



Sr. Velasco Rodríguez, Presidente en funciones y Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de noviembre de 2012, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio instado por el Ayuntamiento de xxxx1 (provincia de xxxx2)*, 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 18 de octubre de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio a instancia del Ayuntamiento de xxxx1 (provincia de xxxx2) contra el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de xxxx3 (provincia de xxxx4)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 26 de octubre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 768/2012, 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. Velasco Rodríguez.

Primero.- Por Decreto 238/1990, de 22 de noviembre, de la Junta de Castilla y León (Boletín Oficial de Castilla y León nº 229 de 27 de noviembre), se declara de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de la zona de xxxx3 (provincia de xxxx4).



Las Bases Definitivas de la zona fueron aprobadas por la Dirección General de Estructuras Agrarias el 10 de julio de 1996 y el 16 de noviembre de 2007 se dictó el Acuerdo de Concentración.

Segundo.- Por Resoluciones de 9 y 15 de marzo y 15 de septiembre de 2010, de la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural, se modifica el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona xxxx3, debido a que a la hora de la ejecución material del citado Acuerdo mediante el amojonamiento de los límites físicos de cada una de las nuevas fincas de reemplazo, parte de la superficie de algunas de ellas y de algunos caminos que las rodean habían invadido la zona limítrofe de concentración parcelaria de xxxx1 (provincia de xxxx2). Con tales modificaciones se procedió a subsanar los errores materiales derivados del replanteo de la nueva ordenación superficial practicada para adaptarla al trazado y previsiones especificados en los planos del Acuerdo de Concentración.

Tercero.- Por Decreto de la Alcaldía de xxxx1 de 22 de noviembre de 2010 se solicita a la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería la revisión de oficio del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de xxxx3, al considerar que el citado Acuerdo supone una alteración del término municipal de xxxx1, por lo que no se ha seguido el procedimiento de deslinde de términos municipales establecido en el artículo 17 y siguientes del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, si se tiene en cuenta que un Acuerdo de Concentración Parcelaria en ningún caso puede suponer la alteración del término municipal. Por ello solicitan que se proceda a la revisión de oficio del citado Acuerdo al estar incurso en los supuestos b) y e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al haberse dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio y prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Se adjunta certificación catastral referida al camino-senda de xx1, dado que la alteración municipal denunciada afecta a ese camino que, según el Catastro, pertenece al término municipal de xxxx1, por lo que el Ayuntamiento considera que dicho inmueble figura incluido en la zona de concentración parcelaria de xxxx3.



Cuarto.- El 16 de diciembre el técnico facultativo encargado de la zona emite informe sobre la revisión de oficio del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de xxxx3 solicitada por el Ayuntamiento de xxxx1, en el que señala que “La zona de xxxx3 es colindante con el término municipal de xxxx1 y a la vez con las fincas concentradas de ese término municipal, a lo largo de los polígonos N° 5, 28, 29, 31 y 32.

»Durante todo el proceso de concentración parcelaria (...) no se ha presentado recurso alguno por parte del Ayuntamiento de xxxx1 a dicho proceso.

»Todas las actuaciones, en la concentración parcelaria de la zona, se han realizado ajustándose a los planos diseñados para la ocasión acometiéndose solamente tres modificaciones al Acuerdo y de oficio, cuando se comprobó que una vez efectuado el replanteo de las nuevas fincas de reemplazo, se había ocupado parte de algunas fincas en la zona limítrofe con xxxx1.

»(...).

»En lo referente al camino-senda denominado xx1, que Catastro adjudica en el polígono 5 parcela 9002, coincide exactamente con el que bordea el polígono 29 de Bases Definitivas y 28 y 29 del Acuerdo y sobre el construido según proyecto de obras.

»Por todo esto, tanto el resto de los límites existentes entre las dos zonas de concentración, como el camino antes mencionado, se ajustarán en su totalidad a la cartografía de Bases Definitivas y Acuerdo de concentración parcelaria.

»Otro asunto muy distinto y que es ajeno al proceso de concentración parcelaria es la delimitación cartográfica o línea divisoria entre dos términos municipales y a la vez delimitación provincial entre xxxx4 y xxxx2, que no necesariamente coincide con la demarcación de las dos zonas de concentración parcelaria y que por supuesto tampoco influye en la delimitación de las fincas obtenidas de ambos procesos. (...).”



Quinto.- El 14 de mayo de 2012 se concede trámite de audiencia al Ayuntamiento de xxxx1, que no presenta escrito de alegaciones.

Sexto.- El 31 de agosto de 2012 el Director General de Producción Agropecuaria y Desarrollo Rural propone la desestimación de la revisión de oficio del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de xxxx3, solicitada por el Ayuntamiento de xxxx1.

Séptimo.- El 19 de septiembre de 2012 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería, tras una serie de consideraciones, informa favorablemente la propuesta de resolución.

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), 1º 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 apartado tercero, 2.c) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la 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.- La competencia para resolver el presente procedimiento de revisión de oficio corresponde a la Consejera de Agricultura y Ganadería, en cuanto



órgano superior del autor del acto sometido a revisión -la Resolución de la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural (actualmente Dirección General de Producción Agropecuaria y Desarrollo Rural) de 16 de noviembre de 2007, por la que se aprobó el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona Xxx3- tal y como disponen los artículos 60.2 y 63.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y Administración de Castilla y León, pues al tratarse de una Dirección General que no depende de una Viceconsejería, el superior jerárquico es el Consejero.

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio a instancia del Ayuntamiento de xxxx1 (provincia de xxxx2) para declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de xxxx3 (provincia de xxxx4).

Según el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- 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.

El mencionado artículo 102 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, contenidas en el título VI de la citada Ley.



Del examen de la documentación obrante en el expediente puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- A la vista de lo expuesto, ha de analizarse si concurren los requisitos necesarios para proceder a la revisión de oficio del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de xxxx3 (provincia de xxxx4).

Aunque pudiera discutirse la legitimación de un Ayuntamiento para solicitar la nulidad de pleno derecho de una concentración parcelaria, que en principio afecta a los propietarios y agricultores de las tierras comprendidas dentro del perímetro de la zona, no puede sin embargo negarse que un proceso de esta naturaleza contribuye también al interés general de los municipios afectados y más teniendo en cuenta que, en el presente caso, el Ayuntamiento es titular del camino-senda de xx1, afectado por el procedimiento de concentración parcelaria.

Por otra parte, al haberse iniciado la revisión de oficio a solicitud de interesado, el procedimiento no caduca y procede entrar a conocer sobre el fondo del asunto.

El Ayuntamiento de xxxx1 solicita que se proceda a la revisión de oficio del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de xxxx3, aprobado por Resolución de la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería (actualmente Dirección General de Producción Agropecuaria y Desarrollo Rural), al considerar que el citado Acuerdo supone la alteración del término municipal de xxxx1. La alteración de términos municipales no puede efectuarse mediante un acuerdo de concentración parcelaria, pues para ello debe seguirse el procedimiento de deslinde previsto en los artículos 17 y siguientes del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, así como lo establecido en los artículos 15 y 19 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, que se refieren respectivamente a la alteración parcial de términos municipales y al deslinde, cuya resolución, en ambos casos, compete a la Junta de Castilla y León.

El Ayuntamiento de xxxx1 alega que el Acuerdo de concentración parcelaria de la zona de xxxx3 incurriría en las causas de nulidad de pleno



derecho del artículo 62.1 b) y e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La letra b) establece la nulidad de pleno derecho de los actos de la Administración “dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio” y la letra e) la de aquéllos “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”.

Respecto de la causa contenida en la letra b) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de acuerdo con la jurisprudencia, lo decisivo y determinante en este supuesto de nulidad de pleno derecho, es que la incompetencia sea manifiesta, esto es “que se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido” (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2001).

El adjetivo “manifiesta” exige que la incompetencia sea notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración.

Sin embargo esta causa de nulidad de pleno derecho por incompetencia exige una incompetencia objetiva y manifiesta por razón de la materia o del territorio, que no se da en la jerárquica.

En relación con la causa de nulidad prevista en la letra e), es doctrina reiterada del Consejo de Estado (Dictámenes 173/2008, de 30 de abril, y 2.002/2008, de 11 de diciembre) que, “para que sea aplicable, es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad” (Dictámenes 542/1996, de 7 de marzo; 926/1997, de 3 de abril; 4.894/1997, de 23 de octubre; 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998). En otros dictámenes (2.301/1998, de 10 de septiembre) se afirma que “es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (...) debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación”. En un sentido similar se ha pronunciado el Tribunal Supremo, al requerir “omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento” (Sentencia de 12 de julio de 1993) o bien al considerar que se produce por “el seguimiento de un



procedimiento completamente opuesto al correcto" (Sentencia de 20 de abril de 1990). E, igualmente, otros dictámenes que exigen "omisiones sustanciales y de entidad, equiparable a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento" (Dictamen 906/1996, de 28 de marzo), o una omisión de "hitos esenciales" del procedimiento (Dictámenes 45.853, de 17 de noviembre de 1983, y 1.532/1992, de 4 de marzo de 1993). Este es también el criterio seguido por este Consejo Consultivo (por todos Dictámenes 12/2012 y 274/2012).

Sobre esta cuestión, el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1.365/2008, de 13 de noviembre, expone que este motivo de nulidad "supone una total inaplicación del procedimiento legalmente establecido, sin que sea suficiente advertir omisiones o infracciones de tramitación. La ausencia total de procedimiento debe ser entendida en el sentido de que no existan los engarces formales necesarios en el *iter* administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final (Dictámenes 2.756/96, de 25 de julio, y 1.950/2004, de 23 de septiembre). Ni siquiera la omisión del trámite de audiencia da lugar `siempre y de forma automática´ a la nulidad por esta causa (Dictamen 3.035/95, de 25 de abril), sino que resulta necesario, como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991, `ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión en la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido´."

En el presente supuesto, a la vista de los documentos que integran el expediente, se pone de manifiesto que el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de xxxx3, que fue modificado en tres ocasiones, no supone la alteración de términos municipales.

El artículo 1 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, dispone que "Es objeto de la presente Ley la concentración parcelaria y la estructuración del suelo rústico para promover la constitución de explotaciones económicamente viables en el marco de conjunto de acciones de ordenación del territorio y la consiguiente armonización del derecho de la propiedad y la función social de la misma, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Española".



En todo caso hay que distinguir “zona de concentración parcelaria” y “término municipal”, que no tienen por qué ser necesariamente coincidentes desde el punto de vista territorial. Así el artículo 5.3 de la Ley 14/1990 dispone 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 afectadas”. Por su parte el artículo 7.4 dispone: “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”.

Por lo tanto, el acuerdo de concentración parcelaria, si cumple lo dispuesto en los artículos 5.3 y 7.4 de la Ley 14/1990, puede afectar a varios términos municipales, sin que ello implique la alteración de la delimitación geográfica de éstos.

Respecto de la alteración de los términos municipales el artículo 2.4 del citado Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales contempla, entre las modalidades de alteración de los términos municipales, la relativa a la segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro limítrofe. Dicha previsión se contiene también en el artículo 15 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

En el presente caso, el informe del técnico facultativo encargado de la zona de 16 de diciembre de 2010 pone de manifiesto que la zona de xxx3 es colindante con el término municipal de xxx1 y a la vez con las fincas concentradas de ese término municipal, a lo largo de los polígonos números 5, 28, 29, 31 y 32; y que el camino-senda denominado xx1, que el Catastro adjudica en el polígono 5, parcela 9.002, coincide exactamente con el que bordea el polígono 29 de las Bases Definitivas y 28 y 29 del Acuerdo.

Del mismo modo dicho informe señala que, a la hora de la ejecución material de dicho Acuerdo mediante el amojonamiento de los límites físicos de cada una de las nuevas fincas de reemplazo, parte de la superficie de alguna de ellas y de algunos caminos que las rodean habían invadido la zona limítrofe de xxx1, por lo que la Administración procedió a subsanar los errores materiales, de conformidad con lo establecido en el artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26



de noviembre, derivados del replanteo de la nueva ordenación de la superficie para adaptarla al trazado y previsiones del Acuerdo de Concentración en virtud de las Resoluciones de 9 y 15 de marzo y 15 de septiembre de 2010.

La jurisprudencia ha establecido la diferenciación entre error de derecho y el mero de hecho o material, al negar la existencia de éste siempre que su apreciación implique un juicio valorativo, exija una operación de calificación jurídica o cuando bajo la apariencia de la rectificación se llegue realmente a una alteración fundamental del sentido del acto. Así pues, la esencia del error de hecho consiste en que versa sobre un hecho, cosa o suceso, esto es, sobre una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, estando excluido de su ámbito todo aquello que se refiera a cuestiones de derecho, apreciación de la transcendencia o alcance de los derechos indubitados, valoración del alcance de las pruebas, interpretación de disposiciones legales y calificación jurídica que pueda establecerse.

Los errores derivados del amojonamiento no implican una valoración jurídica, por lo tanto son errores materiales que la Administración puede rectificar con base en lo dispuesto en el artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Tal y como refiere la propuesta de resolución, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo la colocación indebida de mojones o lindes en materia de concentración parcelaria que trasponga equivocadamente lo reflejado en los planos aprobados constituye un mero error subsanable directamente por la vía del citado artículo a fin de adaptar los planos a la realidad.

Por último cabe indicar que el Acuerdo de Concentración Parcelaria afecta a un único término municipal –xxxx3- pues, tal y como se hace constar en el informe de 16 de diciembre de 2010 y en los planos y ortofoto adjuntos a éste, el camino de xx1 constituye uno de los límites que separan la zona de concentración de xxxx3 de la de xxxx1.

Por todo lo expuesto resulta evidente que no se trata de un acto dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio y que tampoco se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, puesto que el Acuerdo de Concentración Parcelaria, cuya revisión solicita el Ayuntamiento de xxxx1, afecta únicamente al término de xxxx3 y no supone la alteración de términos municipales.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

De este modo, no procede que se declare la nulidad del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de xxxx3 (provincia de xxxx4).

III CONCLUSIONES

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

No procede la revisión de oficio del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de xxxx3 (provincia de xxxx4).

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