

Expediente: 7/2015 Objeto: Revisión de oficio de resolución del Presidente del Concejo de Ciganda de 18 de mayo de 2011. Dictamen: 13/2015, de 1 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a uno de junio de 2015,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 20 de marzo 2015, traslada, conforme al artículo 19.1, en relación con el 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el presidente del Concejo de Ciganda en relación con la revisión de oficio de la resolución del anterior presidente del mismo Concejo de 18 de mayo de 2011, de concesión de licencia de obras de cierre.

A la petición de dictamen remitida por el Concejo de Ciganda se acompaña el expediente de revisión de oficio tramitado, que ha sido completado, a petición de este Consejo, con la documentación recibida el día 30 de abril de 2015.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación finalmente remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

Primero.- Mediante escrito que fue presentado ante el Ayuntamiento del Valle de Atez el 4 de marzo de 2011, doña... solicitó licencia de obras para el cierre de la parcela... del polígono... de su propiedad mediante un zócalo de 50 centímetros de hormigón y verja, así como para reforzar la pared de la parcela... colindante, que se encontraba en mal estado.

Segundo.- Con fecha de 12 de abril de 2011, el arquitecto municipal emitió informe favorable a la concesión de la licencia, indicando que la altura máxima del cierre debía ser de 1,80 metros y precisando que “la parcela... ocupa según catastro la calle existente” y que “la localización del cierre deberá realizarse sin ocupar la calzada de hormigón existente, respetando la distancia a la casa de 5,90 en la esquina y 6,20 en el encuentro con el muro de la parcela colindante”.

Tercero.- A la vista del anterior informe, el Teniente Alcalde del Ayuntamiento del Valle de Atez, en virtud de la delegación de Alcaldía otorgada al efecto, emitió informe favorable al objeto del otorgamiento de la licencia de obras, precisando que la licencia debía otorgarse salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero.

Cuarto.- El presidente del Concejo de Ciganda dictó con fecha de 18 de mayo de 2011 la resolución de concesión de la licencia de cierre de la parcela... del polígono... y de reforzado de la pared de la parcela colindante, según la anterior resolución del Ayuntamiento del Valle de Atez.

Quinto.- Con fecha de 15 de junio de 2011, varios vecinos de la localidad de Ciganda presentaron un escrito ante el “Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente” en el que se manifestaban en contra de una modificación catastral pretendida por doña... afectante a las parcelas... y ... del polígono... de Ciganda y denunciaban el cierre realizado, aportando diversa documentación.

Sexto.- Obra en el expediente el informe emitido con fecha de 11 de abril de 2012 por la Sección de Comunales del Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente en el que se manifiesta que no procede acceder a la modificación catastral solicitada, por cuanto que la documentación presentada muestra información contradictoria. Por otro lado -se señala- se han encontrado discrepancias entre el Catastro actual y otras documentaciones estudiadas, afectando el desajuste a parcelas calificadas como urbanas, que no son competencia de la Sección de Comunales.

Séptimo.- El Concejo de Ciganda, con fecha de 21 de febrero de 2014, entendiendo que existían indicios más que suficientes para considerar que las obras realizadas por doña... afectaban a terrenos de uso y dominio público, adoptó el acuerdo de solicitar la emisión de un informe jurídico sobre la viabilidad de deslindar y reivindicar los citados terrenos, y de encomendar a un Ingeniero Agrónomo la elaboración de un informe técnico sobre la delimitación de los terrenos de uso y dominio público afectados por el cierre de la parcela... del polígono...

Octavo.- Obra en el expediente el informe emitido el 10 de noviembre de 2014 por el Ingeniero Agrónomo don...“para la identificación y recuperación de terrenos comunales y de dominio público del Concejo de Ciganda (Atez) que afecta a las parcelas... y ... del polígono... propiedad de doña...”, en el que se propone determinado deslinde de las parcelas con el comunal y con el dominio público y se concluye que el cierre realizado en la parcela... ha ocupado una superficie de 35,40 m² del dominio público, siendo la licencia de cierre contraria a ese deslinde y a lo señalado por el vigente catastro. Señala también que el muro de cerramiento dificulta mucho las maniobras de los vehículos agrícolas. Entre otros anexos, se incorpora al informe certificación de la historia registral de las fincas de doña....

Noveno.- Con fecha de 1 de diciembre de 2014 se emite el informe jurídico a que se refería el acuerdo concejil de 21 de febrero de 2014, concluyéndose que el Concejo de Ciganda debía interponer “demanda de Juicio Ordinario ante el Juzgado de 1ª Instancia de Pamplona frente a la citada Sra... a fin de que se declare la titularidad del Concejo de dicho

espacio ocupado por el cierre que ejecutó con el correlativo deber de derribar el muro de cerramiento en cuanto implica dicha ocupación, restituyendo el espacio ocupado dejándolo libre y expedito al uso público”. Con carácter previo, y teniendo en cuenta que el cierre se ejecutó conforme a la licencia otorgada por resolución de 18 de mayo de 2011, “debe declararse la nulidad de tal licencia (artículos 190.5 y 203.3 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo y 62.1 y 102.1 y 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

Décimo.- Por acuerdo del Concejo de Ciganda de 6 de diciembre de 2014 se inició el procedimiento de revisión de oficio de la resolución de 18 de mayo de 2011 de la presidencia del Concejo, de concesión de la licencia de obras a doña..., con expresa cita de los artículos 29, 39.1.c), 98, 99.2, 110 y 111 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, 3 a 7 y 25 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra, 192 y 203.3 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, 62.1.f) y g) y 102.1 y 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 348 y 384 del Código Civil y 249.2 y 399 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El acuerdo se notificó a doña... concediéndole un plazo de quince días para la formulación de alegaciones.

Con fecha de 23 de enero de 2015 se comunicó, asimismo, al Ayuntamiento del Valle de Atez.

Undécimo.- Mediante escrito de fecha 24 de diciembre de 2014, la señora... se opuso a la revisión de oficio iniciada, invocando entre otras cuestiones los títulos de propiedad de que disponía.

Duodécimo.- Las alegaciones presentadas por doña... fueron informadas por Letrado con fecha de 9 de febrero de 2015, que propuso su desestimación.

Decimotercero.- Por acuerdo del Concejo de Ciganda de 28 de febrero de 2015, con desestimación de las alegaciones anteriores, se terminó proponiendo la declaración de nulidad de la resolución de 18 de mayo de 2011 “al considerarla nula de pleno derecho (artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), por cuanto el cerramiento con muro de hormigón y vallado metálico por ella autorizados ocupa 35,40 m² de terrenos de dominio público e imposibilita y/o dificulta sobremanera el tránsito de vehículos hacia el camino del monte”.

Además, solicitó la emisión del correspondiente dictamen al Consejo de Navarra y suspendió el plazo para resolver el expediente por el tiempo que medie entre la petición de emisión del dictamen y su recepción.

Decimocuarto.- Se ha incorporado al expediente el plano de usos pormenorizados del núcleo urbano de Ciganda del Plan Urbanístico Municipal del que cabe deducir que el cierre realizado en la parcela... se ha realizado en suelo urbano con uso de “área privada libre de edificación”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1^a. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Concejo de Ciganda, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la resolución de 18 de mayo de 2011, de concesión por parte del presidente del citado Concejo de licencia de obras para el cierre de la parcela... del polígono... y reforzamiento de pared colindante con la parcela..., al considerarla nula de pleno derecho [artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC)], “por cuanto el cerramiento con muro de hormigón y vallado metálico por ella autorizados ocupa 35,40 m² de terrenos de dominio público e imposibilita y/o dificulta sobremanera el tránsito de vehículos hacia el camino del monte”, tal y como se señala en el acuerdo concejil de 28 de febrero de 2015.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra” [artículos 16.1.j) en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001] y que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 19.3).

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al artículo 102.1 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, 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 62.1”.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta, que, además, el precepto legal exige que sea favorable.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Como resulta de los antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio promovida por el Concejo de Ciganda, de la resolución de su Alcaldía de 18 de mayo de 2011, de concesión de licencia de obras de cierre y de reforzamiento de pared colindante, por considerarla nula de pleno derecho, en virtud de lo establecido por el artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, por cuanto que el cerramiento autorizado ocupa 35,40 m² de terrenos de dominio público e imposibilita y/o dificulta sobremanera el tránsito de vehículos hacia el camino del monte.

Ello nos obliga a analizar la regulación que la Comunidad Foral de Navarra ha establecido, en ejercicio de las competencias atribuidas por los artículos 46.1 y 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en lo relativo

al procedimiento de concesión de las licencias urbanísticas y el procedimiento de revisión de sus actos y acuerdos.

Por lo que se refiere a la concesión de licencias urbanísticas, con carácter general, tanto el artículo 319.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (desde ahora, LFAL), como el artículo 191.1 de la Ley Foral 35/2002, de 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (en adelante, LFOTU), establecen que la competencia para otorgar las licencias de obra corresponden al Presidente de la entidad local, salvo que se establezca otra cosa en disposiciones especiales o en la Ordenanza respectiva. Sin embargo, en los municipios denominados compuestos, en los que (artículo 37 LFAL) existen entidades locales enclavadas en el término municipal (Concejos) con personalidad jurídica propia para la gestión y administración de sus propios intereses en el ámbito de las competencias que la LFAL les reconoce, el procedimiento para su tramitación y resolución [artículo 191.2.b) de la LFOTU] será el fijado por el artículo 39.1.c) de la LFAL que atribuye a los Concejos la competencia para “el otorgamiento de las licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento”.

Respecto a la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, la LFAL remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios de Navarra, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos [artículo 4.1.g)] y dispone que “las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común” (artículo 53). Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente,

del Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LRJ-PAC, y en particular a su artículo 102.1 que apodera a los municipios -en cuanto Administraciones Públicas- para la revisión de oficio de sus actos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 62.1, lo que resulta trasladable a los concejos en virtud de lo dispuesto por el artículo 37.1. de la LFAL.

En consecuencia, tratándose de un expediente de revisión de oficio de una resolución de concesión de una licencia de obras, la normativa sustantiva a tener en consideración será la establecida por la legislación sobre administración local y ordenación del territorio y urbanismo en los términos antes expuestos y, en cuanto al procedimiento, la fijada por el artículo 102 de la LRJ-PAC, que exige el preceptivo dictamen favorable de este Consejo de Navarra.

II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio

El artículo 102 de la LRJ-PAC no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio por solicitud de interesado y la exigencia de dictamen favorable de este Consejo de Navarra (apartado 1). Asimismo, su apartado 5 dispone que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo; si bien es posible la suspensión del transcurso del plazo máximo legal previsto en el artículo 42.5 de la propia LRJ-PAC.

Como señalamos en el dictamen 4/2012, “este Consejo, en sintonía con la posición mantenida por el Consejo de Estado, viene recordando reiteradamente que la competencia para la resolución de los expedientes de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho adoptados por los diferentes órganos de las Corporaciones Locales corresponde al Pleno de la entidad, previsión que en el caso de los Concejos debe referirse a su Junta

Concejal conforme con el sistema de distribución de funciones que se deriva de los artículos 40 y 41 de la LFAL”.

Pues bien, en el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio, iniciado el 6 de diciembre de 2014, se ha tramitado adecuadamente ya que la entidad local consultante (Concejo de Ciganda) acordó la incoación del procedimiento correspondiente, en el que se ha dado audiencia a las partes interesadas o favorecidas por el acto objeto de revisión, incluido el Ayuntamiento del Valle de Atez, y se ha terminado elevando a este Consejo la oportuna propuesta de resolución, proponiendo la nulidad del acuerdo municipal por incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC. Asimismo, se ha acordado la suspensión del plazo para resolver el expediente y notificar la resolución de acuerdo con el artículo 45.2.c) de la LRJ-PAC.

II.4ª. Improcedencia de la revisión de oficio

Como se ha indicado, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC refiere la revisión de actos nulos a los actos administrativos en los supuestos previstos en el artículo 62.1 de la misma Ley. En el presente caso la propuesta de resolución elevada por el Concejo propone la declaración de nulidad de pleno derecho de la resolución de 18 de mayo de 2011, de otorgamiento de licencia de obras para el cierre de la parcela... del polígono... y para el reforzado de la pared de la parcela colindante, invocando en su parte dispositiva, la causa de nulidad de pleno derecho del apartado f) del artículo 62.1 de la mencionada ley, referido a “los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

La nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso.

Comenzaremos por precisar que en el caso presente, a pesar de que la revisión a la que se contrae el presente dictamen, está referida tanto al cierre de la parcela..., como al reforzamiento de la pared de la parcela colindante, la ocupación que se considera producida del dominio público y consiguientemente la causa de nulidad que se invoca, afecta únicamente al cierre de la referida parcela. Ello obliga, de entrada, a excluir de cualquier declaración de nulidad a la licencia de reforzamiento de la pared existente en la parcela... colindante.

Ha de determinarse, por tanto, si la concesión de la licencia de cierre en la parcela..., por afectar según el Concejo de Ciganda a un bien de dominio y uso público, determina la nulidad de pleno derecho de esa licencia en virtud de la causa del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, teniendo en cuenta además que conforme a lo dispuesto por el artículo 192.5 de la LFOTU, son nulas de pleno derecho las licencias contrarias a la legislación o al planeamiento urbanístico, cuando se carezca de los requisitos esenciales para su obtención.

De entrada hemos de precisar, al margen de cuestiones relacionadas con la propiedad, que al tratarse de un suelo urbano con uso de área libre privada de edificación, no nos encontramos ante una licencia que por sí misma deba considerarse contraria al planeamiento para la que se carezca de los requisitos esenciales para su obtención.

La licencia de cierre como tal resulta ajustada a las determinaciones que confieren a la parcela el uso de área privada libre de edificación.

Como ya declaramos en nuestros dictámenes 57/2005 y 33/2008 en cuanto a la consideración de qué elementos han de ser calificados de esenciales o no para la posible aplicabilidad del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, ha de partirse de la distinción entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, ya que no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de esenciales. El carácter esencial es un concepto jurídico indeterminado, pero determinable teniendo en cuenta las circunstancias de cada supuesto, referido a las condiciones relevantes e inexcusables, cuya falta impide la generación de la facultad o

derecho; se refiere a una infracción cualificada, cuando el acto se funda en hechos o requisitos inexistentes o inadecuados para la adquisición de las facultades o derechos, es decir, cuando faltan los requisitos determinantes o sustanciales para el nacimiento mismo de la situación o derecho. Así pues, la falta de los requisitos esenciales sólo puede apreciarse en los casos extremos de ausencia de un presupuesto inherente a la estructura misma del acto sin el cual éste carecería absolutamente de base.

No parece a la vista de la calificación urbanística de los terrenos afectados por el cierre que quepa establecer esa falta de requisitos esenciales, quedando por tanto por examinar la cuestión relativa a la propiedad de ese suelo.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 192.3 de la LFOTU en el sentido de que “las Entidades Locales denegarán, en ejercicio de su potestad de defensa y recuperación de los bienes públicos, las licencias cuyo otorgamiento permita la ocupación ilegal de los mismos”, no nos encontramos a juicio de este Consejo ante una cuestión, la de la consideración como suelo de dominio y uso público de los 35,40 m² incluidos en el cierre de la parcela..., que pueda ser considerada como concluyente, inequívoca o indiscutible, toda vez que tal y como se refleja en el expediente, la señora Ciganda dispone de los correspondientes títulos de propiedad, no se ha aprobado deslinde alguno de los espacios públicos colindantes con su parcela, el cierre no afecta a la superficie hormigonada del camino con el que, según la correspondiente descripción registral, linda la finca y no consta ni la presentación de demanda judicial alguna de reivindicación de la superficie reclamada por el Concejo, ni mucho menos la existencia de una sentencia dictada por la jurisdicción civil ordinaria favorable a la tesis expuesta por el Concejo.

Resulta de interés a este respecto la cita de la sentencia del Tribunal Superior de Cantabria de 15 de febrero de 2000, conforme a la cual:

“Como afirmó esta Sala en su sentencia de 11 de marzo de 1995, con argumentos que sirven para considerar la actuación del Ayuntamiento demandado como ajustada a derecho:

«Tercero: Con la actuación seguida en el caso presente, el Ayuntamiento demandado va mucho más allá del ejercicio de sus competencias propias en materia urbanística, al terciar en una cuestión puramente privada, cual es la del posible carácter demanial de una determinada franja de terreno, que la Corporación conceptúa como camino público, aunque, séalo o no, lo indudable es que tal carácter no sería notorio, permitiéndose resolver la cuestión que únicamente corresponde a los Tribunales de la jurisdicción civil. El control urbanístico que la licencia supone debe contraerse al cumplimiento, por parte de los administrados, de las normas jurídicas contenidas en la Ley del Suelo y sus reglamentos de ejecución, así como en las diferentes modalidades de planeamiento vigentes y las ordenanzas municipales. Así se desprende del art. 242.3 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, aplicable "ratione temporis" a la cuestión presente. Cabe recordar, a tal efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984 que afirma que "no sólo es reglado el acto de la concesión sino también el contenido de las licencias: la licencia como técnica de control de una determinada normativa no puede desnaturalizarse y convertirse en medio de conseguir, fuera de los cauces legítimos, un objetivo distinto".

Cuarto: Esto significa que el Ayuntamiento no puede ejercer otras competencias que las urbanísticas: así, no puede denegar una licencia basada en cuestiones de propiedad (sentencia de 9 de noviembre de 1979: "ésta no es la vía adecuada para ventilar cuestiones de propiedad"), cuya solución, en caso de conflicto, corresponde al Juez. La sentencia de 13 de junio de 1980, que sigue esta misma línea, admite una excepción que resulta lógica y comprensible: "salvo en el excepcional supuesto de que una necesaria defensa del dominio público así lo imponga, y de modo patente, claro e inequívoco, conste la titularidad pública, ya que en otro caso estaríamos ante la utilización de una potestad para fines diferentes de aquellos para los que fue conferida). También, en el mismo sentido la Sentencia de 6 de marzo de 1978.

Quinto: Lo que en cualquier caso está vedado al Ayuntamiento es sustituir al Juez civil en la resolución de conflictos y en la declaración y reconocimiento de derechos dominicales basados en el Derecho Privado. Las licencias urbanísticas se conceden en todo caso a salvo del derecho de propiedad, lo que comprende también sus limitaciones o servidumbres y sin perjuicio de tercero. Es decir, que si la solicitud de licencia reunía todos los requisitos necesarios para su obtención, desde el punto de vista urbanístico, el Ayuntamiento debió otorgarla en los términos pedidos, sin perjuicio de la ulterior determinación del derecho a la recuperación de los bienes demaniales por el propio

Ayuntamiento, mediante el ejercicio de las acciones procedentes (interdictos, acción reivindicatoria, etc.) ante el Juez competente, previo el procedimiento legalmente establecido, pues resulta evidente que en el presente caso no consta de modo inequívoco e indiscutible el carácter de dominio público del terreno en cuestión, única posibilidad de ejercicio de las potestades de autotutela de los bienes demaniales mediante la denegación de actos de licencia que tendieran a limitarlos o desconocerlos» .

CUARTO.-

En el mismo sentido, la STS de 17 de diciembre de 1996 afirma que:

«Como ya hemos reiteradamente precisado, toda licencia urbanística no es sino un simple acto de autorización, a través del cual se realiza un control de la actuación pretendida por el administrado, ponderando si o no su adecuado ajuste a la ordenación urbanística vigente.

La licencia, por su carácter reglado, constituye un acto debido, en cuanto que necesariamente debe otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable, que por supuesto, ha de estar vigente.

La naturaleza singular de estos actos de autorización, hace que sean siempre reiterables las peticiones a ellas referidas cuando concurre cualquier variación de hecho o de derecho respecto de peticiones anteriormente formuladas sobre un objeto o actividad determinada.

Tal como tiene mantenido esta Sala -SS. 12 diciembre 1968 y 7 marzo 1992, entre muchas otras- constituyen materia civil sometida a la jurisdicción correspondiente las cuestiones sobre derecho de propiedad, habiéndose, además, de tener en cuenta que conforme al art. 12 del Rgto. de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, lo que impide la denegación de licencia por esta causa -S. 3 junio 1985 - salvo que de un modo patente, claro o inequívoco conste la titularidad de terceros»”.

En consecuencia, a juicio de este Consejo de Navarra, y teniendo en cuenta que no nos encontramos ante una determinación sobre la propiedad de los 35,40 m² discutidos que pueda calificarse como patente, clara o inequívoca, no resulta procedente la declaración de nulidad de la resolución de la presidencia del Concejo de Ciganda de 18 de mayo de 2011.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho de la resolución del presidente del Concejo de Ciganda de 18 de mayo de 2011 de concesión de licencia de cierre y reforzado de pared.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.