



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de diciembre de 2015, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento 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 18 de noviembre de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio, incoado por la Junta Vecinal de xxxx2 (xxxx1), del Acuerdo del Pleno de 18 de abril de 2014, de recuperación de terrenos pertenecientes a la Junta Vecinal en el polígono 20, parcela 512.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de noviembre de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 466/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y 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. Ramos Antón.

Primero.- El 6 de mayo de 2013 D. xxx1 y Dña. xxx2 presentan un escrito ante la Junta Vecinal de xxxx2 para la adecuación catastral de una finca de su propiedad, sita en el barrio de xxxx3, que han poseído de forma pacífica, pública e ininterrumpida durante más de 50 años, pues entienden que por error

se encuentra catastrada como parte de una gran finca de una superficie de 257.957 m², de propiedad municipal en el polígono 20, parcela 512.

Segundo.- El 20 de junio la Junta Vecinal de xxxx2 contesta a dicho escrito e indica que la parcela de referencia, catalogada como de uso comunal, aparece vallada sin su autorización ni la del Ayuntamiento de xxxx1 recibiendo uso particular, por lo que solicita que se retire el vallado con el fin de volver a restablecer el uso catalogado de dicha parcela.

Tercero.- El 14 de febrero de 2014 Dña. xxx2 presenta un escrito en el que reitera que la finca es de su propiedad.

Cuarto.- La Junta Vecinal, en sesión celebrada el 18 de abril, acuerda la recuperación de terrenos del polígono 20 parcela 512, y el 27 de mayo realiza la apertura de la finca.

Quinto.- El 4 de junio D. xxx1 y Dña. xxx2, a través del despacho de abogados "Bufete yyyy", presentan un escrito en el que reiteran que la finca es de su propiedad y que las actuaciones reivindicatorias de la Junta Vecinal se han llevado a cabo sin seguir el procedimiento legalmente establecido.

Sexto.- El 25 de junio el Procurador del Común, en respuesta al escrito de queja recibido en el que se indica que la Administración ha llevado a cabo actuaciones sin haber seguido procedimiento administrativo alguno que ampare o justifique sus actuaciones, solicita a la Junta Vecinal que informe acerca de las actuaciones llevadas a cabo sobre la cuestión planteada.

El 23 de julio la Junta Vecinal presenta alegaciones al informe del Procurador del Común en las que señala que la finca está inscrita en el Inventario General de Bienes y Derechos, registrado tanto en el Ayuntamiento de xxxx1 como en la Junta Vecinal de xxxx2.

El 22 de agosto el Procurador del Común solicita a la Junta Vecinal que le remita copia íntegra del expediente de recuperación de oficio.

El 18 de septiembre la Junta Vecinal aporta el Acta del Acuerdo del Pleno de 18 de abril de 2014.

El 26 de septiembre de 2014 el Procurador del Común comunica a la Junta Vecinal la imposibilidad de recuperación de un bien patrimonial al haber transcurrido un plazo superior a un año y señala que se inicie un expediente de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de 18 de abril de 2014, de recuperación de terrenos pertenecientes a la Junta Administrativa en polígono 20, parcela 512, al haberse dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido de conformidad con lo dispuesto en las letras e) y f) del artículo 62. 1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, debiendo reponer el inmueble aludido al estado en que se encontraba con anterioridad a su intervención acudiendo, si es ese su interés, a los tribunales civiles en defensa de sus derechos.

Séptimo.- El 9 de enero de 2015, el Servicio de Asesoramiento y Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de xxxx4 emite informe en el que indica que la Junta Vecinal debe iniciar el procedimiento de revisión de oficio.

Octavo.- El Pleno de la Junta Vecinal, en sesión celebrada el 24 de junio, acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio, en aplicación de lo establecido en el artículo 62.1 e) de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Noveno.- El 30 de junio la Junta Administrativa de xxxx2 concede trámite de audiencia a los interesados y les comunica que se ha procedido a la suspensión del acto objeto de revisión de oficio pues al haber transcurrido un plazo superior a un año de su posesión su recuperación sería a través de los tribunales de justicia.

El 18 de agosto se publica el en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxx4 el trámite de información pública.

Décimo.- El 19 de octubre los interesados presentan escrito en el que muestran su conformidad con la declaración de la nulidad del acto.

Decimoprimer.- El 29 de octubre de 2015 se formula propuesta de resolución estimatoria de la solicitud de revisión de oficio y se declara la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno de 18 de abril de 2014, de recuperación de terrenos pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxx2 en polígono 20, parcela

512, con reposición de la parcela al estado en que se encontraba con anterioridad a su intervención, acudiendo si fuere su interés a los tribunales civiles.

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.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.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver el presente procedimiento de declaración de nulidad, corresponde a la Junta Vecinal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que ha de ponerse en relación con los artículos 4.1 g) 22.2 k) y 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio referente al Acuerdo del Pleno de 18 de abril de 2014, de

recuperación de terrenos pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxx2 en polígono 20, parcela 512.

El artículo 4.1.g) de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, 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"; 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.

Según el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 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.

El mencionado artículo 102 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 VI de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Así, figura el acuerdo de inicio adoptado por el Pleno, la concesión del trámite de audiencia a los interesados, que han presentado alegaciones, y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

4ª.- A la vista de lo expuesto, debe analizarse si concurren los requisitos necesarios para proceder a la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de 18 de abril de 2014, de recuperación de terrenos pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxx2 en polígono 20, parcela 512.

Este Consejo Consultivo considera que, antes de entrar en el fondo del asunto, es preciso determinar si la revisión de oficio iniciada ha caducado.

El artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que "Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo".

En el caso examinado, el procedimiento se inició mediante Acuerdo de la Junta Vecinal adoptado en sesión celebrada el 24 de junio de 2015, a raíz del Acuerdo del Procurador del Común de 26 de septiembre de 2014 en el que, tras recibir un escrito de queja planteado por el interesado, en el que se hace referencia a que la Entidad Local les está requiriendo la retirada de un vallado y de diversos enseres de una finca de su propiedad (polígono 20, parcelas 479 y 512) sin que la Administración haya seguido procedimiento administrativo alguno que ampare o justifique tales actuaciones, se insta a la Junta Vecinal a que inicie un procedimiento de revisión de oficio, lo que es confirmado mediante informe de la Diputación Provincial de xxxx4 de 9 de enero de 2015.

A la vista de los escritos dirigidos por los interesados a la Junta Vecinal y, en concreto, el remitido el 4 de junio de 2014 a través del "Bufete yyyy", se considera que el procedimiento se inicia a instancia de parte, ya que del citado escrito se deduce el carácter de la pretensión: que se inicie la revisión de oficio

del Acuerdo del Pleno de 18 de abril de 2014, de recuperación de terrenos pertenecientes a la Junta Vecinal en polígono 20, parcela 512.

El artículo 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que "El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter".

El citado artículo establece un beneficio a favor de los particulares para el caso de que si éstos se equivocan en la calificación de un recurso administrativo, ello no suponga su inadmisión de plano, sino que la Administración tiene que conocer de aquél "siempre que se deduzca su verdadero carácter".

De acuerdo con lo expuesto, la obligación legal de la Administración de recalificación de los recursos, en los supuestos de error de los particulares, del tenor del escrito presentado los interesados se deducía claramente su pretensión dirigida a que se iniciara un procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de 18 de abril de 2014.

Por todo lo expuesto se considera que el procedimiento se ha iniciado a solicitud del interesado y, por lo tanto, que no ha caducado.

5ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, hay que determinar si el Acuerdo del Pleno de 18 de abril de 2014, de recuperación de terrenos pertenecientes a la Junta Vecinal en polígono 20, parcela 512 es nulo de pleno derecho con base en lo establecido en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ("actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido").

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 artículo 62.1 de la citada 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.

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.

El artículo 82 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece: "Las Entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de las siguientes prerrogativas:

»a) La de recuperar por sí mismas su posesión en cualquier momento cuando se trate de los de dominio público y, en el plazo de un año, los patrimoniales".

El artículo 50.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, dispone que las Entidades Locales Menores tienen como competencia propia la administración y conservación de su patrimonio; y el artículo 51.1.d) que en el ejercicio de sus competencias ostenta la potestad de investigación deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

El artículo 70.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, dispone lo siguiente:

"1. Las Corporaciones Locales podrán recobrar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo.

»2. Cuando se tratare de bienes patrimoniales, el plazo para recobrarlos será de un año, a contar del día siguiente de la fecha en que se hubiera producido la usurpación, y transcurrido ese tiempo procederá la acción correspondiente ante los Tribunales ordinarios”.

El artículo 71 del citado Reglamento de Bienes de las Entidades Locales establece que el procedimiento para la recuperación de la posesión podrá iniciarse a través de las formas previstas en el artículo 46 que son, o bien de oficio, por la propia corporación, a iniciativa, en su caso, de cualquier otra administración que, en virtud de los deberes de información mutua y colaboración, ponga en su conocimiento los hechos, actos o circunstancias que sirvan de base al ejercicio de dicha acción, o bien por denuncia de los particulares.

Y el apartado 2 del mismo artículo dispone que la recuperación en vía administrativa requerirá acuerdo previo de la Corporación, al que se acompañarán los documentos acreditativos de la posesión, salvo que se tratare de repeler usurpaciones recientes.

En el presente caso de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el bien en cuestión es patrimonial, por lo cual ha transcurrido el plazo de un año señalado en el artículo 70.2 del citado Reglamento desde la fecha de la usurpación, por lo que la Administración debe acudir a los tribunales civiles, como cualquier otro propietario privado, para el ejercicio de la potestad recuperatoria.

Aún más: aunque el bien se considerase de dominio público, como señala la Junta Vecinal, en cuyo caso la recuperación de su tenencia no estaría sujeta a plazo alguno, no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido para la recuperación de oficio, pues el Acuerdo del Pleno de 18 de abril de 2014, de recuperación de terrenos pertenecientes a la Junta Vecinal en el polígono 20, parcela 512, es a la vez acuerdo de inicio y de finalización del procedimiento recuperatorio. Aunque el artículo 71.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales se refiere únicamente al acuerdo previo de la Corporación, es necesario que antes de adoptar el acuerdo de recuperación se cuente con los informes técnicos y jurídicos pertinentes y se de audiencia al interesado de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la ley 30/1992, para que presente las alegaciones y documentos que estime pertinentes a la vista de los

cuales la Corporación puede adoptar el acuerdo de recuperación de oficio que debe ser motivado y contener un mandato al perturbador para que cese en la usurpación.

Por todo lo expuesto se considera que el Acuerdo del Pleno de 18 de abril de 2014, de recuperación de terrenos pertenecientes a la Junta Vecinal en el polígono 20, parcela 512, se ha dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, lo que conlleva que se declare nulo de pleno derecho en aplicación del artículo 62.1 e) 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 del Acuerdo del Pleno de la Junta Vecinal de xxxx2 de 18 de abril de 2014, de recuperación de terrenos pertenecientes a la Junta Vecinal en el polígono 20, parcela 512.