

Expediente Núm. 177/2007  
Dictamen Núm. 41/2008

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Bastida Freijedo, Francisco*  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 17 de abril de 2008, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 4 de septiembre de 2007, examina el expediente de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villaviciosa, de 7 de octubre de 2005, sobre traspaso de aprovechamientos comunales, incoado por Acuerdo del mismo órgano, de 24 de mayo de 2007.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El Pleno del Ayuntamiento de Villaviciosa, en sesión celebrada el día 29 de enero de 2003, acordó “1º.- Aprobar el deslinde del monte ‘X’ (...) conforme a plano, que diligenciado se incorpora al expediente./ 2º.- Este acuerdo tiene por objeto (...) delimitar el perímetro y declarar provisionalmente la posesión del monte ‘X’ tal y como queda descrito (...). 3º.- Proceder a la inscripción en el Registro de la Propiedad a nombre del Ayuntamiento de Villaviciosa del monte ‘X’ (...). 4º.- Facultar a la Alcaldía para el ejercicio de (las) acciones que

procedan para la cancelación de inscripciones y recuperación de fincas que pudieran formar parte del monte 'X'.

Consta en el expediente nota simple informativa del Registro de la Propiedad de Villaviciosa, emitida el día 10 de mayo de 2004, relativa a la finca rústica "monte comunal llamado `X`, de cincuenta y seis hectáreas de extensión total", inscrita a favor del Ayuntamiento de Villaviciosa el día 7 de mayo de 2004.

El procedimiento de deslinde se había iniciado a instancia de doña "A", y en él compareció don "B".

2. Mediante escritos registrados de entrada en el Ayuntamiento de Villaviciosa con fecha 29 de noviembre de 2004, don "B" solicita el arrendamiento de tres parcelas sitas en el monte "X", y que identifica con las catastrales 179, 295 y 296 (parte), del polígono ....., por traspaso de los contratos que indica.

3. Con fecha 7 de octubre de 2005, el Pleno de la Corporación Municipal acuerda aprobar los traspasos solicitados.

4. Mediante escrito registrado de entrada con fecha 26 de marzo de 2007, comparece doña "A", haciendo referencia a un escrito del día 23 del mismo mes, que no consta en el expediente, y solicita "se complemente la certificación que se reclamaba en el apartado C (...) del acta de deslinde con la copia fiel de todos los documentos comprendidos en el procedimiento administrativo que concluyó con la reiterada acta de deslinde".

5. Con fecha 27 de marzo de 2007, el Ingeniero Técnico Agrícola del Ayuntamiento de Villaviciosa, en relación con el deslinde del monte "X" y con el arrendamiento de diversas parcelas, informa que "examinada la documentación sobre dicho deslinde se comprueba que el mismo fue aprobado por el Pleno de la Corporación Municipal en sesión de 29 de enero de 2003./ Posteriormente y por error fue aprobado el traspaso de las parcelas 179 del polígono ..... de

doña 'C' a D. 'B'./ También fue aprobado el traspaso de la parcela 295 y 296 (parte) del polígono ..... de doña 'D' a D. 'B'./ Ambos traspasos a favor de D. 'B' fueron aprobados por el Pleno de la Corporación Municipal en sesión del 7 de octubre de 2005, fecha posterior a la aprobación del deslinde del citado monte y sobre parcelas que habían quedado fuera de la delimitación aprobada como municipal por lo que claramente se trató de un error./ Las parcelas 295 y 296 del polígono ..... figuran en el catastro a nombre de doña 'A' y la 179 del mismo polígono a nombre de D. 'B'./ Registralmente todas ellas constan a nombre de doña 'A' y doña 'E' como pertenecientes a la finca 'Y', registral .....". Se adjuntan certificaciones catastrales y notas simples informativas del Registro de la Propiedad sobre la titularidad del monte y de las parcelas.

**6.** Con fecha 7 de mayo de 2007, el Secretario del Ayuntamiento de Villaviciosa emite informe favorable sobre la procedencia de "iniciar expediente para la revisión de oficio de los acuerdos plenarios de 7 de octubre de 2005".

Consigna los antecedentes del caso y los fundamentos de derecho aplicables, señalando, entre otros extremos, que a instancia de parte se tramitó el procedimiento de deslinde del monte "X", aprobado por Acuerdo del Pleno de 29 de enero de 2003. Añade que "las tres fincas objeto de este expediente se excluyeron del monte municipal pues figuraban registradas a nombre de doña 'A' y doña 'E' (finca .....). Existió por tanto un acto municipal de reconocimiento de que dichas parcelas estaban fuera del monte comunal tal y como se describe en la nueva inscripción en el inventario y en (el) Registro de la Propiedad (finca .....)". Afirma que, como "consecuencia de lo anterior, no se debería haber autorizado el traspaso del aprovechamiento de unas parcelas que se reconocen como fuera del monte comunal. Adolecen por tanto los acuerdos plenarios de 7 de octubre de 2005 de un vicio que examinado conforme al art. 62.1.f) de la Ley 30/1992 debe calificarse de nulidad al tratarse de actos por los que se adquieren derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición".

7. El Pleno del Ayuntamiento de Villaviciosa, en sesión extraordinaria de 24 de mayo de 2007, acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio de los mencionados acuerdos plenarios de 7 de octubre de 2005, motivándolo en que “pueden resultar nulos de pleno derecho al carecer del requisito esencial de la disponibilidad de los terrenos sobre los que se reconoce un aprovechamiento, puesto que quedaron fuera del perímetro del monte comunal conforme al deslinde aprobado por Acuerdo (del) Pleno de 29-01-03”.

8. Mediante escritos notificados el día 7 de junio de 2007, se comunica el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villaviciosa de 24 de mayo de 2007 a doña “A” y a don “B”.

9. Con fecha 18 de junio de 2007 don “B” presenta en el registro del Ayuntamiento de Villaviciosa un escrito en el que afirma, en sustancia, que las fincas de doña “A” no se localizan en el monte “X”, sino en otro lugar; que la relación numérica de parcelas catastrales que figuran en la inscripción del Registro se había incorporado recientemente, sólo unos años antes, y menciona un procedimiento declarativo mantenido entre ambos en vía civil y la caducidad del mismo. Continúa realizando diversas alegaciones en relación con el deslinde del monte y manifiesta que el informe inicial de los técnicos descartó la localización en esa zona del monte “Z”, propiedad de doña “A” y que sólo posteriormente, “en un insólito cambio de criterio”, el Ayuntamiento optó por limitar el alcance del deslinde a la zona en que no existiera inscripción registral alguna a favor de terceras personas, reservándose el ejercicio de unas acciones que nunca ejerció. Considera que lo que hizo el Ayuntamiento fue desposeerse a sí mismo, “entregando a un particular unas parcelas que son propiedad municipal, y respecto de las que desde hace dos tercios de siglo viene actuando en concepto de dueño (...) otorgando el aprovechamiento a vecinos y (...) percibiendo el canon correspondiente”. Adjunta diversa documentación al respecto.

**10.** El día 16 de julio de 2007, emite informe el Secretario del Ayuntamiento de Villaviciosa en el que entiende que procede desestimar la alegación del interesado. Señala que “el Ayuntamiento al establecer en 2003 el deslinde del monte ‘X’ dejó fuera aquellas fincas con inscripción registral a favor de terceros, puesto que la propiedad municipal no estaba inscrita”. Se remite al informe elaborado en relación con aquel expediente, con fecha 29 de julio de 2002, según el cual “a este respecto el art. 57 del (Reglamento de Bienes de las Entidades Locales) señala que el deslinde se practicará sobre situaciones jurídicas plenamente acreditadas. El Tribunal Supremo ha sentado sobre el particular una doctrina consolidada en virtud de la cual la facultad de deslinde de que dispone la Admón. respecto de sus bienes debe ceñirse a definir los límites de un bien público a partir de un título indiscutible, sin que pueda utilizarse para cuestionar títulos de propiedad de particulares ni derechos que éstos tengan inscritos por la presunción recogida en el art. 38 de la Ley Hipotecaria” (Sentencias del Tribunal Supremo de 26-01-84, 05-11-90 y 07-02-96, entre otras). En este caso se encuentra “la finca nº ..... inscrita a favor de doña ‘A’ y doña ‘E’. Dentro de esta finca se encuentran, como refleja el informe del Ingeniero Técnico Agrícola municipal, las catastrales 179, 275 y 276 del polígono ...../ Indicar que efectivamente el acuerdo plenario aprobatorio del deslinde realizaba un apoderamiento para el ejercicio de acciones, pero recabado por la Alcaldía el preceptivo informe jurídico previo, art. 54.3 del (Real Decreto Legislativo) 781/1986, de 18 de abril, el letrado desaconsejó su ejercicio: “En conclusión entendemos que no existen razonables probabilidades de éxito en el ejercicio de acciones judiciales para cancelación de inscripciones y recuperación de parcelas, por cuanto los títulos del Ayuntamiento son inexistentes o insuficientes” (se adjunta copia del informe); valoración ésta que ratifico a la vista de la insuficiencia de títulos municipales frente a la situación de terceros amparados por inscripciones en el Registro de la Propiedad./ En definitiva al margen del hecho de que el Ayuntamiento venía otorgando aprovechamientos sobre dichas fincas y las posibles carencias del título de los propietarios registrales lo cierto es que la insuficiencia de título suficiente por el

Ayuntamiento, que incumplió su obligación de inscribirlo en el Registro de la Propiedad, art. 36 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, determinó en primer lugar la exclusión de la finca en el deslinde del monte y posteriormente desaconseja el ejercicio de acciones judiciales (...). Como consecuencia de lo anterior los acuerdos plenarios de 7 de octubre de 2005 por los que se autorizaron el traspaso del aprovechamiento de las mencionadas parcelas comunales resultan nulos de pleno derecho al carecer del requisito esencial de la disponibilidad de los terrenos sobre los que se reconoce un aprovechamiento, art. 62.1.f) de la Ley 30/1992". Adjunta copia del informe de la Secretaría en relación con el expediente de deslinde del monte "X", de 29 de julio de 2002, y nota informativa sobre el posible ejercicio de acciones judiciales para cancelación de inscripciones y recuperación de fincas en el monte "X", emitida por un letrado con fecha de 26 de octubre de 2004.

**11.** Con fecha 25 de julio de 2007, el Pleno del Ayuntamiento de Villaviciosa, tras considerar el dictamen emitido por la Comisión Municipal Informativa de Hacienda, Patrimonio y Cuentas, de 19 de julio de 2007, fundado en el informe del Secretario del Ayuntamiento, acuerda, en primer lugar, "desestimar la alegación presentada por don 'B' proponiendo la revisión de oficio de los acuerdos plenarios de 7 de octubre de 2005 por los que se autorizaron el traspaso del aprovechamiento de las mencionadas parcelas comunales por resultar nulos de pleno derecho al carecer del requisito esencial de la disponibilidad de los terrenos sobre los que se reconoce un aprovechamiento", y, en segundo lugar, "remitir el expediente al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para que emita el informe preceptivo conforme al art. 13.1.I) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo".

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 de septiembre de 2007, registrado de entrada el día 7 del mismo mes, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre

consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villaviciosa, de 7 de octubre de 2005, por el que se traspasa el aprovechamiento de parcelas sitas en el monte "X", de ....., entre otros, a favor de don "B", incoado por Acuerdo del mismo órgano de 24 de mayo de 2007, adjuntando a tal fin una copia del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo del Principado de Asturias emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, a solicitud del Alcalde del Ayuntamiento de Villaviciosa, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), el Ayuntamiento de Villaviciosa se halla debidamente legitimado, en cuanto autor del acuerdo cuya declaración de nulidad es objeto de este procedimiento de revisión de oficio.

**TERCERA.-** Respecto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 102.1 de la LRJPAC dispone que "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), 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". No obstante, el artículo 106 de la referida LRJPAC

establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”, lo que no concurre en el procedimiento que examinamos.

**CUARTA.-** En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que éste se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de analizar, en primer lugar, si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En tal sentido, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio. La LRJPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al “órgano competente”. Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en su normativa de desarrollo. En concreto, a la hora de determinar qué órgano es el competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, estableciendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, “los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”.

En ausencia de reglas especiales, y teniendo en cuenta que el traspaso del aprovechamiento de parcelas en el monte “X” se realizó en virtud de Acuerdo de 7 de octubre de 2005, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de

Villaviciosa, entendemos que el órgano competente para acordar la revisión de oficio es el Pleno del Ayuntamiento.

Se han cumplido trámites esenciales, como la adopción del acuerdo plenario de iniciación, la puesta de manifiesto del expediente a los interesados y la elaboración de una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 54.1.b) de la LRJPAC.

No obstante, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento estricto a la obligación de comunicar a los interesados, en los términos de lo establecido en el artículo 42.4 de la LRJPAC, el plazo máximo normativamente señalado para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Asimismo, se ha rebasado el plazo de tres meses desde su inicio sin que se haya dictado resolución, lo que -al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio, produce -según el artículo 102.5 de la LRJPAC- la caducidad del mismo. Habiéndose iniciado el procedimiento por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villaviciosa de 24 de mayo de 2007, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 7 de septiembre de 2007, el indicado plazo se ha sobrepasado ampliamente. Procede, por tanto, que el Ayuntamiento de Villaviciosa dicte resolución en la que declare la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, iniciado por Acuerdo del Pleno de 24 de mayo de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.5 de la LRJPAC, en relación con el artículo 44.2 del mismo cuerpo legal, y con las indicaciones prescritas en el artículo 42.1, segundo párrafo, de la referida Ley. Todo ello, sin perjuicio de que, no prescribiendo la acción de la Administración (artículo 102.1 de la LRJPAC), se pueda iniciar de nuevo el procedimiento.

**QUINTA.-** La caducidad del procedimiento pone en cuestión la posibilidad legal de que este Consejo pueda entrar a valorar el fondo del asunto sometido a nuestro dictamen. No obstante, en aplicación del principio de economía procesal y puesto que existen elementos suficientes para elaborar el dictamen

que se nos solicita, realizaremos ese análisis con la finalidad de evitar la futura reiteración de la solicitud de dictamen cuando, en realidad, como a continuación expondremos, no se dan los requisitos que permiten proceder a la revisión por la causa de nulidad que pretende el Ayuntamiento.

Con carácter previo, debemos recordar que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este instrumento sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la interpretación de los supuestos objeto de revisión de oficio, establecidos en el artículo 62.1 de la LRJPAC, debe ser restrictiva; de lo contrario, perdería efectividad la garantía que entraña la diferenciación entre actos nulos de pleno derecho y actos anulables y su sometimiento a regímenes jurídicos de anulación distintos.

En el caso ahora examinado, la causa de nulidad invocada es la establecida en el epígrafe f) del artículo 62.1 de la LRJPAC, al considerar que el acuerdo municipal, de 7 de octubre de 2005, de traspaso del aprovechamiento de varias parcelas en beneficio de un tercero, se encuadra en el supuesto de "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". Se argumenta para ello, en el Acuerdo del Pleno de 24 de mayo de 2007 que da inicio al procedimiento de revisión de oficio, que el Ayuntamiento carecía "del requisito esencial de la disponibilidad de los terrenos sobre los que se reconoce un aprovechamiento, puesto que quedaron fuera del perímetro del monte comunal conforme al deslinde aprobado por Acuerdo (del) Pleno de 29-01-03".

Al margen de la cuestión sobre la corrección del deslinde del monte "X" y sobre la titularidad de las parcelas en cuestión, la revisión de oficio no puede basarse en la causa alegada por el Ayuntamiento. La LRJPAC introduce el mencionado supuesto de nulidad radical para impedir que, a diferencia de lo

que sucedía con la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, mediante un acto contrario a derecho, puedan adquirir facultades y derechos quienes carecen de los requisitos esenciales para ello. Por tanto, la falta de estos requisitos básicos y elementales ha de predicarse respecto del beneficiario del acto administrativo supuestamente ilegal -en este caso, la persona que obtuvo el traspaso de los aprovechamientos de las tres parcelas-, pero no del autor del mismo. El hecho de que el Ayuntamiento no disponga de la titularidad de las parcelas que arrendó no convierte, sin más, dicho acuerdo en nulo de pleno derecho y revisable de oficio, sin perjuicio de la impugnación del acto mediante el procedimiento de declaración de lesividad para los actos anulables, establecido en el artículo 103 de la LRJPAC.

Por tanto, habrá que preguntarse si quien obtuvo el traspaso de aprovechamiento de las tierras carecería de los requisitos esenciales para ser arrendatario, con independencia de la condición de propietario con la que actuó el Ayuntamiento arrendador. La respuesta obviamente es que no. El solicitante del traspaso lo obtuvo porque reunía las condiciones legales esenciales, e incluso no esenciales, para ser arrendatario de las parcelas y, además, nada impide que pueda serlo en el futuro si así lo pacta con el legítimo propietario de las mismas, quienquiera que sea. La comentada causa de nulidad radical dispuesta en el epígrafe f) del artículo 62.1 de la LRJPAC persigue impedir que adquiera derechos quien no posee los requisitos esenciales para ello, pero, al mismo tiempo, su carácter excepcional y restrictivo preserva de tan radicales efectos -y del uso de un poder tan exorbitante como la revisión de oficio- a aquél que, reuniendo tales requisitos, accede a esas facultades y derechos al amparo de actos administrativos, aunque éstos se revelen luego contrarios al ordenamiento jurídico, y siempre que no se subsuman en otras causas de nulidad de pleno derecho.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, sin perjuicio de las restantes consideraciones contenidas en el

cuerpo de este dictamen, procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villaviciosa de 7 de octubre de 2005, relativo al traspaso de aprovechamiento de parcelas en el monte comunal "X", iniciado por Acuerdo plenario, de fecha 24 de mayo de 2007, al haber transcurrido el plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución."

V.I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE VILLAVICIOSA.