

Expediente Núm. 122/2011
Dictamen Núm. 256/2011

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de julio de 2011, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 18 de abril de 2011, examina el expediente de revisión de oficio de los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de El Franco de 21 de enero y 11 de febrero de 1947 sobre aprobación del Inventario Municipal e inclusión en el mismo del monte denominado “Común o Sierra de la Veguina”.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 16 de noviembre de 2010, el Pleno del Ayuntamiento de El Franco acuerda “iniciar el procedimiento para declarar de oficio la nulidad del acto administrativo consistente en la inclusión entre los bienes del Ayuntamiento de El Franco del monte denominado ‘Común o Sierra de la Veguina’ (...), producida por (...) acuerdos plenarios de 21 de enero y 11 de febrero de 1947”.

En un amplio expositivo del acuerdo, adoptado a propuesta de la Alcaldía, se resumen los antecedentes y los fundamentos jurídicos que llevan al Ayuntamiento a la aprobación del mismo. Se indica, en primer lugar, que existe una "reiterada e incesante reclamación, durante más de seis décadas, por parte de numerosos vecinos (...) de ciertos montes, inventariados e inscritos a favor del Municipio en el Registro de la Propiedad en 1947 y ante la detección, corroborada por la transmisión oral, de indicios racionales de irregularidades graves (...) se encargó (...) un informe" jurídico que, emitido con fecha 14 de septiembre de 2010, se decanta por la revisión de oficio de dichos acuerdos, la del primero por "no prever la audiencia de los interesados y, sobre todo, por ratificar un informe de la Comisión de Hacienda, del día 14 anterior, que se fundaba en un documento inexistente" -un supuesto Inventario anterior-, y la del segundo, que formaliza la aprobación definitiva (...), por poner fin a un procedimiento" que contenía las irregularidades que se indican:

a) La "única prueba del carácter de dichos bienes era manifestación del Secretario del Ayuntamiento de que eran de aprovechamiento común y que venían siendo poseídos de forma 'pacífica e inmemorial' por el Ayuntamiento"; circunstancia "poco verosímil" a la vista del intenso "tráfico patrimonial sobre dichos bienes", citando expresamente herencias, ventas, donaciones y constitución de hipotecas. Además, la justificación resultaría "irregular en materia de procedimiento", dado que no cumple las exigencias del "artículo 22 del Reglamento de Hacienda Municipal de 23 de agosto de 1924", sobre acreditación del título de propiedad.

b) Existen "suficientes indicios para considerar que no se realizó la oportuna exposición al público (...), puesto que apenas año y medio después, mediante acuerdo plenario de 19 de octubre de 1948, se reconoció la propiedad privada de ciento noventa y tres parcelas" de dicho monte, siendo contrario "a toda lógica que ni uno solo realizara alegaciones; parece evidente que, o el trámite se cubrió con oscurantismo, lo que equivaldría a su total ausencia, o

desde dentro o desde fuera del Ayuntamiento se impidió que los interesados comparecieran en el procedimiento”.

c) Aun de ser cierto que se hubiera sustanciado tal trámite de alegaciones, “el plazo fue excesivamente reducido y el tipo de publicidad inadecuado, dado que no se procedió ni a notificación personal (...) ni a la publicación en (...) Boletín Oficial alguno. Además, aunque se señalase el cuándo (del 22 de enero al 8 de febrero de 1947), no se concretaba el cómo y el dónde (...) ni, por la desaparición del expediente, consta el documento exhibido y los anteriores y posteriores actos de trámite”, ni el lugar donde debían presentarse aquellas.

d) El acto de “formación del inventario cuenta, además, con otra causa invalidante: la imposibilidad jurídica de su contenido. Y es que resulta jurídicamente incompatible que el acto de la inclusión del monte (...) lo califique como monte comunal, bien de aprovechamiento común, con que el Ayuntamiento lo posea de forma pacífica e inmemorial sin renta productiva”. El aprovechamiento no era común, “sino individualizado por parte de cada uno de los verdaderos propietarios, lo que resulta incompatible y, por tanto, jurídicamente imposible con la fundamentación que se empleó”.

Teniendo en cuenta tales antecedentes, considera el Ayuntamiento que “el procedimiento de elaboración del inventario adolece de, al menos, dos causas de nulidad: la falta absoluta (de) procedimiento (especialmente de indefensión por carencia de trámite de audiencia) y el contenido imposible de dicho acto (...). Igualmente, el Inventario de 1947 se informa favorablemente en la Comisión de Hacienda por concordar, se dice, con uno anterior inexistente. Dichas causas de nulidad pueden encajarse en la doctrina del orden público existente (...) antes de que la Ley de 17 de julio de 1958 tipificara (...) los supuestos tasados de nulidad radical. Además, es jurídicamente viable, como ha afirmado nuestra mejor doctrina, entender que la institución de la revisión de oficio puede aplicarse a actos administrativos nulos producidos con anterioridad a la previsión legal de dicha figura revocatoria”.

Por ello, concluye el Ayuntamiento que “las actuaciones referidas encajan en el artículo 62.1.c) y e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, y que procede, por tanto, “actuar conforme a lo previsto en el artículo 102 del mismo texto (...) para declarar la nulidad del acto administrativo referido”.

Por último, se transcribe un informe realizado por el Secretario municipal que concluye indicando que el acuerdo “no se adecua a la normativa”.

Con el voto a favor de seis concejales y cuatro abstenciones, el Pleno del Ayuntamiento acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio, la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente durante un plazo de quince días y su posterior elevación a este Consejo Consultivo.

2. Como antecedentes del acuerdo, el Ayuntamiento remite un amplio dossier entre cuyos documentos destacan los siguientes:

a) Escritos de la Alcaldía, de fechas 7 y 10 de agosto de 1891, dirigidos al Gobernador Civil, remitiéndole en cada uno de ellos seis reclamaciones de particulares sobre el “Cordal de Becerril y Sierra de la Veiguiña (...) clasificados como montes públicos en el plan de aprovechamientos forestales”. Los interesados alegan, según los casos, ser “dueño” por herencia de su padre, titular del “dominio útil” o “dueño” y “títulos de propiedad (...), a pesar de lo cual figura dicha sierra en el catálogo de montes públicos”, o tener diferentes y variados títulos suscritos ante escribanos y notarios públicos de la zona en diversas fechas de los siglos XVIII y XIX relativos a situaciones jurídicas de fincas sitas en la zona del Cordal de Becerril y Sierra de la Veiguiña, tales como su posesión “quieta y pacífica”, por lo que procedería declarar “el libre y exclusivo aprovechamiento de la finca”, y el “dominio útil” de un foro del “Marqués de Santa Cruz”; haciéndose también referencia al disfrute de otros derechos reales de similar naturaleza de los que habrían sido titulares, respectivamente, don José de Castropol y Trelles y el Conde de San Román, a su “propiedad

particular”, adjuntando una escritura de venta del “útil dominio”, la “herencia” de su abuelo -que la poseía “pública y pacíficamente”-, o la “herencia” de su padre - que la adquirió a un apoderado del “Marqués o de la Casa de Navia Osorio”, habilitado para “aforar los bienes” de la casa de los Marqueses en Castropol-, y a su condición de “dueño y poseedor”.

b) Sesenta y seis escritos de reclamación de propiedades particulares en la Sierra de “La Veguiña” del año 1948.

c) Testimonio notarial de una certificación de la Secretaría municipal, de fecha 3 de noviembre de 1948, del Acuerdo adoptado por el Pleno en sesión celebrada el 19 de octubre de 1948, en el que se reconoce la “propiedad particular” de ciento noventa y tres parcelas, todas ellas en la Sierra de la Veguiña, en “la hijuela de Villarmarzo y la Parroquia de la Braña”. Igualmente, se recoge que el Pleno acuerda remitir la relación de fincas al Ingeniero del Patrimonio Forestal del Estado para que las excluya del consorcio con el Ayuntamiento.

d) Consideraciones de la Brigada de Asturias del Patrimonio Forestal del Estado a tal propuesta, en sentido negativo, en las que se explicitan los criterios de índole política y económica, declarados de utilidad pública, que justificaban las acciones del Patrimonio Forestal en relación con la comarca en aplicación de la Ley y Reglamento del Patrimonio Forestal, incluso contando con lo dispuesto en la Ley de 7 de octubre de 1939, que permitía realizar ocupaciones urgentes de fincas sin derecho a indemnización alguna para conseguir su repoblación.

e) Documentación sobre el consorcio con el Patrimonio Forestal del Estado, entre la que destacan las siguientes actuaciones: fue aprobado por el Pleno municipal el 28 de octubre de 1947 y por Estado el 16 de enero de 1948, con la denominación de “Sierra de la Veiguiña”; se realizaron trabajos de repoblación, reposición de marras y construcción de vías de saca entre los años 1948 y 1972; en 1963, el Alcalde solicita al Patrimonio Forestal del Estado el desconsorcio del monte, previo pago del aumento de valor del mismo por los vecinos, determinando, en mayo del mismo año, el Patrimonio Forestal del

Estado el precio por hectárea de la plantación de las dos clases de arbolado y comunicando, el 9 de junio de 1963, el Alcalde a dicho organismo que los vecinos dudan sobre el abono de tales precios y que aceptarían un desconsorcio parcial del *Pinus pinaster*; certificación de la Secretaría municipal, de fecha 5 de marzo de 1973, sobre los antecedentes de la declaración del monte como comunal a solicitud de un vecino, transcribiéndose en ella literalmente la inscripción en el Inventario de Bienes con el núm. 40, y los trámites para la elaboración y aprobación del mismo entre los días 12 de diciembre de 1946 y 26 de mayo de 1947; bases del Consorcio con el Patrimonio Forestal del Estado; expediente de elaboración y aprobación del Inventario de Bienes de 1947 (integrado por Decreto de la Alcaldía de 12 de diciembre de 1946 ordenando su confección; Informe de la Comisión de Hacienda de 14 de enero de 1947; Acuerdo del Pleno, de 21 de enero de 1947, por el que se aprueba inicialmente el Inventario Municipal; diligencia de exposición pública del Secretario municipal, de 8 de febrero de 1947, en la que consta que, "expuesto al público (...) desde el veintidós de enero a la fecha, no se ha presentado contra el mismo reclamación alguna"; Acuerdo del Pleno de aprobación del Inventario, de fecha 11 de febrero de 1947, en el que se indica que "durante el plazo de 15 días (en) que estuvo expuesto al público (...) no se ha presentado reclamación alguna"; diligencia del Secretario, de 12 de mayo de 1947, en la que se hace constar que, devuelta por el Registrador de la Propiedad la certificación del Inventario, se rehace la misma adaptándola al nuevo Reglamento de la Ley Hipotecaria, y diligencia del Secretario de que ha quedado inscrita la misma en el Registro de la Propiedad; fotocopias del Libro de Actas correspondientes a los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de El Franco sobre la aprobación del Inventario; escrito, de fecha 7 de octubre de 1974, por el que un grupo de vecinos solicita al Ayuntamiento el abono de los beneficios obtenidos por la corta de madera, pretensión que se rechaza por Acuerdo del Pleno de 26 de noviembre de 1974; certificación del Acuerdo adoptado por el Pleno el 23 de octubre de 1982 por el que se solicita la rescisión del consorcio al Instituto

Nacional para la Conservación de la Naturaleza, aprobándose esta el 14 de octubre de 1983 y levantándose acta de entrega de 374 Ha el día 8 noviembre; documentación sobre la solicitud formulada por un grupo de vecinos al Jurado Provincial de Montes Vecinales en Mano Común en la que consta que el Pleno del Ayuntamiento, en sesión celebrada el 8 de agosto de 1978, se opone a tal pretensión, dado que el monte que reivindican -"Pastoriza, Fornello y Granda Rubia"- no existe como tal, estando los terrenos a que se alude comprendidos en el Monte Sierra de la Veguina, y que el 19 de mayo de 1981 el Jurado se declara "incompetente" al apreciar que el monte no existe; relación de interesados (110) y parcelas afectadas (386), cuya superficie total asciende a 499 Ha, y documentación aportada por ellos que analiza actualmente el Ayuntamiento de El Franco con ocasión del procedimiento para la declaración de nulidad de los acuerdos sobre aprobación del Inventario del año 1947; "análisis documental y reclamaciones vecinales sobre la titularidad de montes en el Concejo de El Franco", de fecha 25 de julio de 2010, suscrito por una Becaria de Investigación de la Fundación Universidad de Oviedo; informe "en relación con las reclamaciones vecinales sobre la titularidad de montes en el Concejo de El Franco", realizado por un Catedrático y una Profesora Titular de Derecho Administrativo el 14 de septiembre de 2010, en virtud de un contrato suscrito "entre el Ayuntamiento de El Franco y la Fundación Universidad de Oviedo".

3. Mediante escrito de 4 de enero de 2011, el Ayuntamiento traslada a setenta y un personas a las que atribuye la condición de interesadas una copia del acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio y les comunica la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente durante el plazo de un mes.

Con fecha 20 de enero de 2011 se publica en el Boletín Oficial del Principado de Asturias un edicto de la Alcaldía dirigido a otros posibles interesados, concediéndoles un plazo de un mes para examinar el expediente y presentar las alegaciones que estimen oportunas.

4. El día 17 de febrero de 2011, dos personas que señalan ser propietarias de diversas fincas presentan en el registro municipal dos escrito de alegaciones en los que solicitan que se tengan en cuenta las mismas en el expediente de revisión de oficio iniciado. Ambas acompañan diversa documentación en justificación de sus pretensiones.

Las mismas alegaciones se reiteran mediante escritos registrados el día 1 de abril de 2011.

5. Con fecha 22 de febrero de 2011, el Pleno del Ayuntamiento de El Franco acuerda declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, al haber transcurrido el plazo de tres meses, reiniciar el mismo con incorporación de todos los datos y trámites ya realizados y notificarlo a los interesados, concediéndoles un plazo de quince días para formular alegaciones.

El acuerdo se notifica nuevamente a setenta y un personas y se inserta un edicto en el Boletín Oficial del Principado de Asturias del día 11 de marzo de 2011 dirigido a posibles interesados.

6. El día 15 de abril de 2011, una asesora externa presenta en el registro municipal el informe realizado en aplicación del contrato celebrado con la Fundación Universidad de Oviedo sobre las alegaciones presentadas. En él se indica, respecto a las formuladas por uno de los interesados, que el Ayuntamiento ya le consideraba “adquirente por compraventa” de dos fincas, desconociéndose que se “tratase del propietario” de otras dos. Entiende que, dado que aporta una escritura y dos sentencias civiles, “puede ser considerado título bastante para la inclusión de dichas fincas” en el expediente. En cuanto a las que plantea la otra persona, afirma que acompaña “liquidación del Impuesto de Sucesiones de su padre y su abuelo donde consta el tracto hereditario de las (...) fincas”, por lo que “puede ser considerada título bastante para su personación como interesada en el procedimiento”.

7. Con fecha 14 de abril de 2011, la Alcaldía suscribe una propuesta de resolución en la que, tras resumir la tramitación efectuada, reiterando que “el vicio de nulidad radical del acto administrativo en cuestión (...) fue puesto de manifiesto por un informe emitido con fecha 14 de septiembre de 2010 y encargado ante la reiterada e incesante reclamación, durante más de seis décadas, por parte de numerosos vecinos” sobre ciertos montes “inventariados e inscritos a favor del Municipio en el Registro de la Propiedad en 1947”, concluye que, en aplicación de lo dispuesto “en los artículos 62.1.f) y 102 de la Ley 30/1992”, procede “declarar la nulidad de oficio del acto administrativo consistente en la inclusión en el Inventario Municipal del Ayuntamiento (...) del monte denominado ‘Común o Sierra de la Veguina’ producida por los acuerdos plenarios de 21 de enero y 11 de febrero de 1947”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de abril de 2011, registrado de entrada el día 4 de mayo de 2011, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio de los Acuerdos del Pleno de 21 de enero y 11 de febrero de 1947 sobre aprobación del Inventario Municipal e inclusión en el mismo del monte denominado “Común o Sierra de la Veguina”, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

Con posterioridad, se ha remitido a este Consejo una certificación del Acuerdo adoptado por el Pleno el día 10 de mayo de 2011, sobre suspensión del plazo de resolución en tanto se emita el preceptivo dictamen.

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 l), de la Ley del

Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra l), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de El Franco, 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 El Franco se halla debidamente legitimado como autor de los actos administrativos cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión de oficio iniciado.

TERCERA.- En cuanto 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". En el caso que examinamos entendemos que, pese al tiempo transcurrido, no resultan afectados los derechos de los particulares, dado que el Ayuntamiento pretende remover obstáculos que permitan reponer en sus derechos a los que considera legítimos propietarios de parcelas en un terreno calificado como comunal. Cabría pensar que otros vecinos -aquellos a los que la calificación del bien como comunal les otorgaría el derecho a los

aprovechamientos- pudieran resultar afectados; sin embargo, no consta la presentación de alegaciones por parte de hipotéticos perjudicados durante los dos periodos de información pública que se practicaron, por lo que no podemos presumir su existencia.

Ahora bien, dado el tiempo transcurrido entre la fecha de los actos impugnados y el momento en que se ejercita la acción de nulidad de oficio, podría cuestionarse la procedencia de la revisión. El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 17 de enero de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), señala que el artículo 106 de la LRJPAC "fija claramente límites, con la finalidad de dar prevalencia al principio de seguridad sobre el de legalidad, concurriendo en el presente caso el supuesto de prescripción de las acciones". Asimismo, en las Sentencias de 11 de mayo de 1981, 7 de junio de 1982 y 7 de mayo de 1992 no ha dudado en dar prevalencia al principio de seguridad sobre el de legalidad. Este planteamiento adquiere especial significación en el supuesto examinado, no solo en virtud del principio de seguridad jurídica, que tiene valor sustantivo y por ello puede ser estimado, incluso, de oficio, sino también desde la estricta legalidad vigente en el momento de la aprobación de los actos, pues, como se indicará en la consideración jurídica quinta resulta exigible una notoriedad manifiesta en el vicio al que pretende anudarse la nulidad radical de los actos dictados hace más de sesenta años.

Cabría analizar por ello tanto la posibilidad de que pudiera aplicarse o no al presente supuesto el instituto de la usucapión, toda vez que en 1891 los montes objeto del presente dictamen se consideraban "públicos en el plan de aprovechamientos", como la eventualidad de que la revisión pretendida resulte contraria a las leyes que imponen la obligación de defensa de los bienes locales e impiden la renuncia a los derechos sobre ellos; previsiones que con carácter general recoge la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y más específicamente el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

A la vista de cuanto antecede cabría derivar la improcedencia de la revisión de oficio de los actos administrativos que se pretende. Sin embargo, entiende este Consejo que no procede ahondar ahora en el estudio de tales cuestiones teniendo en cuenta la conclusión alcanzada en la consideración jurídica quinta.

CUARTA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que este se configura como 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 (en adelante LRRL), y en su normativa de desarrollo. En concreto, a la hora de determinar qué órgano es 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, disponiendo 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 el caso concreto sometido a nuestra consideración, los actos cuya revisión de oficio se pretende fueron adoptados por el Pleno Municipal, por lo

que es claro que corresponde al mismo órgano la facultad de revisión de oficio de dicho acto.

Por lo que respecta a la tramitación, se han cumplido, en lo esencial, los trámites del procedimiento, puesto que se ha dado audiencia a los interesados y se ha elaborado 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, advertimos que no se ha dado cumplimiento estricto a la obligación de comunicar a los interesados, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo, que habrían de ser la caducidad del procedimiento y no la desestimación de sus pretensiones, según dispone el artículo 102.5 de la LRJPAC. Dada la fecha del acuerdo de incoación del procedimiento -22 de febrero de 2011-, una vez transcurridos tres meses habría de declararse la caducidad del procedimiento. No obstante, la Administración ha utilizado la posibilidad de suspender el transcurso de dicho plazo de resolución hasta la emisión de dictamen por este Consejo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 42.5.c) de la LRJPAC -Acuerdo del Pleno de 10 de mayo de 2011-, por lo que, sin conocer la fecha de notificación a los interesados de la referida suspensión del plazo, atendida la fecha de la consulta efectuada por esa Alcaldía, hemos de entender que se encuentra suspendido el transcurso del plazo máximo legalmente establecido, debiendo reanudarse su cómputo el día de recepción de este dictamen.

QUINTA.- Entrando en el fondo del asunto sometido a nuestra consideración, se plantea por el Ayuntamiento la revisión de oficio de dos acuerdos del Pleno, de fechas 21 de enero y 11 de febrero de 1947, sobre aprobación inicial y definitiva del Inventario de Bienes Municipales, por entender, en resumen, que incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho, según lo establecido en el artículo

62.1.e) de la LRJPAC, al haber sido dictados “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”. En concreto, estima el Ayuntamiento en el acuerdo de inicio del procedimiento que “existen suficientes indicios para considerar que no se realizó la oportuna exposición al público” y que, en todo caso, el trámite no se llevó a cabo en forma legal, dado que no se notificó personalmente a los interesados ni se publicó en el Boletín Oficial; que el Pleno asumió un informe previo de la Comisión de Hacienda que constituiría a su vez un acto nulo por ser “jurídicamente imposible”, ya que analiza un documento -un Inventario anterior- que no existía, y, por último, que el título alegado para la incorporación del monte cuestionado al Inventario -la posesión pública y pacífica del terreno por parte de la entidad local- no está justificado, dado que no hay prueba o indicio alguno de la misma e incumple los requisitos exigidos en el artículo 22 del Reglamento de la Hacienda Municipal, de 23 de agosto de 1924 -aplicable en aquel momento-, sobre acreditación del título de propiedad.

Como hemos señalado en ocasiones anteriores, la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este cauce sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia de 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, el Ayuntamiento inicia, mediante Acuerdo del Pleno de 22 de febrero de 2011, y con el precedente de un acuerdo anterior caducado, un procedimiento de revisión de oficio sobre la base de que “las actuaciones referidas encajan en el artículo 62.1.c) y e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del

Procedimiento Administrativo Común”, es decir, “los que tengan un contenido imposible” y “los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

Sin embargo, con fecha 14 de abril de 2011, la Alcaldía suscribe una propuesta de resolución que concluye proponiendo, a tenor de lo dispuesto “en los artículos 62.1.f) (*sic*) y 102 de la Ley 30/1992”, que se declare la nulidad de oficio “del acto administrativo consistente en la inclusión en el Inventario Municipal del Ayuntamiento (...) del monte denominado ‘Común o Sierra de la Veguina’ producida por los acuerdos plenarios de 21 de enero y 11 de febrero de 1947”. Debe matizarse que, aunque la literalidad de la propuesta de resolución cita el artículo 62.1.f) de la LRJPAC, a la vista de su contexto y de los antecedentes del expediente, queda claro que la causa realmente invocada es la relativa a los actos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”, recogida en la letra e) del mismo precepto.

Pese a que el acuerdo inicial sostenía la existencia de dos vicios de nulidad, la propuesta de resolución que se somete a nuestro dictamen tan solo plantea una única causa, la contemplada en el artículo 62.1.e) de la LRJPAC, por lo que a ello circunscribiremos nuestro análisis, no sin antes indicar que la imposibilidad a que se refiere la norma como vicio de nulidad del acto ha sido interpretada de modo general, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, como una imposibilidad física, no jurídica. Así lo señalamos, entre otros, en nuestro Dictamen Núm. 136/2008 en el que recordábamos que la causa de nulidad a que se refiere el artículo 62.1.c) de la LRJPAC “ya constituía una causa de nulidad según el apartado b) del artículo 47.1 de la LPA, y la jurisprudencia, de modo reiterado, ha venido interpretándolo en un sentido ‘material o físico’. Así, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), indica que ‘la imposibilidad a que se refiere la norma de la Ley de Procedimiento debe ser (...) de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a

ilegalidad del acto, que suele comportar anulabilidad (...); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría simple ineficacia del acto". En definitiva, de haberse alegado, no apreciaríamos la existencia de un contenido materialmente imposible en el acto administrativo que se pretende anular -la aprobación inicial del Inventario por parte del Pleno Municipal- pese a la aparente contradicción que reflejan los propios términos del informe adoptado por la Comisión de Hacienda, que se refiere tanto al "proyecto" de Inventario como al Inventario anterior.

Centrando nuestro análisis en el motivo de nulidad que se invoca en la propuesta de resolución, pretende el Ayuntamiento la revisión de oficio de dos Acuerdos del Pleno -aprobación inicial y definitiva del Inventario de Bienes- con base en lo dispuesto en el artículo 62.1.e) de la LRJPAC. En este punto debe precisarse que el Derecho vigente en 1947 no establecía unas causas tasadas de nulidad de pleno derecho de los actos, considerando la doctrina que, en todo caso, dicha nulidad debía circunscribirse a vicios graves y sustanciales.

Tal y como se ha indicado en la consideración jurídica segunda, este marco normativo y la necesaria garantía del principio de seguridad jurídica exigen una gravedad especialmente notoria y manifiesta del vicio imputable a los actos. Esta consideración enlaza precisamente con la interpretación judicial de la causa fijada en el citado artículo 62.1.e) de la LRJPAC, sobre el que viene sosteniendo de forma reiterada que la omisión del procedimiento que provoca la nulidad del acto ha de ser "clara, manifiesta y ostensible". En nuestro Dictamen Núm. 42/2008 señalamos, teniendo en cuenta "los dos adverbios que incorpora la norma -total y absolutamente-, que la nulidad sólo se predica de los supuestos en que falte por completo, de un modo manifiesto y terminante, el procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo, sin que la mera omisión de un trámite constituya necesariamente por sí sola un vicio de nulidad, tal como viene reiterando la jurisprudencia". Y en idéntico sentido, en el Dictamen Núm. 87/2008 subrayamos que "para que sea posible apreciar esta causa de nulidad la omisión del procedimiento ha de ser 'clara, manifiesta y

ostensible', lo que sucede, entre otros, en los casos de 'ausencia total de trámite' (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)".

En el supuesto que examinamos, debemos señalar, en primer lugar, y por lo que atañe al trámite de exposición pública practicado, que consta en el expediente tanto la diligencia que levanta el Secretario municipal el día 8 de febrero de 1947 como el certificado del Acuerdo del Pleno de 13 de febrero de 1947 -junto con una copia del Libro de Actas-, documentos que acreditan la práctica del referido trámite. En concreto, la diligencia de Secretaría hace constar que "expuesto al público (...) desde el veintidós de enero hasta la fecha (8 de febrero de 1947), no se ha presentado contra el mismo reclamación alguna", y la certificación del Acuerdo del Pleno confirma que "durante el plazo de 15 días que estuvo expuesto al público (...) no se ha presentado reclamación alguna". Frente a la constancia de tales documentos suscritos por el fedatario municipal correspondiente la entidad local plantea meras conjeturas al indicar que el trámite se cubrió con oscurantismo o que se impidió, desde dentro o fuera del Ayuntamiento, que los interesados comparecieran.

A mayor abundamiento, sostiene la Administración que el trámite no se realizó correctamente, pues no consta la publicación en el Boletín Oficial y, en cualquier caso, debería haberse notificado personalmente a los interesados.

En relación con estas últimas consideraciones sobre el procedimiento de aprobación, cabe indicar que el Derecho vigente en el momento de la elaboración del Inventario municipal no establecía ningún trámite sobre su publicidad. Así, el párrafo primero del artículo 148 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 (*Gaceta de Madrid*, núm. 305, de 1 de noviembre de 1935) se limitaba a disponer que "De los bienes patrimoniales formarán los Ayuntamientos un inventario valorado, que será rectificado anualmente y revisado siempre que se constituya una nueva Corporación". En términos similares se pronunciaba la Base 19 de la Ley de 17 de julio de 1945, de Bases de Régimen Local (*BOE* núm. 199, de 18 de julio de 1945). Tampoco la normativa reguladora de las Haciendas

locales, tal y como reconoce el propio informe jurídico aportado por el Ayuntamiento, recogía esta exigencia. A ello puede añadirse, de modo general, que ni siquiera hoy en día existe consenso en la doctrina respecto al procedimiento al que ha de sujetarse la aprobación del Inventario. A modo de ejemplo, baste recordar que en la obra coordinada por Jerónimo Arozamena Sierra, *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, publicada como síntesis de su doctrina por el propio Consejo de Estado (Madrid, Consejo de Estado y Boletín Oficial del Estado, 2002), se afirma que “la formación del inventario no está sujeta a tramitación reglamentaria, ni se exige la publicidad de su aprobación. Sólo se exige que el Inventario sea autorizado por el Secretario de la Corporación” (pág. 394). En idéntico sentido se pronuncian los autores de la monografía *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*, al indicar que “en cuanto al procedimiento para su elaboración tanto el RB como la LPAP (se refiere a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas) guardan escrupuloso silencio. La formación del Inventario no está sujeta a tramitación reglamentaria alguna, ni su aprobación requiere publicidad” (4ª. Edición, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2010, pág. 105). Esta tesis parece apoyarse en la ya clásica concepción del Inventario que viene sosteniendo el Tribunal Supremo. En efecto, en su Sentencia de 9 de junio de 1978 -Sala de lo Contencioso-Administrativo- (reiterada por la Sala de lo Civil en la Sentencia de 3 de octubre de 1988), el Alto Tribunal considera dicho Inventario como “un mero registro administrativo que por sí solo no prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de la Corporación, siendo más bien un libro que sirve, respecto de sus bienes, de recordatorio constante para que la Corporación ejercite oportunamente las facultades que le corresponden”. Por ello, difícilmente puede deducirse una esencialidad en el vicio del acto administrativo determinante de su nulidad de pleno derecho por ausencia de publicidad, máxime cuando, como ya hemos dicho, la práctica de dicho trámite está documentalmente acreditada en el expediente.

Por lo que se refiere a la notificación personal a los posibles interesados, al margen de que, según la documentación que se aporta, aquellos habrían comparecido un año después de la aprobación del Inventario, por lo que no se puede presumir que el Ayuntamiento conociera de su existencia, lo cierto es que tampoco podemos compartir que la tramitación requiera una notificación individual a los mismos. Con la normativa vigente en la actualidad, la notificación personal no resulta exigible en el trámite de información pública ni con ocasión de la aprobación definitiva (así lo corrobora la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 13 de diciembre de 2006 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª-, al indicar que “el acuerdo plenario que aprueba el Inventario Municipal no tiene que ser notificado personalmente”). Y tampoco se requería en el Reglamento sobre Hacienda Municipal de 23 de agosto de 1924 ni en ninguna otra norma específica, como afirman los propios informes jurídicos en los que se apoya el Ayuntamiento, sosteniéndose en los mismos que la exigencia del trámite venía impuesta por el artículo 2 de la Ley de 13 de septiembre de 1888 a “los afectados por un expediente a efectos de recurrir”. Lo que cabe deducir de todo ello es que la presunta infracción del procedimiento no alcanza las notas de “clara, manifiesta y ostensible” que, según hemos dejado expuesto, han de caracterizar los vicios del procedimiento para justificar la sanción de la nulidad radical.

Como a modo de resumen señala la Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de junio de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), para apreciar la concurrencia de la causa de nulidad “es necesario que se prescinda total y absolutamente del procedimiento establecido, sin que baste que se infrinja alguno de sus trámites esenciales, por cuanto incluso en los casos en que se produce la omisión de un trámite esencial no por ello se produce la nulidad de pleno derecho dado que también puede dar lugar a la anulabilidad del acto. De ahí que sea necesario ponderar en cada caso las consecuencias producidas por la omisión que se denuncia, previa comprobación de su realidad, la falta de defensa que haya podido originar, y, por supuesto, lo que hubiera podido variar

el acto administrativo originario en caso de observarse el trámite omitido (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de enero de 1984, 14 de junio de 1987, 21 de marzo de 1988 y 10 de julio de 1991), aparte de que la omisión del procedimiento ha de ser clara, manifiesta y ostensible (Sentencias del mismo Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1997 o 28 de abril de 2000)“.

En definitiva, una vez analizada toda la documentación que obra en el expediente remitido por el Ayuntamiento, consideramos que los vicios que entiende concurren en este supuesto no resultan probados, dado que se basan, a la vista de determinados indicios o suposiciones, en la mera sospecha de que el trámite de exposición pública se habría hurtado a los vecinos. Sin embargo, frente a la certificación del Secretario municipal y a los propios términos de los acuerdos adoptados, que reflejan la práctica del referido trámite, no podemos estimar que se haya comprobado fehacientemente -en expresión de la Audiencia Nacional- la “realidad” del vicio que se imputa, pues carece de cualquier posibilidad de contraste objetivo la simple sospecha o el mero indicio no corroborado por prueba material, toda vez que se trata de una apreciación de carácter subjetivo, por respetable que esta sea. Y en todo caso, los vicios en el procedimiento que refiere la entidad local, en la medida en que exigen para alcanzar la conclusión de su existencia la elaboración de un arduo y complejo informe jurídico que dilucida la interpretación de la normativa aplicable en el momento en que fueron adoptados los acuerdos revisados y la posibilidad de aplicar las causas de nulidad ahora dispuestas en la Ley, no son compatibles con las notas que fundamentarían la declaración de nulidad, ya que la omisión del procedimiento no resultaría en ninguno de los casos “clara, manifiesta y ostensible”.

Además de la revisión de oficio, por nulidad, de los Acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de El Franco el 21 de enero y el 11 de febrero de 1947 sobre aprobación del Inventario Municipal, por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, la Administración consultante plantea, en apoyo de sus pretensiones, otras

cuestiones relacionadas con el título jurídico de los montes incluidos en el mencionado Inventario. En concreto, considera que no existe prueba alguna sobre la realidad del título que se invocó a la hora de confeccionar el Inventario - posesión pública y pacífica desde tiempo inmemorial-; título que, a juicio de dicha autoridad, resultaría "poco verosímil" a la vista del intenso tráfico jurídico patrimonial sobre dichos bienes.

Ciertamente, en la documentación que se adjunta se constata que, tanto antes como después de la aprobación del Inventario por parte del Ayuntamiento en 1947, se realizaron múltiples negocios jurídicos con reconocimientos de posesión y de propiedad privadas en relación con parcelas aparentemente integradas en el referido monte. Además de diversos documentos fechados en distintos momentos de siglo XIX relativos a compraventas y herencias de fincas, se acompañan varias copias de escrituras notariales testimoniando otras de foros instituidos en fechas muy antiguas sobre fincas o terrenos del Cordal de Becerril y la Sierra de la Veiguiña; entre ellas, una de 1774, otra de 1802 (que hace referencia a un foro instituido por el señor de la casa de Castropol en 1576) y otra de 1836 (relativa a un foro del que era titular el Marqués de Santa Cruz de Marcenado).

Según manifiesta el Ayuntamiento, la Alcaldía de El Franco remitió en 1891 al Gobernador Civil esa documentación, que había sido aportada como soporte de doce reclamaciones en relación con la propiedad o posesión particular de determinadas parcelas, indicando en los oficios correspondientes que, pese a que los interesados exhiben determinados títulos particulares, los terrenos se encuentran "clasificados como montes públicos en el plan de aprovechamientos forestales" (escrito de 10 de agosto) o que "figura dicha sierra en el catálogo de montes públicos" (escrito de 7 de octubre).

Analizando dichas reclamaciones, que no consta que hayan sido atendidas, ni siquiera contestadas, comprobamos que aquellos primigenios reclamantes invocan títulos muy dispares, como "dueño", titular del "dominio útil" y posesión "pública y pacífica". En todo caso, lo que resulta obvio es que en

1947, cuando se aprueba el Inventario por parte del Ayuntamiento, este era conocedor de que existían precedentes y datos sobre una anterior posesión privada de parcelas en los montes, aunque estos figurasen en el catálogo de “montes públicos” y se encontraran incluidos en el “plan de aprovechamientos forestales”, según señala la Alcaldía el año 1891.

Carece el expediente remitido de documentación que dé cuenta de un cambio de criterio tan rápido y radical en la consideración y calificación jurídica del monte en cuestión por parte del Ayuntamiento de El Franco entre 1947 -momento en el que aprobó su Inventario de Bienes- y el 19 de octubre de 1948 -cuando adoptó el acuerdo de reconocer la “propiedad particular” de ciento noventa y tres parcelas, todas ellas en la Sierra de la Veguiña, “en la hijuela de Villarmarzo y la Parroquia de la Braña”-; reconocimiento que, por cierto, fue total y absolutamente objetado por la Jefatura Provincial del Patrimonio Forestal del Estado con argumentos de clara naturaleza política.

La situación posesoria del monte en cuestión parece aún hoy controvertida, amenazando con convertirse en litigiosa, como revela el interés de la Corporación en intentar conceder la titularidad del bien a los vecinos que figuran en las relaciones aportadas a tal fin al expediente; algo que solo se explicaría como respuesta municipal a una persistente presión vecinal orientada a conseguir la propiedad o, al menos, el reconocimiento de la posesión particular de las fincas del caso pese al tiempo transcurrido y las operaciones materiales de la repoblación que han modificado forzosamente el paisaje del monte y sus delimitaciones tradicionales. En efecto, los informes presentados por el Ayuntamiento se refieren en el momento actual a ciento diez titulares y trescientas ochenta y seis parcelas, que suman en total 499 Ha, aunque esta superficie es -hemos de dejar constancia de ello- superior a la que consta en el acta de 8 noviembre de 1983 de entrega al Ayuntamiento del monte una vez resuelto el consorcio suscrito con el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, que se refiere a 374 Ha.

A la vista de estos datos, resulta obligado admitir que los documentos arriba expresados e incorporados a este expediente eran conocidos por el Ayuntamiento, en cuyo poder estaban o estuvieron hasta su remisión a la Jefatura del Patrimonio Forestal del Estado o hasta su pérdida, causada, según parece, durante un traslado. Sorprende, pues, que por parte del Ayuntamiento se afirmara en 1947 que poseía esos bienes desde tiempo inmemorial cuando dicha observación, que es la que sirvió de base a la decisión de realizar el Inventario, fue seguida inmediatamente -en 1948- de la negación, al menos de modo parcial, de dicha posesión, y también el modo en que se volvió al criterio de 1947, porque el acuerdo municipal de 19 de octubre de 1948 quedó sin efecto sin que mediara anulación formal del mismo y sin que conste en el expediente soporte documental alguno que lo explique. Sin embargo, no puede este Consejo elevar a certeza la sospecha de que tal cambio obedeció a actos, órdenes o presiones de carácter político.

Se comprende, por ello, que quepa albergar dudas sobre la efectiva titularidad pública de las fincas, tanto más cuanto que ni su inclusión en el catálogo de montes ni la sujeción de las mismas al plan de aprovechamientos forestales -aunque comporten una presunción de titularidad a favor de la Administración municipal- tienen carácter constitutivo. Y siendo como son dichos Registros de naturaleza administrativa, y por tanto sin eficacia suficiente por sí solos para decidir cuestiones de dominio sobre los montes en él inscritos, es evidente que esa presunción puede desvirtuarse por prueba en contrario, que resultaría factible mediante la consulta y contraste de los archivos y registros públicos y privados que figuran (o se indica que existen) en la documentación aportada por el Ayuntamiento, lo que permitiría, llegado el caso, acreditar que en su origen eran de propiedad privada, sin que exista constancia de que la Administración municipal los haya adquirido de sus propietarios.

La dificultad objetiva que existe hoy para aclarar de forma fehaciente la titularidad de montes como el que es objeto del presente dictamen trae causa, sin duda, de la compleja historia fáctica y legal de este tipo de bienes, que

seguramente demandan atención especial del legislador, pero la atribución definitiva y clara de esa titularidad es algo que en la actualidad únicamente puede dilucidarse en juicio declarativo ante la jurisdicción civil y sobre lo cual, por evidentes razones competenciales, no puede pronunciarse este Consejo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede la revisión de oficio y la declaración de nulidad de pleno derecho de los Acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de El Franco el 21 de enero y el 11 de febrero de 1947 sobre aprobación del Inventario Municipal e inclusión en el mismo del monte denominado "Común o Sierra de la Veguina".

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE EL FRANCO.