



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de julio de 2015, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx*, 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 12 de mayo de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio de la licencia de agrupación de fincas, concedida a Dña. xxx1 por Decreto del Alcalde de xxxx el 14 de diciembre de 2011*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 13 de mayo de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 190/2015, 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 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. Rey Martínez.

Primero.- Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx de 26 de febrero de 2015, se inició el procedimiento de revisión de oficio de la licencia de agrupación de fincas, concedida a Dña. xxx1 por Decreto del Alcalde de 14 de diciembre de 2011, al amparo de las causas de nulidad de las letras b), e) y f)



del 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Dicho Acuerdo se funda en el informe-propuesta de inicio de la Secretaría del Ayuntamiento de 26 de enero de 2015.

Segundo.- El acuerdo de inicio se notificó a la titular de la licencia y al resto de los propietarios de las parcelas afectadas por la agrupación, con concesión de un plazo para formular alegaciones.

El 12 de marzo de 2015 D. xxx2 presenta alegaciones en las que insta la anulación de la licencia porque la agrupación fue solicitada por persona distinta a la propietaria de las parcelas, a la que no se concedió audiencia previa al otorgamiento, y porque el Ayuntamiento la tramitó de forma errónea como si se hiciera la agrupación de fincas para un desarrollo urbanístico que conlleva equidistribución, una equidistribución que su finca no tiene que soportar.

Tercero.- El 30 de abril se emite informe-propuesta de resolución que considera que el acto de concesión de la licencia adolece de los vicios de nulidad de pleno derecho referidos en el acuerdo de inicio del procedimiento.

Cuarto.- Por Resolución de la Alcaldía de 4 de mayo, notificada a los interesados al día siguiente, se suspende el plazo para dictar resolución hasta tanto no se reciba el informe del Consejo Consultivo de Castilla y León al amparo del artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que fue solicitado por el Ayuntamiento el 8 de mayo.

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

Quinto.- Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León de 21 de mayo de 2015, con suspensión del plazo de emisión del dictamen, se requiere del Ayuntamiento el envío de la siguiente documentación complementaria necesaria para la emisión del dictamen:

- Informe de los servicios técnicos municipales que determine si la licencia de 14 de diciembre de 2011 fue concedida para la finalidad prevista en



el artículo 37 de las Normas Subsidiarias Provinciales o, en otro caso, la finalidad a la que responde.

- Informe de la Secretaría del Ayuntamiento que determine, igualmente, si la licencia de 14 de diciembre de 2011 fue concedida para la finalidad prevista en el artículo 37 de las Normas Subsidiarias Provinciales o, en otro caso, la finalidad a la que responde.

Ambos informes deben referirse también a la incidencia en la cuestión tratada de las Normas Subsidiarias de Planeamiento General de octubre de 1980, a las que dice acogerse el Proyecto de junio de 2008, presentado a los efectos de solicitar la licencia de agrupación.

- Nueva propuesta de resolución en la que se valore la incidencia de los nuevos informes emitidos en el resultado del procedimiento.

Dicho Acuerdo fue notificado al Ayuntamiento el 2 de junio. El 12 de junio el Ayuntamiento remite la citada documentación, que tiene entrada en este Consejo el 23 de junio de 2015.

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, correspondiendo 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 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.- 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, 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 2.568/1986, de 28 de noviembre. Dicha remisión a la legislación estatal sitúa actualmente la cuestión en los artículos 102 a 106 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En relación con el órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, 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 los 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, cabe entender que si para la declaración de nulidad 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.- 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 presupuestos:

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

En este caso, el procedimiento se inicia de oficio por la Administración y se trata de actos que agotan la vía administrativa de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

4ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada hay que determinar si concurren las causas de nulidad de pleno derecho invocadas para dejar sin efecto la licencia de agrupación de fincas concedida a Dña. xxx1 por Decreto del Alcalde de 14 de diciembre de 2011.

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, del carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.

En el presente caso, se alegan como motivos de nulidad de pleno derecho los contenidos en las letras b), e) y f) en el citado artículo 62.1, que dispone:

“Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...)

»b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. (...)

»e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

»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”.

Respecto del primer motivo alegado, el procedimiento de revisión se fundamenta en la propuesta en que el Decreto de otorgamiento de la licencia contiene un acto que ha sido dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, habida cuenta de que la agrupación de fincas es un acto civil que requiere la formalización de escritura pública y su inscripción en el Registro de la Propiedad; pero no la obtención de licencia urbanística. Efectivamente, de acuerdo con los artículos 45 y siguientes del Reglamento Hipotecario la agrupación de fincas es una operación registral por la cual se unen dos o más fincas para formar una sola. Sus requisitos son: 1) que se trate de fincas colindantes o que constituyan una unidad económica; 2) que pertenezcan a un solo titular, o varios pro indiviso, y 3) que se haga constar en la escritura pública la finca resultante y las agrupadas.



De acuerdo con la jurisprudencia, lo decisivo y determinante en este supuesto de nulidad de pleno derecho, es que la incompetencia sea manifiesta, esto es "que se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido" (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2001). En el presente supuesto se incurre en el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, puesto que la realización de aquella operación registral no integra el ámbito de las funciones que delimitan la esfera de la competencia municipal y, por ende, del Alcalde-Presidente que otorgó la licencia de agrupación.

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

En el informe de la Secretaría del Ayuntamiento de 14 de diciembre de 2011, que precedió al otorgamiento de la licencia, se apelaba como norma habilitante de su adopción al artículo 37 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial de xxx3, relativo a las "Reparcelaciones", según el cual:

"1.- Son reparcelaciones las agrupaciones o integraciones de fincas realizadas en pro de conseguir fincas con la superficie mínima construible, concentrar y regularizar las parcelas edificables, aprovechar de modo racional los recursos naturales, distribuir justamente los beneficios y cargas de ordenación urbanística o de urbanización o cualquier otro finalidad según la normativa aplicable.

»Solamente se podrá edificar en parcelas que tengan el tamaño mínimo a efectos del cumplimiento de estas Normas.



»Las reparcelaciones realizadas al amparo de estas Normas cuya finalidad sea la edificación deberán obtener licencia oportuna previa presentación y aprobación del proyecto técnico necesario.

»Cuando se realicen reparcelaciones en aplicación de algún instrumento de gestión urbanística se estará a lo dispuesto en el artículo 310 LS y en el Título III del RGU”.

Tal y como consta en el informe del arquitecto técnico municipal de 9 de junio de 2015, emitido a instancia de este Consejo, “La solicitud presentada, en ningún caso, se refiere a una reparcelación, ya que no cumple con los condicionantes anteriormente expuestos; como se indica en el proyecto presentado cuyo título es ‘Proyecto para solicitud de agrupación de fincas-solares (...)’: no teniendo otro objeto que escriturar, y en su día poder actuar en todo el solar resultante de la agrupación’.

»Por tanto, a la vista de la documentación presentada y de lo previsto en el artículo 97 de la LUCYL y en el artículo 288 del RUCYL, la agrupación de fincas no es un acto sujeto a licencia”.

Añade, además, que “la referencia a las Normas Subsidiarias de Planeamiento General de octubre de 1980 existente en el proyecto presentado es errónea, no existiendo estas Normas en el ámbito que nos ocupa”.

En el mismo sentido se pronuncia el informe de la Secretaría del Ayuntamiento de 11 de junio de 2015, requerido también como documentación complementaria del expediente.

En el presente caso, como pone de manifiesto en sus alegaciones uno de los interesados, en el procedimiento no se concedió audiencia a los distintos propietarios de las fincas afectadas por la agrupación cuando era patente la existencia de distintas titularidades, con menoscabo de su derecho de defensa. Junto a ello, como se indicó anteriormente, al ser la agrupación de fincas autorizada a través de la licencia un acto ajeno al ámbito de las competencias municipales, puede decirse que concurre igualmente una manifiesta inadecuación del procedimiento de otorgamiento de la licencia, que no debió siquiera ser tramitado, por ser procedente su inadmisión, por lo que, en conexión con la anterior causa de nulidad, se aprecia que concurre el motivo de



nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Respecto del tercer motivo alegado, este Consejo Consultivo considera que no cabe encuadrarlo en la letra f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, puesto que dicho motivo está previsto para cuando se produzca un acto atributivo de derechos que sea contrario al ordenamiento jurídico y falten los requisitos esenciales, es decir, los relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario.

En el caso que se dictamina la revisión se fundamenta en dicho motivo, según la propuesta de resolución, por tratarse de un acto atributivo de derechos sobre las fincas afectadas. No obstante, debe recordarse que, tal como consta en el Decreto de otorgamiento de la licencia que se revisa, ésta se expide salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955. De ello resulta el que no exista un beneficiario que adquiera unos derechos derivados de ese acto, sino que más bien se trataría del supuesto de nulidad de la letra c) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: "Los que tengan un contenido imposible".

La imposibilidad de los actos administrativos puede ser física, ideal o jurídica. La imposibilidad física de un acto tiene lugar cuando resulta absolutamente inadecuado a la realidad material sobre la que recae, como ocurre si el acto se refiere a un sujeto o a un objeto inexistente. Lo ideal surge cuando la estructura lógica del acto está defectuosamente conformada al existir dentro de ella elementos contradictorios; y la jurídica cuando el acto contradice de manera clara y terminante el ordenamiento jurídico por faltar los presupuestos del propio acto.

A este respecto, no existe en este caso una agrupación previa de fincas en un sector para la posterior realización de nueva adjudicación de fincas resultantes dentro de un desarrollo urbanístico, supuesto que estaría precisado de licencia conforme a los artículos 97.f) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y 288.2º.b) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero. En este



sentido, si se autoriza la agrupación de fincas sin la concurrencia de los presupuestos fácticos que la posibilitan, la infracción de tales reglas es la nulidad de pleno derecho, de modo que el acto será nulo de pleno derecho por falta de objeto o por ser imposible de acuerdo con el artículo 62.1 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

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

Procede que se declare la nulidad de pleno derecho de la licencia de agrupación de fincas concedida a Dña. xxx1 por Decreto del Alcalde de xxxx el 14 de diciembre de 2011.

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