



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 30 de julio de 2009, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por la Consejería de Agricultura y Ganadería a instancia de D. xxxxx y 68 más*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de julio de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio de las bases definitivas de la concentración parcelaria de xxxx1, aprobadas por Resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural de 29 de junio de 2006*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de julio de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 695/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

**Primero.-** El 31 de octubre de 1991, el Pleno del Ayuntamiento de xxxx1 acuerda instar a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de la Junta de Castilla y León, para que inicie el procedimiento de concentración parcelaria del término municipal de xxxx1.



**Segundo.-** En diciembre de 1996 se redacta el estudio técnico previo de la zona, en el que se concluye que el perímetro a concentrar debe comprender la totalidad del término municipal del xxxx1 y la superficie adyacente del de xxxx2.

**Tercero.-** Las bases definitivas de la concentración se aprueban por Resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural de 29 de junio de 2006 y se publican en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxx3 el 24 de julio de 2006.

**Cuarto.-** El 25 de julio de 2008, la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural aprueba el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de xxxx1.

**Quinto.-** Figuran en el expediente diez recursos de alzada interpuestos frente al Acuerdo de Concentración, si bien, como anexo se ha adjuntado una "Relación de recurrentes" cuyo número asciende a 69.

Los recurrentes manifiestan en sus escritos su disconformidad con determinados aspectos, tanto del Acuerdo como del procedimiento de concentración desarrollado hasta la aprobación de las bases definitivas.

**Sexto.-** El 18 de diciembre de 2008, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx3 emite informe en relación con los recursos de alzada formulados.

**Séptimo.-** Por Resolución de 3 de febrero de 2009 de la Viceconsejería de Desarrollo Rural, se acuerda la apertura de un periodo de información pública para que todos los posibles interesados formulen las alegaciones que a su derecho convengan en relación con las pretensiones anulatorias contenidas en los recursos de alzada interpuestos contra el Acuerdo de Concentración.

Con ocasión de este trámite, presentan alegaciones el Ayuntamiento de xxxx1 y 148 interesados, en las que manifiestan su oposición a los argumentos en los que se fundamentan los recursos de alzada. Por su parte, 49 propietarios formulan alegaciones similares a las de los recursos de alzada de referencia.



**Octavo.-** El 29 de abril de 2009, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx3 emite un informe relativo a las alegaciones presentadas durante el periodo de información pública.

**Noveno.-** El 12 de mayo de 2009 se formula "Propuesta de resolución de la Viceconsejería de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se resuelve el procedimiento de revisión de oficio instruido en el proceso de concentración parcelaria de la zona de xxxx1":

En el fundamento de derecho cuarto de esta propuesta se recoge lo siguiente: "En primer lugar, ha de señalarse que la revisión de oficio que ahora se sustancia no fue instada expresamente por quienes, sin embargo, sí promovieron los recursos de alzada deducidos contra el Acuerdo de concentración parcelaria de xxxx1, los cuales estarían asimismo legitimados para ello, en virtud de su condición de propietarios partícipes en el proceso concentrador cuestionado.

»Pero la calificación como recursos de los escritos presentados no ha de representar un impedimento a la sustanciación de la acción de nulidad, cuando resulta de manera clara e indiscutible el objetivo perseguido, la declaración de nulidad de las actuaciones practicadas en el procedimiento de concentración parcelaria de xxxx1. Así, junto a las razones que se esgrimen como perjudiciales para los intereses de los recurrentes como consecuencia de las atribuciones efectuadas en el Acuerdo impugnado, se intercalan otras determinantes de que las Bases de concentración, ya firmes, estén viciadas por un defecto de forma al prescindirse del procedimiento legalmente establecido para la elección de los miembros, formación y constitución de los órganos colegiados intervinientes en el proceso concentrador (...).

»Ahora bien, la nulidad interesada se dirige contra el Acuerdo de concentración, que no ha causado estado al hallarse pendientes de resolución los recursos de alzada deducidos contra él (...).

»Mas en el caso de tener que examinar el motivo de nulidad invocado en el marco procedimental se generaría la siguiente problemática:

»En materia de concentración parcelaria el procedimiento establecido por la LCP se estructura como una secuencia de fases



sucesivamente encadenadas con un estricto rigor lógico y caracterizadas por su estanqueidad, inspirado en el principio de preclusividad, de tal manera que cada una sirve de antecedente a las siguientes sin que, una vez superada, quepa volver sobre los aspectos decididos en la misma que quedan consolidadas en orden a las decisiones a adoptar en las sucesivas, es decir, no es posible tener acceso a la que ha de concluir con el Acuerdo de concentración en tanto no haya ganado firmeza la determinación de las Bases (STS de 1 de abril de 1998) y éstas no pueden ser objeto de discusión en el proceso en que se impugna aquél (STS de 14 de noviembre de 1996, entre otras muchas)".

Por lo que se refiere al fondo del asunto, en la propuesta de resolución se considera que concurre la causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es decir, que se ha prescindido de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, puesto que en el expediente no resulta probada la convocatoria de la asamblea de participantes para la elección de los agricultores que debieron integrar la Junta de Trabajo de xxxx2, ni su posterior constitución, impuesta por el artículo 5.3 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León. Por otro lado, también resulta vulnerado a lo largo del procedimiento de concentración el artículo 7.4 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, al no haberse incorporado ni el Alcalde de xxxx2 ni un agricultor de esta localidad, a la comisión local de concentración parcelaria.

Así, en definitiva, se propone lo siguiente:

“Declarar la nulidad de las Bases Definitivas de concentración parcelaria de la zona de xxxx1.

»Retrotraer el procedimiento al momento posterior a la publicación de la Orden de 12 de junio de 2001 (...) para que se constituyan las Juntas de Trabajo de xxxx1 y xxxx2 y se prosiga con la tramitación del proceso concentrador en la forma prevista en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

»Conservar, en aplicación del artículo 66 de la LRJPAC, aquellos actos y trámites producidos cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no



haberse cometido la infracción motivadora de la presente declaración de nulidad”.

**Décimo.-** El 5 de junio de 2009, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería emite un informe jurídico favorable sobre la propuesta de resolución, y considera que “los escritos presentados por los interesados deben tramitarse como solicitudes de revisión de oficio de la Resolución por la que se aprueban las Bases Definitivas y de los actos dictados con posterioridad, con retroacción al momento en el que se produjo el vicio causante de nulidad”.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

**2ª.-** El procedimiento no se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al no



constar la existencia de un acuerdo de iniciación adoptado de oficio por la propia Administración revisora, ni al haber sido incoada la revisión de oficio por los interesados en el procedimiento de concentración parcelaria.

Así, la Administración de la Comunidad de Castilla y León ante la que se interpusieron los recursos de alzada frente al Acuerdo de Concentración Parcelaria, debió haber procedido a la sustanciación y resolución de éstos, y en el supuesto de que a la vista de las pretensiones deducidas por los recurrentes, observara que la petición de nulidad excedía del ámbito propio del Acuerdo de Concentración, extendiéndose a las Bases Definitivas o a fases anteriores de la concentración, debió iniciar de oficio -previa adopción del correspondiente acuerdo- un procedimiento de revisión de oficio dirigido a declarar, en su caso, la nulidad de aquellas actuaciones anteriores.

Con ello se hubieran evitado posibles situaciones de inseguridad jurídica para determinados recurrentes, que habrían deducido sus pretensiones con la finalidad de que fueran modificados aspectos concretos del Acuerdo de Concentración y que ahora pudieran verse afectados por un procedimiento de revisión de oficio que no han incoado y que la Administración Autonómica ha tramitado partiendo de una "recalificación" del conjunto de recursos de alzada interpuestos frente al mencionado Acuerdo.

No obstante, a pesar de que el procedimiento de revisión no se ha iniciado de acuerdo con alguna de las formas previstas en la Ley, dado que, por una parte, durante su tramitación se dispuso la apertura de dos trámites de información pública con los que se garantizó la posibilidad de que todos los interesados formularan alegaciones y, por otra parte, en la propuesta de resolución se analiza y justifica ampliamente la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, este Consejo Consultivo, con el objetivo de no dilatar aún más la finalización del procedimiento de concentración parcelaria, se pronunciará sobre el fondo del asunto mas adelante.

La competencia para resolver el procedimiento corresponde a la Viceconsejera de Desarrollo Rural, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y en el Decreto 74/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería.



**3ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio dirigido a declarar la nulidad de las Bases Definitivas de la concentración parcelaria de xxxx1, y de todos los actos posteriores dictados en el procedimiento.

Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho es necesario que concurren los siguientes requisitos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

Por su parte, el artículo 62.1 de la Ley 30 /1992, de 26 de noviembre, establece que "Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

»a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

»b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

»c) Los que tengan un contenido imposible.

»d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.



»e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

»f) 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.

»g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal”.

**4ª.-** En el presente supuesto, a la vista de los documentos que integran el expediente y, especialmente, de los informes del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx3 y de la propia propuesta de resolución, resulta evidente que se ha producido en el curso del procedimiento de concentración parcelaria una infracción de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados intervinientes en el procedimiento de concentración parcelaria, al no haberse designado a ningún representante del municipio de xxxx2 para formar parte de la Comisión Local de Concentración Parcelaria, y al no haberse constituido Junta de Trabajo en este municipio.

Con ello se ha producido una vulneración de los artículos 5.3 y 7.4 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, que respectivamente establecen que “Si el ámbito de la zona objeto de solicitud de concentración parcelaria se extiende a más de un término municipal o afecta a una o más entidades locales menores, se constituirá una Junta de Trabajo por cada uno de los municipios o entidades locales afectadas”; y que “Si la zona de concentración determinada al acordarse la misma se extiende a más de un término municipal, se constituirá la Comisión Local en el lugar y con los funcionarios y vocales del término afectado en la mayor medida por la reforma, incorporándose a aquella el Alcalde y un agricultor por cada uno de los demás términos municipales”.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sentencia 75/2009, de 13 de febrero), en un supuesto en el que -entre otras cuestiones- se enjuician las consecuencias de la defectuosa composición de un órgano colegiado, sostiene que “la insistencia de la sentencia de instancia en el dato de que el defecto de forma se aprecia en la composición de la Comisión que no en su





constitución ni en la adopción del acuerdo, tiene su razón de ser en el importante cometido que se asigna a dicha Comisión en el Convenio y que acertadamente recuerda la sentencia de instancia, lo que justifica que en el presente caso se acordase que de los seis miembros designados dos fueran técnicos designados en representación de la Consejería de Medio Ambiente, y otros dos fueran técnicos nombrados por el presidente de la Diputación; es decir, que el Convenio quería destacar el carácter eminentemente técnico de su composición lo que por otro lado guarda correspondencia con su cometido y la propuesta que tenía que elaborar también de naturaleza predominantemente técnica, y por ello cuando en lugar de dos técnicos la Diputación Provincial designa a dos diputados provinciales se está alterando de forma sustancial su composición y por ello resulta evidente que se está vulnerando claramente la forma de composición de dicha Comisión prevista en el propio Convenio firmado al efecto y en las propias bases de la Convocatoria, lo que indudablemente tiene que tener trascendencia jurídica en su posterior constitución y en los acuerdos que adopte con base en esa defectuosa composición, como así lo ha hecho la sentencia de instancia". Por ello, en el fallo de esta sentencia se ordena la retroacción de las actuaciones "al momento de constitución de la Comisión de Seguimiento del Convenio para que esta se designe conforme a lo previsto en la Cláusula Séptima del mismo", confirmándose así los argumentos en los que se apoya la sentencia de instancia, en la que se aprecia que el defecto en la composición del órgano es trascendente debido a que "la presencia de técnicos en la Comisión aporta a ésta una visión técnica que sirve para cumplir los objetivos del convenio y que no puede sustituirse por la que puedan tener los Diputados Provinciales", y a que "la actuación de la Comisión adquiere especial importancia, principalmente, en la elaboración de la propuesta de obras a incluir en el mismo".

El razonamiento contenido en esta Sentencia puede trasladarse sin dificultad al caso sometido a dictamen, puesto que al afectar la concentración parcelaria que pretende llevarse a cabo no sólo al municipio de xxxx1 sino también al de xxxx2, resulta necesario, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo (entendido en el sentido de "adecuada representación territorial"), que en la Comisión Local de Concentración se integren representantes de ambos términos municipales, y no sólo de xxxx1, como ha ocurrido en el proceso de concentración.



Así, la trascendencia de la entidad del incumplimiento de una de las reglas que rige la formación de la voluntad de la Comisión Local de Concentración, determinante de la nulidad de las bases de la concentración, se desprende no sólo de la vulneración directa del artículo 7.4 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, sino también de la función esencial desempeñada por las Comisiones Locales a lo largo de los procedimientos de concentración, ya que a éstas les corresponde proponer a la Dirección General competente las bases de la concentración.

De este modo, procede que se declare la nulidad de las bases definitivas aprobadas por Resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural de 29 de junio de 2006 y de todos los actos posteriores que traen causa de ésta, sin perjuicio, como se señala en la propuesta de resolución, de la conservación de todos los actos y trámites cuyo contenido se hubiese mantenido invariable, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de las bases definitivas de la concentración parcelaria de xxx1, aprobadas por Resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural de 29 de junio de 2006, así como la de todos los actos sucesivos, sin perjuicio de la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido invariable de no haberse producido la infracción determinante de la nulidad.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.