

En Logroño, a 26 de noviembre de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Pedro Prusén de Blas y D<sup>a</sup> María Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiéndose ausentado el Consejero D. Enrique de la Iglesia Palacios, por concurrir en el mismo causa legal de abstención; y siendo ponente D. Pedro Prusén de Blas, emite, por unanimidad de los asistentes, el siguiente

## **DICTAMEN**

**58/21**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, en relación con la *Revisión de oficio, instada por el Ayuntamiento de Logroño, del acto de otorgamiento de licencia de obra en Camino sito en Pol. X, Parc. Y, en El Cortijo (Logroño; La Rioja).*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El Ayuntamiento de Logroño ha tramitado un procedimiento de revisión de oficio, de cuyo expediente resultan los siguientes antecedentes de interés:

1. El 9 de enero de 2018, D. R.M.R. (en lo sucesivo, el interesado) solicitó licencia municipal al Ayuntamiento de Logroño (en adelante, el Ayuntamiento) para llevar a cabo una obra de bloqueo de un camino que discurre por la finca, de su propiedad, sita en la Parcela X, Polígono Y, de Logroño (barrio de El Cortijo), mediante la colocación de 3 montículos de arena y piedra que abarcan la anchura total del camino.
2. El 9 de febrero de 2018, el Jefe de Sección de Edificación informa que no existe inconveniente para la concesión de la licencia solicitada.
3. La Alcaldesa de Logroño, mediante Resolución de 13 de febrero de 2018, concedió la citada licencia.
4. A continuación, consta en el expediente un escrito de la Asociación de Vecinos de El Cortijo, interesando la revocación de dicha licencia, por considerar que el camino en cuestión es público, con más de 90 años de antigüedad, y que fue asfaltado por el Ayuntamiento hace más de veinte años.

5. El 26 de febrero de 2018, el interesado solicita ampliación del presupuesto del bloqueo del “camino irregular” que discurría por su citada propiedad.

6. El 2 de abril de 2018, la Jefa de la Sección de Topografía emite un informe, según el cual: i) el planeamiento de Logroño no establece calificación que determine el carácter público o privado de los caminos, sendas o pasadas que discurren por suelo clasificado como no urbanizable o urbanizable, como tampoco lo hace la cartografía municipal, entendiéndose, por ello, que son públicos los caminos que figuran a nombre del Ayuntamiento en la documentación catastral; ii) que, según el Catastro, el camino que nos ocupa discurre sobre la Parcela Y del Polígono X; y iii) que, consultados los “catastrones” y otros planos del Catastro, se observa que anteriormente existía una senda (denominada *Senda de El Egido*) que coincidía sensiblemente con el trazado actual del camino.

7. El 12 de junio de 2018, el interesado solicita licencia de obra para levantar el asfaltado del “camino irregular” que discurre por la precitada finca de su propiedad en el Barrio de El Cortijo.

8. El 19 de julio de 2018, el Jefe de Sección de Edificación informa que no existe inconveniente para la concesión de la licencia solicitada.

9. El Ayuntamiento, mediante Resolución de Alcaldía de 16 de agosto de 2018, concedió la licencia interesada para levantar el asfaltado.

10. Mediante Acuerdo, de 2 de diciembre de 2018, de la Gerencia Regional del Catastro, se repone la cartografía catastral y el trazado del camino *El Egido, descuento 9002, del Polígono X, de Logroño*, a su paso por la Parcela Y del referido Polígono X, deja de tener la consideración de privado, pasando a ser de titularidad (catastral) del Ayuntamiento de Logroño.

11. El 3 de enero de 2020, el TAG (Técnico de Administración General) de Promoción Económica, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Ayuntamiento informa que las licencias municipales otorgadas al interesado parten de un error catastral en la calificación del terreno afectado, el cual “*fue considerado como senda privada, cuando en realidad nunca dejó de ser un camino de titularidad municipal y uso público*”. Y, como quiera que el art. 3 RBEL (Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio) califica los caminos como bienes de dominio público, de uso público local, siendo, por lo tanto, bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles, no pudiéndose actuar sobre los mismos a título particular o privado, entiende que procede revisar de oficio los actos de otorgamiento de licencias, al concurrir, en este caso, la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.f) LPAC’15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas).

12. La Asesoría Jurídica del Ayuntamiento, el 10 de enero de 2020, mostró su conformidad con el informe anterior.

13. La Junta de Gobierno Local (JGL) del Ayuntamiento, el 22 de enero de 2020, acordó que se iniciase el procedimiento de revisión de oficio, como así hizo la Alcaldesa mediante Resolución de 22 de enero de 2020.

14. El interesado, mediante escrito de 23 de septiembre de 2020, formuló alegaciones (a las que denominó “*recurso de reposición formal*”) en contra de la citada revisión de oficio.

15. El mismo interesado presentó, el 18 de junio de 2021, una denuncia, ante la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), por la posible comisión de un delito de prevaricación administrativa.

16. La JGL, mediante Acuerdo de 15 de septiembre de 2021, declaró la caducidad del procedimiento de revisión de oficio y el inicio de un nuevo procedimiento de revisión de oficio de las licencias conferidas al interesado, como así se hizo mediante una Resolución de la Alcaldía de la misma fecha.

17. Tras serle notificados ambos actos administrativos, el interesado presentó un nuevo escrito de alegaciones en las que considera: i) que fue irregular el asfaltado del camino realizado en su día por el Ayuntamiento de Logroño, ii) que el verdadero camino, que figura en el Catastro como de propiedad municipal, discurre por un trazado distinto y está en desuso, al estar bloqueado, en parte, por una cadena y, en otra parte, por unas traviesas; iii) que la modificación de datos realizada por el Catastro es improcedente; iv) que, el 25 de junio de 2020, presentó una reclamación (obrante en los folsd. 82 y 83 del expediente), ante el TEAR (Tribunal Económico-Administrativo Regional de La Rioja), contra dicha rectificación catastral de datos.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 1 de noviembre de 2021, registrado de entrada en este Consejo el 2 de noviembre de 2021, el Ayuntamiento de Logroño, a través del Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, concretamente a su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 3 de noviembre de 2021, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **Cuarto**

Mediante correos electrónicos fechados el 25 de octubre y 10 de noviembre de 2021, el interesado solicitó a este Consejo una comparecencia formal para exponer su postura en este asunto; a lo que se le contestó, mediante correos electrónicos fechados el 26 de octubre y 12 de noviembre de 2021, que no procedía acceder a ello, sin perjuicio de que presentara, ante el Ayuntamiento actuante, las alegaciones que tuviera por conveniente.

Antes de la fecha de la convocatoria señalada en el encabezamiento, no se han recibido en este Consejo nuevas actuaciones; por lo que el presente dictamen se emite en base a las obrantes en el expediente remitido junto con la consulta.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo**

1. El carácter preceptivo de nuestro Dictamen en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 LPAC'15, a cuyo tenor: *“las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”*.

Reiteran la necesidad del Dictamen en estos casos nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001) en su art. 11.f); y el art. 12.2.f) del Reglamento que la desarrolla (Decreto 8/2002).

2. Por lo demás, como claramente se infiere del precitado art. 106.1 LPAC'15, el dictamen en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

## Segundo

### Tramitación del procedimiento de revisión de oficio

1. La **tramitación** del procedimiento administrativo de revisión de oficio se ha ajustado a las previsiones legales vigentes.

2. En relación con el **órgano competente** para acordar la revisión de oficio, genéricamente referido a todas las Administraciones públicas en el art. 106 LPAC'15, tratándose de un Ente local, debe acudirse a la LBRL'85 (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local) y a su normativa de desarrollo, de la que resulta que:

-En los Municipios de gran población (definidos en el art. 121 LBRL'85), entre los que se encuentra Logroño, corresponden al Pleno "*las facultades de revisión de oficio de sus propios actos*" (art. 123.1-letra l LBRL'85), y al Alcalde y a la JGL, las de los suyos (art. 124.4-m, 1271.-k, respectivamente, LBRL'85).

-Según establece el art. 218 ROF'86 (Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre), sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los arts. 65, 67 y 110 LBRL'85, "*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 base a lo expuesto, es claro que, en el expediente analizado, la competencia para iniciar el procedimiento de revisión de oficio que ahora dictaminamos pertenece al Alcalde, el cual, por lo demás, también tiene asignada la competencia para el ejercicio de las acciones administrativas (art. 22.2-j LBRL'85), expresión próxima al ejercicio de la potestad revisora de oficio de actos nulos.

Dicho lo anterior, y habiendo sido tanto la JGL como la Alcaldesa de Logroño quienes dictaron los actos administrativos de inicio del procedimiento revisor, es de apreciar que se han respetado adecuadamente las previsiones legales señaladas en este apartado.

3. Respecto al **plazo**, tal y como dispone el art. 106.5 LPAC'15, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio. Si se hubieran iniciado de oficio, como es nuestro caso, transcurridos

dichos 6 meses sin dictarse resolución, se producirá su caducidad. Por tal motivo, se tuvo que acordar, el 15 de septiembre de 2021, la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado mediante acuerdo de 22 de enero de 2020. Pero, como es sabido, la caducidad de un procedimiento revisor no impide la iniciación de un nuevo procedimiento revisor, como así ha sucedido en el presente caso, donde el actual expediente de revisión de oficio, iniciado mediante Resolución de 5 de septiembre de 2021, se encuentra en plazo.

4. En cuanto a los **límites** de la revisión de oficio, ésta, ciertamente, puede ser ejercitada en cualquier momento, como establece el precitado art. 106 LPAC'15, pero conviene también tener en cuenta que esta falta de sujeción a plazo viene matizada por el art. 110 LPAC'15, al establecer 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”*; si bien, en el caso que analizamos, entendemos que no concurre ninguno de los límites señalados.

5. Por último, respecto al trámite de **audiencia**, se ha cumplido adecuadamente habiendo podido formular el interesado cuantas alegaciones ha tenido por conveniente.

### **Tercero**

#### **Sobre la procedencia o no de la nulidad de pleno Derecho de los actos administrativos objeto de revisión**

1. El interesado adquirió la propiedad de la finca que nos ocupa mediante subasta de la AEAT (Agencia estatal de la Administración tributaria) y celebrada el 2 de octubre de 2021. Discurre por la misma una Senda (denominada *“Senda de El Egido”*) que fue asfaltada por el Ayuntamiento de Logroño en la campaña de arreglo de caminos del año 2003, contando -a dicha fecha- con la oportuna disponibilidad de los terrenos y consentimientos preceptivos, y habiéndose tramitado el expediente de conformidad con las exigencias legales.

2. En febrero de 2017 y tras revisiones catastrales, dicha Senda no se correspondía con ningún camino municipal y constaba en el Catastro como senda privada; y, en consecuencia, catastralmente, su titular era el propietario del terreno por el que discurre, quien podía, por tanto, ejercitar su uso y disfrute de conformidad con lo establecido en la normativa civil aplicable.

3. Conforme a lo anterior, se dictaron: i) la Resolución de Alcaldía núm 01896/2018, de 13 de febrero de 2018, por la que se concedió licencia al interesado para la ejecución de obras de bloqueo de camino privado con montículos de arena en la Parcela Y, del

Polígono X; y ii) la Resolución de Alcaldía núm 09626/2018, de 17 de agosto de 2018, por la que se concedió licencia al mismo interesado para la ejecución de obras de levantado de asfalto de camino privado en la misma Parcela y Polígono.

4. Con esta situación, posteriormente y a instancia del Ayuntamiento de Logroño, se solicita al Catastro que revise la situación de dicho camino, lo que da lugar al Acuerdo de alteración de la descripción catastral, de 2 de diciembre de 2019, emitido por la Gerencia Regional del Catastro de la Delegación Especial de Economía y Hacienda de La Rioja, por el que se repone el trazado del camino denominado “*El Egido*” en la cartografía catastral, como camino público, a su paso por la referida Parcela Y del Polígono X.

5. El expediente sometido a nuestra consideración no incorpora el título de propiedad del interesado ni el expediente tramitado por la Gerencia del Catastro para efectuar la alteración catastral referida sobre el terreno discutido. Por ello, desconocemos si dicha alteración catastral se notificó al interesado, quien, obviamente, tenía interés directo en la misma.

6. El planteamiento del interesado es considerar: i) que no existe camino municipal de ningún tipo en la zona que, formando parte de la Parcela de su propiedad, colinda las Parcelas número Z y M; ii) que el verdadero camino rodea la Parcela Z y la Parcela N, por lo que está fuera de los límites de su propiedad; iii) que el asfaltado del camino fue realizado por el Ayuntamiento antes de la adquisición de la finca por su parte; y iv) que, tras las gestiones realizadas, el Ayuntamiento le reconoció la propiedad de esa franja de terreno.

7. En definitiva, lo que subyace en el presente expediente es una discusión sobre a quién corresponde la titularidad dominical del controvertido terreno, si al Ayuntamiento de Logroño o al interesado.

Ahora bien, para dilucidar tal discusión sobre la propiedad del terreno, hemos de señalar que, con arreglo a reiterada jurisprudencia, ni la Administración ni la propia jurisdicción contencioso-administrativa tienen competencia para determinar cuestiones de propiedad, ya que dicha competencia corresponde exclusivamente a la jurisdicción civil ordinaria, conforme al reparto competencial que establece el art. 9 de la LOPJ (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

En cuanto al Catastro, como es sabido, se trata de un registro fiscal que no atribuye propiedades, no siendo -por lo tanto- función de la Gerencia Catastral pronunciarse sobre la propiedad de las fincas (o parte de las mismas), debiendo limitarse a modificar la titularidad reflejada en el caso de que dicha modificación resulte justificada convenientemente, y, para el caso de que no resulte justificada tal modificación, procederá a mantener la titularidad que venía constandingo en el propio Catastro.

Así, la Sentencia de la A.P. de Vizcaya de 22 de noviembre de 2018, con cita de varias Sentencias del Tribunal Supremo (entre las que destaca la STS de 23 de octubre de 2006), resulte la jurisprudencia al respecto señalando que:

*“El art. 9.2 de la LOPJ dispone que los tribunales y juzgados del orden civil conocerán, además de las materias que les son propias, de todas aquéllas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional. La presente acción declarativa de dominio no se halla en ‘aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional’, ofrezca duda y se aplique el fuero civil con su vis atractiva (como parece entender la sentencia recurrida), sino que es una materia que le es propia, una acción de protección del derecho de propiedad, cuya acción, declarativa de dominio, se apoya en el doble requisito de acreditación del derecho de propiedad y de identificación de la cosa; en nada altera su naturaleza la alegación por la parte demandante de que no fue objeto de expropiación, y por la parte demandada que sí lo fue: no se examina el expediente administrativo, propio de tal jurisdicción, sino el título de dominio, que la demandante alega que es su adquisición hereditaria y el demandado, que lo fue la expropiación. Por ello, debe mantenerse lo expresado por la sentencia recurrida (‘son de índole civil las cuestiones de derecho de propiedad’ (...)) ‘cualquiera que sea la facultad dominical en que se funda la pretensión, debe deducirse en la jurisdicción ordinaria’, dice acertadamente en su fundamento 2º), y la doctrina expuesta por la sentencia de esta Sala de 18 de julio de 1989. Igualmente, en Sentencia de esta Sala de 14 de julio de 1994 se declaró que ‘la jurisdicción ordinaria, según esta Sala (Sentencias, entre otras, de 12 de marzo y 18 de abril de 1963), no puede declarar nulo un expediente de expropiación que integra un acto administrativo que corresponde a otra jurisdicción (...), pero sí puede declarar los derechos civiles que sobre las cosas corresponden a los particulares interesados”.*

**8.** Por otra parte, hemos de señalar que la Circular del Catastro 05.03/2006, de 27 de abril, determina que *“las actuaciones derivadas del procedimiento previsto en el art. 18.1 del texto refundido de la LCI (Ley del Catastro Inmobiliario, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo) constituyen actos nuevos, que producen sus efectos ‘hacia el futuro’, respetando la situación jurídica existente con anterioridad, por lo que, en ningún caso, podrán atribuirse a los mismos efectos retroactivos”.*

**9.** El citado art. 18.1 LCI dispone que *“el procedimiento de subsanación de discrepancias se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente, cuando la Administración tenga conocimiento, por cualquier medio, de la falta de concordancia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria, y su origen no se deba al incumplimiento de la obligación de declarar o comunicar a que se refieren los arts. 13 y 14. La iniciación del procedimiento se comunicará a los interesados, concediéndoles un plazo de 15 días para que formulen las alegaciones que estimen convenientes”.*

**10.** Así las cosas, si la rectificación de datos catastrales no produce efectos retroactivos, no concurre la causa prevista en el art. 47.1-f) LPAC’15 (*“haber adquirido facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*) en que pretende basarse la revisión de oficio de las licencias; pues la propia

Resolución de alteración de la descripción catastral indica textualmente que *“dichas alteraciones tendrán efectos en el Catastro inmobiliario desde el día siguiente a la fecha de este acuerdo”*.

**11.** Además, el artículo 3.3 LCI determina que *“salvo prueba en contrario y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán, los datos contenidos en el Catastro inmobiliario se presumen ciertos”*.

Por ello, desconociendo este Consejo cuál sea el título de propiedad del interesado y cómo figura su finca inscrita en el Registro de la Propiedad e incluso el expediente seguido en el Catastro para llevar a cabo la precitada alteración catastral, consideramos que la decisión de revisar de oficio las licencias otorgadas supone dar plena validez a esa modificación catastral con efectos retroactivos y, además, llevando a cabo una valoración sobre la titularidad de la franjas discutida, que solo le compete a la jurisdicción civil, lo que viene a redundar, aún más, en la improcedencia de la revisión pretendida.

**12.** En definitiva, a juicio de este Consejo, lo que procedería es que, por parte del Ayuntamiento de Logroño, si no lo hace antes el interesado, se insten las acciones judiciales procedentes ante la jurisdicción civil para determinar la titularidad de la franja de terreno discutida, y luego, una vez firme la Sentencia que se dicte, actuar en consecuencia.

## CONCLUSIONES

### Única

Por los motivos indicados, consideramos que no procede la revisión de oficio, instada por el Ayuntamiento de Logroño, del acto de otorgamiento al interesado de dos licencias de obra en el camino sito en Polígono X, Parcela Y, de El Cortijo (Logroño); sin perjuicio de que, por parte del Ayuntamiento de Logroño, si no lo hace antes el interesado, se insten las acciones judiciales procedentes ante la jurisdicción civil para determinar la titularidad de la franja de terreno discutida, y luego, una vez firme la Sentencia que se dicte, actuar en consecuencia.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero