



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 6 / 2 0 1 6

(Sección 1ª)

La Laguna, a 22 de enero de 2016.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pájara en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio de la licencia urbanística concedida a J.J.A.S. para llevar a cabo la segregación de una trozada de terreno emplazada en la Parcela Catastral Urbana Rfa. (...), (...) del casco urbano de Ajuy del término municipal de Pájara (EXP. 525/2015 RO)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Por escrito de 4 de diciembre de 2015, con fecha de entrada en este Consejo Consultivo el 23 de diciembre de 2015, el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Pájara, solicita dictamen preceptivo sobre la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio incoado para la declaración de la nulidad de la licencia urbanística 15/2012 LS, concedida por la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el 2 de octubre de 2012, para la segregación de una parcela.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde del citado Ayuntamiento para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D, b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación, el primer precepto citado, con el art. 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), de carácter básico.

3. La revisión de oficio sólo cabrá, a tenor del art. 102.1 LRJAP-PAC, contra actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan

---

\* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

sido recurridos en plazo, siendo en este caso el acto cuya nulidad se pretende el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del citado Ayuntamiento en virtud del cual se le concedía al interesado licencia urbanística de segregación, que devino firme al no haber sido recurrido en plazo. Se cumple, pues, el requisito de la firmeza del acto que se pretende revisar por el cauce del citado artículo.

4. La normativa principalmente aplicable al caso planteado es la de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre; el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTEN); el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, (TRLUR); el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLRJI); y la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946, en su vigente texto aprobado por la Ley 13/2015, de 24 de junio.

## II

1. En relación con los documentos obrantes en el expediente, debemos hacer mención, entre otros, de los correspondientes a las siguientes actuaciones administrativas que han conducido al presente procedimiento revisor:

**Primero.-** En fecha 31 de julio de 2012, el representante legal del interesado presenta escrito solicitando licencia urbanística de parcelación, al ser el representado copropietario de la misma, lo que acredita mediante certificación catastral descriptiva y gráfica sobre la parcela integrada dentro del ámbito del Espacio Natural Protegido denominado "Parque Rural de Betancuria", al estar interesado en separar la zona verde del solar edificable. Por lo demás, adjunta a dicha solicitud documentación notarial (escritura pública), registral (certificación del Registro de la Propiedad) y catastral (certificado del Catastro inmobiliario).

En consecuencia, tras haber sido informada favorablemente tanto técnica como jurídicamente, la Corporación Local, en sesión celebrada por la Junta de Gobierno local el 2 de octubre de 2012, concede al interesado la licencia de segregación solicitada.

**Segundo.-** Tres años después, en fecha 19 de octubre de 2015, el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Pájara emite Providencia mediante la que manifiesta que tras haber sido solicitada información de la finca catastral (...) por la empresa P.I., S.L., se ha detectado incongruencia entre la documentación aportada y la licencia de

segregación, por lo que solicitó informe técnico en aras a determinar si la licencia concedida pudiera estar incurso en causa de nulidad.

El informe técnico fue emitido el 26 de octubre de 2015, indicando que debe procederse a revisar la licencia y declararla nula; iniciar un acta de deslinde municipal; y solicitar formalmente a la Gerencia Regional del Catastro informe sobre la corrección de la alteración sufrida por la citada parcela con fecha 9 de enero de 2012, ya que en dicha tramitación no se cumplió, al parecer, con el deber de dar audiencia al Ayuntamiento implicado como parte interesada, al afectar la alteración a la delimitación de viales y zonas verdes y no aportar el interesado documentación alguna que acredite el cambio de delimitación efectuado en la parcela.

**Tercero.-** Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26 de octubre de 2015, se inició el procedimiento de revisión de oficio de la licencia urbanística de segregación, al considerar que en la misma concurren las causas de nulidad contenidas en las letras c) y f) del apartado primero del art. 62 LRJAP-PAC. El citado Acuerdo se notificó a los interesados, por lo que el afectado presentó escrito de alegaciones.

**Cuarto.-** El 4 de diciembre de 2015, se formuló la Propuesta de Resolución relativa al procedimiento de revisión de oficio de la licencia urbanística en cuestión. No obstante, fue remitida al Consejo Consultivo de Canarias de forma incompleta, por lo que éste decidió suspender el plazo de emisión del dictamen hasta que se le remitiera en su integridad la Propuesta de Resolución referida, lo que ocurre finalmente 14 de enero de 2016.

2. El procedimiento revisor se ha tramitado de acuerdo con lo previsto en la legislación aplicable.

### III

1. En resumen, el procedimiento de revisión tiene por objeto declarar la nulidad de la licencia urbanística que fue otorgada por la Junta de Gobierno Local al interesado, en sesión celebrada el 2 de octubre de 2012.

2. La nulidad de la licencia de segregación se propone por el Ayuntamiento de Pájara con base en los apartados "c" ("contenido imposible") y "f" ["Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos (...)"] del art. 62.1 LRJAP-PAC.

Los hechos jurídicos en que fundamenta la Corporación municipal, a través de su Propuesta de Resolución, la pretendida nulidad de pleno Derecho consisten en la alteración de los datos de la referida parcela realizada por la Gerencia Regional del Catastro, en la que no se dio trámite de audiencia al Ayuntamiento, siendo ésta preceptiva. Los propietarios de la finca 3801 obtuvieron una Certificación Catastral derivada de esta modificación, la cual aportaron a la Administración municipal junto a un documento de propiedad con descripciones contradictorias, en base a lo cual obtuvieron la Licencia de Segregación 15/2012, tramitando luego la correspondiente escritura pública modificativa de la descripción de la finca con fecha 22 de enero de 2013, que finalmente inscribieron en el Registro de la Propiedad con fecha 15 de febrero de 2013. Según entiende la Propuesta de Resolución, la finca 3801 está ahora inscrita en el Registro de la Propiedad con la descripción literal y gráfica errónea, y para reparar tal pretendida disconformidad se insta esta revisión de oficio. Sin perjuicio del procedimiento revisor iniciado, la Corporación Local ya ha interesado de la Gerencia Regional del Catastro la corrección de la alteración practicada.

3. La Propuesta de Resolución determina que la licencia concedida en su día al interesado es nula y debe declararse como tal, puesto que existe un error en la delimitación de la situación de la parcela propiedad del afectado debidamente inscrita, y que mediante dicha licencia el interesado ha adquirido derechos para cuya obtención carecía de los requisitos esenciales.

4. Por otra parte, las alegaciones del interesado consistieron en indicar que éste ostenta la titularidad, propiedad y posesión de la finca registral (...); que dicha finca se corresponde con la finca catastral (...) y con el perímetro que figura en el catastro; y que, por lo tanto, la licencia de segregación otorgada en su día es válida.

## IV

1. La Propuesta de Resolución que se somete a consulta plantea dos conclusiones a partir de su argumentación jurídica: por un lado “desestimar en su integridad las alegaciones formuladas por J.J.A.S.”, por el otro declarar nulo de pleno Derecho el Acuerdo municipal por el que se otorgó la licencia de segregación.

La primera de tales propuestas integra la respuesta a diversas cuestiones (recuperación del dominio público, y otras). En el expediente se menciona la posibilidad que tiene la Administración municipal de iniciar el correspondiente procedimiento de deslinde de aquel; pero tal cuestión no está relacionada con la revisión de oficio instada por lo que no debemos entrar a pronunciarnos al respecto.

Por el contrario, si procede analizar la existencia o no de nulidad radical en el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 2 de octubre de 2012. Sólo sobre esta última cuestión resulta preceptivo nuestro dictamen, que ha de ceñirse a analizar el mismo y responder a los reproches de nulidad de pleno Derecho que formula la Corporación municipal respecto de su propio Acuerdo.

2. La Propuesta de Resolución considera que tal Acuerdo incurre en las causas de nulidad descritas en los apartados "c" y "f" del artículo 61.1 de la LRJAP-PAC. Este Consejo no puede compartir tal propuesta, por las razones que de inmediato se señalarán.

Pero con carácter previo procede señalar que este Órgano consultivo, como viene indicando una ya consolidada doctrina, aplica un criterio restrictivo respecto de la utilización de esta vía extraordinaria de revisión de los actos administrativos. Así, en nuestro Dictamen 376/2011 indicábamos que "la acción de nulidad también constituye una vía excepcional cuando concurre alguno de los supuestos previstos legalmente como causas determinantes de la revisión, y que taxativamente están enumerados, debiéndose interpretar de forma restrictiva tanto los supuestos, como su contenido y alcance, todo ello en virtud del principio de seguridad jurídica".

También en esta línea los DDCC 50/2015 y 92/2015: "Como reiteradamente ha señalado este Consejo Consultivo, ha de advertirse, ante todo, que la revisión de oficio es un procedimiento extraordinario contra actos firmes en vía administrativa, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. Por ello, debe ceñirse la revisión de oficio a las causas tasadas del art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva, sin que sea ésta una vía de impugnación de actos anulables".

O el DCC 147/2014: "De aquí que cualquier vicio jurídico no permite acudir sin más a la revisión de oficio, lo que solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, en una serie de supuestos que han de ser objeto de interpretación estricta, sin que pueda convertirse en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos firmes".

Y también el DCC 121/2015: “El carácter restrictivo con el que se debe afrontar la figura de la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa implica que sólo procede declarar la nulidad cuando resulte acreditada de forma indubitada la concurrencia de alguna de las causas taxativas de nulidad previstas en el art. 62.1 LRJAP-PAC”.

Coincidimos en esta línea doctrinal con lo reiteradamente señalado por el Consejo de Estado, que en su Dictamen 246/2007, de 15 de marzo -que se remite al Dictamen 1.531/1996, de 30 de mayo- señala lo siguiente: “La revisión de oficio, sobre todo si es por causa de nulidad de pleno derecho, es una medida tan drástica e implica una potestad tan exorbitante que debe aplicarse con mucho tiento. Así lo viene advirtiendo este Consejo, con apelación a la jurisprudencia, en numerosos dictámenes (como el 42.107, de 23 de marzo de 1979; el 297/93, de 22 de julio, o el 1.387/94, de 21 de septiembre)”.

Sólo la gravedad de los vicios que acarrearán tal nulidad justifica su aplicación, para en cualquier momento depurar del conjunto de las resoluciones administrativas aquellas en las que concurran unas concretas y limitadas causas, por resultar radicalmente contradictorios con el Ordenamiento jurídico. No cabe, pues, acudir por parte de las Administraciones Públicas al expediente de la revisión de oficio como instrumento para corregir sin más sus decisiones o para dar salida a sobrevenidos cambios de criterio, lo que incidiría en una grave conculcación del principio de seguridad jurídica.

3. En el presente caso, la disconformidad a Derecho que alega la Administración municipal respecto del Acuerdo de segregación se basa en una pretendida no correspondencia entre la parcela catastral (...), la finca registral (...) y la realidad física, lo que según la Propuesta de Resolución indujo en su momento al Ayuntamiento a otorgar indebidamente J.J.A.S. la solicitada licencia de segregación, cuya nulidad ahora pretende declarar.

El contenido del Catastro goza de la presunción de certeza, sin perjuicio del Registro de la Propiedad (art. 3.3 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, en adelante TRLCI: “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”). La Ley Hipotecaria (artículos 9 y 10, cuyo texto fue aprobado por la Ley 13/2015, de 24 de junio) postula la coordinación gráfica georeferenciada entre los datos del Catastro y los asientos del Registro de la

Propiedad; pero la misma formulación de este objetivo de mutua coordinación ya presupone que ésta no siempre se da. Y precisamente para lograrla se ofrecen unos procedimientos de corrección al alcance de particulares y, por supuesto también, Administraciones Públicas (art. 18 del TRLCI). Según se desprende del expediente, el Ayuntamiento ya ha iniciado tales trámites instando la corrección que pretende. No corresponde al Consejo Consultivo pronunciarse sobre la pertinencia de tal corrección; pero lo que desde luego adelantamos es nuestra consideración sobre la falta de fundamentación jurídica de la revisión de oficio iniciada, y la consiguiente inconveniencia de plantearla.

4. Considera la Propuesta de Resolución que el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 2 de octubre de 2012 es un acto administrativo de "contenido imposible", y por ello incurre en la causa del apartado "c" del artículo 62.1 de la LRJAP-PAC.

Según una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas STS de 19 de mayo de 2000):

"La nulidad de pleno Derecho de actos administrativos que tengan un contenido imposible (artículo 47.1 b) de la LPA de 1958 y hoy artículo 62.1 c) de la LJPAC es trasunto en el régimen de dichos actos del principio que expresa el artículo 1272 del Código Civil para los contratos. La nulidad de actos cuyo contenido sea imposible ha sido apreciada siempre con suma prudencia por la doctrina y la jurisprudencia, que trata de evitar que se amplíe inadecuadamente el supuesto legal a cualquier acto desprovisto de fundamento jurídico para ser dictado.

La imposibilidad a que se refiere la norma de la Ley de Procedimiento debe ser, por ello, de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del acto, que suele comportar anulabilidad (arts. 48.1 LPA y 83.2 de la LJCA); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría simple ineficacia del acto. Actos nulos por tener un contenido imposible son, por tanto, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. La jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste (sentencias de 6 de noviembre de 1981 y 9 de mayo de 1985)".

No ha quedado en absoluto probado en la Propuesta de Resolución que la licencia urbanística de segregación adoleciera de una imposibilidad material o física para

alcanzar su fin, que no es otro que el autorizar el ejercicio de la facultad del propietario de disponer sobre la integridad del bien inmueble de su propiedad. Tampoco por ello mismo se da una imposibilidad lógica que permita calificar al mencionado acto administrativo como de contenido imposible. No cabe, en consecuencia, considerar que el Acuerdo municipal de 2 de octubre de 2012 incurra en la causa de nulidad del artículo 62.1.c) de la LRJAP-PAC.

5. La segunda causa alegada es la del apartado "f" del tan citado artículo 62.1 de la LRJAP-PAC, al considerar la Propuesta de Resolución que el solicitante de la licencia de segregación, por concurrir en su otorgamiento el desajuste entre Catastro, Registro de la Propiedad y realidad física, adquirió facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición. También aquí la doctrina consultiva y la jurisprudencia aplican criterios restrictivos, sobre todo en la interpretación de qué deba entenderse por "requisitos esenciales", porque de lo contrario se correría el riesgo de desvirtuar el carácter excepcional que corresponde a las causas de nulidad de pleno derecho, frente a la regla general de la mera anulabilidad. Así, la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, en su Dictamen 168/2007 (FJ 4º), declaraba que "la interpretación del carácter de lo que es esencial -que constituye un concepto jurídico indeterminado- se tiene que hacer de forma restrictiva, ya que, de lo contrario, se incurriría en la mayor inseguridad jurídica. Si la ausencia de cualquiera de los requisitos exigidos para la adquisición de un derecho o de una facultad fuera suficiente para declarar la nulidad del acto, la regla general dejaría de ser la simple anulabilidad y pasaría a ser la nulidad de pleno derecho".

En primer lugar, esta causa de nulidad se predica, de "actos contrarios al ordenamiento jurídico". No se ha llegado a probar que la licencia de segregación pudiera ser considerada, sin más, como acto contrario a Derecho, por haber sido otorgada en base a certificaciones catastrales o registrales contrarias a la realidad o a los derechos de terceros, pues esta última circunstancia aún ha de ser esclarecida en el correspondiente procedimiento *ad hoc*.

En segundo lugar, constituyendo la de segregación una de las facultades del propietario, que dispone así de la integridad del bien inmueble de su titularidad, no puede afirmarse en puridad que por el acto autorizador se adquiriera el derecho a ejercitarla, pues éste se limita a remover un obstáculo para el ejercicio de tal facultad, que ya estaba adquirida por el propietario en el conjunto de las facultades dominicales que ostenta. Propiamente, lo que la licencia de segregación verifica es solamente que ésta reúne las características exigidas por la legislación aplicable. En

tal sentido, el art. 25.2 RDL 7/2015, Texto Refundido Ley de Suelo y Renovación Urbana, establece que “La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística”.

En todo caso, el único “requisito esencial” que cabría exigir es el de disponer el solicitante de la apariencia de buen derecho (*fumus iuris*), que en este caso vino precedida por los correspondientes certificados catastral y registral. Siempre quedaría abierta la vía jurisdiccional correspondiente para discutir esta titularidad aparente, pero eso no corresponde dilucidarlo a través de la revisión de oficio. No hubo, pues, carencia de los requisitos esenciales para obtener la licencia de segregación.

Por lo demás, la Administración municipal, a través de su Propuesta de Resolución, parece querer erigirse en juez de una pretendida querrela entre particulares, afirmando y pretendiendo declarar el mejor derecho de un tercero que ni siquiera ha instado la revisión de oficio. No corresponde a la Administración pública esta función. Desde el veterano Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, en sus artículos 10 y 12 ya quedó meridianamente claro que:

**Artículo 10.**

“Los actos de las Corporaciones Locales por los que se intervenga la acción de los administrados producirán efectos entre la Corporación y el sujeto a cuya actividad se refieran, pero no alterarán las situaciones jurídicas privadas entre éste y las demás personas”.

**Artículo 12.1.**

“Las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero”.

Y así también el artículo 222.4 del Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias (RGE), aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre establece que “las autorizaciones y licencias urbanísticas se otorgan sin perjuicio de terceros y salvo el derecho de propiedad”.

A mayor abundamiento, procede citar la STS de 5 de abril de 1993: “La Administración no debe controlar a través de la licencia la titularidad dominical del

terreno en el que se pretende construir y a tal situación responde la cláusula “salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero”.

En definitiva, no correspondiendo a la Administración, en ejercicio de sus facultades autorizatorias, dirimir conflictos de propiedad, pues no puede calificarse de nula de pleno derecho una licencia urbanística a partir de un juicio acerca de la titularidad dominical del solicitante de la misma, que no le corresponde.

A partir de las consideraciones precedentes, no cabe considerar que el acto de otorgamiento de la licencia de segregación resultara nulo de pleno derecho por resultar contrario al ordenamiento jurídico y propiciar la adquisición de facultades o derechos a favor de quienes carecían de los requisitos esenciales para su adquisición. En consecuencia, procede emitir dictamen desfavorable a la revisión de oficio instada por el Ayuntamiento de Pájara.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV. En consecuencia, procede emitir dictamen desfavorable a la revisión de oficio instada por el Ayuntamiento de Pájara para declarar la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 2 de octubre de 2012.