clasificar como monte vecinal en mano común el denominado "xxxx2".

Tercero.- La Comunidad Vecinal de xxxx3 interpone un recurso ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de xxxx1 contra la Resolución de 12 de febrero de 2010.

El referido Juzgado en Sentencia 130/2011, de 11 de abril de 2011, confirmada en apelación por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de xxxx4 en Sentencia 439/2011, de 4 de noviembre de 2011), declara la nulidad de la resolución recurrida; asimismo declara el monte como vecinal en mano común, por silencio administrativo positivo.

Cuarto.- El 23 de mayo de 2012 el Jurado Provincial de Montes Vecinales en Mano Común acuerda la iniciación del procedimiento de revisión de oficio contra el acto presunto de clasificación del monte "xxxx2", como monte vecinal en mano común, con base en el informe jurídico emitido por los Servicios Jurídicos de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx1 el 13 de diciembre de 2011.

Quinto.- Consta en el expediente la notificación del Acuerdo de iniciación del procedimiento de revisión de oficio así como la designación de instructor y secretario a los interesados, a los que se les concede un plazo de diez días para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes. Se procede también a la publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCYL), en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de xxxx5.

Sexto.- El 19 de junio de 2012 la Mancomunidad de xxxx6 presenta alegaciones en las que se expone:



“La Mancomunidad de xxxx6 viene a personarse en el presente expediente por ser la titular legítima de los derechos de explotación de los parques eólicos, ubicados en el monte “xxxx2” por acuerdo unánime del Pleno del Ayuntamiento de xxxx5 en sesión celebrada el día 26 de junio de 1996 y por tanto, por reunir la condición de interesado (...).

»Considera esta Mancomunidad que el monte “xxxx2” no reúne los requisitos para ser clasificado como en mano común.

»En efecto, al ser cedida la explotación del recurso eólico a esta mancomunidad el Ayuntamiento de xxxx5 realiza un evidente acto de dominio sobre el monte, es decir se considera titular del mismo, por lo que los solicitantes de la clasificación del monte en mano común deben acreditar la pertenencia del mismo a una agrupación vecinal lo que, a nuestro entender, no ha quedado probado en el expediente de clasificación.

»Adicionalmente, debemos indicar que, conforme a los datos que obran en poder de esta mancomunidad, la explotación del monte se ha realizado desde tiempo inmemorial por el Ayuntamiento como lo acredita el hecho de haber sido éste quien abona el IBI rústico (y la antigua contribución Territorial Rústica), así como consecuencia de la explotación del monte por medio de la adjudicación de pastos a los ganaderos locales, quienes abonan un precio cierto al municipio.

»Es importante este último punto porque, si es el Ayuntamiento quien percibía el precio de los ganaderos, es decir, el rendimiento del monte, no puede acreditarse en modo alguno que éstos fuesen aprovechados por quienes vienen ahora a interesar la clasificación en mano común.

»Finalmente, debe descartarse la existencia de un aprovechamiento en mano común, como exige la Ley 55/1980, al no acreditar los instantes la titularidad del monte por una serie de personas sin división ideal de cuotas (...).”

Séptimo.- El 20 de junio de 2012 la Junta Provisional de la Comunidad Vecinal de xxxx3 presenta alegaciones en las que señala que ha interpuesto incidente de nulidad frente al Acuerdo del Jurado Provincial de Montes Vecinales en Mano Común de 23 de mayo de 2012, por el que se inicia el



presente procedimiento de revisión de oficio, al considerar que es contrario al pronunciamiento de la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia el 4 de noviembre de 2011 y que ha sido adoptado con la finalidad de eludir su cumplimiento.

Octavo.- El 9 de julio de 2012 se formula informe-propuesta de resolución del procedimiento de revisión de oficio por el que se propone declarar nulo de pleno derecho el acto presunto por el que se declara Monte Vecinal en Mano Común al denominado monte "xxxx2".

Noveno.- El día 10 de julio de 2012 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente la propuesta de resolución.

Décimo.- Consta en el expediente el acuerdo por el que se suspende el plazo para resolver, de conformidad con lo previsto en el artículo 42.5c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, su notificación a los interesados y su publicación en el BOCYL y en el BOP.

Decimoprimer.- El 31 de julio el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de xxxx1 dicta el Auto 88/12 en el que se desestima el incidente de nulidad promovido por la Junta Provisional de la Comunidad Vecinal de xxxx3.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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



Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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.- La competencia para resolver el presente expediente corresponde al Jurado Provincial de Montes Vecinales en Mano Común de xxxx1, de conformidad con lo establecido en la Orden MAM/1417/2008, de 23 de julio, por la que se establece la composición de los Jurados de Montes Vecinales en Mano Común en la Comunidad de Castilla y León, y en el artículo 63.2 de la Ley 3/2001 del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, al carecer de superior jerárquico.

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, 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.

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

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

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio incoado por el Jurado Provincial de Montes Vecinales en Mano Común de xxx1 para la declaración de nulidad del acto presunto de clasificación del monte "xxx2" como vecinal en mano común.

En el presente caso entre el acuerdo de incoación del procedimiento (6 de febrero de 2009) y la resolución definitiva (12 de febrero de 2010) había transcurrido un plazo superior al año, por lo que a tenor de lo establecido en el artículo 18 del Reglamento de Montes Vecinales en Mano Común, aprobado por el Decreto de 26 de febrero de 1970, y por aplicación de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se ha producido un silencio administrativo positivo.

La Resolución de 12 de febrero de 2010, en la que el Jurado de Provincial de Montes Vecinales en Mano Común de xxx1 acuerda no clasificar como monte vecinal en mano común el denominado "xxx2", fue impugnada ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de xxx1.

La Sentencia del referido Juzgado de 11 de abril de 2011, confirmada en apelación por la Sentencia de Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal



Superior de Justicia de Castilla y León de 4 de noviembre de 2011, declara la nulidad de la resolución desestimatoria de la clasificación, ya que “la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo” (artículo 43.3 de la Ley 30/1992). No obstante puntualiza: “hemos por tanto de estimar la demanda interpuesta, no por considerar que haya quedado acreditado con las pruebas obrantes en autos que estemos ante un monte vecinal en mano común sino por la eficacia que la Ley concede al silencio administrativo.”

El apartado 3 del artículo 43 de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece: “La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento”. De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero: “(...) Se trata de regular esta capital institución del procedimiento administrativo de forma equilibrada y razonable, por lo que se suprime la certificación de actos presuntos que, como es sabido, permitía a la Administración, una vez finalizados los plazos para resolver y antes de expedir la certificación o que transcurriera el plazo para expedirla, dictar un acto administrativo expreso aún cuando resultara contrario a los efectos del silencio ya producido. Por todo ello, el silencio administrativo positivo producirá un verdadero acto administrativo eficaz, que la Administración pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos en la Ley”.

La estimación por silencio de una solicitud tiene igual naturaleza que el acto administrativo expreso estimatorio de aquélla y, en lógica consecuencia, para dejar sin efecto un acto administrativo producido por silencio se necesita acudir al procedimiento de revisión de los actos administrativos expresos, bien sea a instancia de la Administración o a instancia de un particular.

5ª.- La propuesta de resolución determina que procede declarar la nulidad de pleno derecho del acto presunto por el que se declara el denominado “xxxx2” como monte vecinal en mano común, por no reunir los requisitos para ser clasificado como tal, por lo que concurre la causa prevista en el artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992 (“Son nulos de pleno derecho 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”).



En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2001 señala que “La Jurisprudencia de esta Sala es terminante al respecto. Las Sentencias de 20 de marzo de 1984, 3 de noviembre de 1987, 18 de junio de 1991, 14 de diciembre de 1995, 11 de abril de 1997 y 24 de abril de 2000, entre otras varias, han sentado como doctrina la conclusión de que, prescindiendo de los problemas en torno a la propiedad o consideración definitiva del monte, la correcta inclusión o exclusión del mismo en el concepto de ‘vecinal en mano común’ ha de determinarse partiendo de la existencia o inexistencia de un aprovechamiento consuetudinario, precisamente en ese concreto modo, por parte de los miembros de la comunidad de que se trate. De esta suerte, si aparece acreditado que el uso, total o parcial, no forestal de los montes controvertidos ha sido otorgado en circunstancias que evidenciaban la ausencia de aprovechamiento como montes vecinales por parte de los miembros de la comunidad, se aprecia la falta de las características que para considerarlos clasificables como tales desde el punto de vista administrativo exige el art. 1º de la Ley de 1.980”.

Por su parte la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 11 de noviembre de 1998 señala:

“En el casi medio centenar de sentencias que esta Sala 3.^a del TS ha pronunciado en los últimos veinte años sobre clasificación de montes vecinales, se ha optado por diversas soluciones, atendiendo desde luego a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, como es de esperar siempre que se trata de resolver problemas de aplicación del Derecho. No obstante, son notas comunes a todas las resoluciones indicadas las siguientes:

»(...) 4) La tramitación de los expedientes de clasificación de los montes vecinales por los Jurados Provinciales de Montes Vecinales en Mano Común (arts. 9 y ss. de la Ley de 1980), cuyas resoluciones ponen fin a la vía administrativa, reservándose no obstante a la jurisdicción civil ordinaria los temas de dominio y demás derechos reales sobre los montes; 5) presunción general de exactitud de las resoluciones de dichos Jurados, no solamente atendiendo al carácter arbitral y meramente definitorio de los efectos de clasificación de tales montes, sino al prestigio y competencia de quienes lo forman, si bien dicha presunción de exactitud ha de circunscribirse a las cuestiones de hecho, y no a las conclusiones jurídicas que puedan efectuarse por el mismo; 6) variable valoración de la circunstancia de que los supuestos



montes en mano común figuren inscritos en el Registro de la Propiedad como bienes propios de las Entidades Locales, puesto que si bien el art. 12 de la Ley 55/1980 no considera obstáculo a la clasificación de los montes como de mano común la circunstancia de que se hallaren incluidos en catálogos o registros con diferente titularidad (respetando por supuesto los asientos practicados por decisión judicial), la inexistencia de ese óbice no ha de significar forzosamente que para clasificarlos como aprovechables en mano común vecinal se pueda prescindir de la necesidad de acreditar, de una manera efectiva, que los terrenos objeto de controversia vienen aprovechándose consuetudinariamente de esta forma concreta por los miembros de la comunidad en su calidad de vecinos, y así, ha venido declarándose por la jurisprudencia con reiteración y continuidad (...)."

En el presente caso, según la propuesta de resolución, el monte "xxxx2" no reúne los requisitos para ser clasificado como vecinal en mano común por las siguientes razones:

"No hay constancia documental ni de escrituras de constitución de la Comunidad Vecinal, ni estatutos reguladores de funcionamiento, ni listados de acciones, ni copropietarios. Tampoco se acredita la existencia de actas y de acuerdos. No hay constancia de una contabilidad, aunque sea simple, ni de cuentas bancarias, no se acredita una organización mínima con nombramiento de órganos de gobierno o de representantes de la misma. No hay un aprovechamiento consuetudinario como grupo social en mano común. El aprovechamiento del monte es realizado por ganaderos de la localidad de xxxx7. Hay controversia sobre el dominio ya que tanto la Comunidad Vecinal como el Ayuntamiento de xxxx5 realizan alegaciones de propiedad."

Por lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que debe declararse la nulidad de pleno derecho del acto presunto estimatorio de la solicitud de clasificación del monte "xxxx2" como vecinal en mano común, conforme a lo señalado en el cuerpo del presente dictamen, con fundamento en el artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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

Procede revisar de oficio el acto presunto estimatorio del Jurado Provincial de Montes Vecinales en Mano Común de xxxx1 por el que se clasifica el monte "xxxx2" como vecinal en mano común.

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