



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de octubre de 2023, ha examinado *el expediente de revisión de oficio de las resoluciones de 2 y 3 de junio de 2021, del jefe del Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 390/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 8 de septiembre de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio de las resoluciones de 2 y 3 de junio de 2021, del jefe del Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de xxx1, por las que se concede el alta en el Registro de Explotación Agrarias de Castilla y León y la asignación de los códigos de explotación ganadera a las juntas gestoras del monte "ccc1" y del monte "ccc2".

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 14 de septiembre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 390/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 26 de julio de 2021 el jefe del Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de xxx1, inicia un procedimiento de revisión de oficio de las resoluciones de 2 y 3 de junio de 2021, por las que



se concede el alta en el Registro de Explotaciones Ganaderas de Castilla y León y la asignación de los códigos de explotación ganadera a las juntas gestoras de los montes "ccc1" y "ccc2".

Se califican las resoluciones como actos nulos de pleno derecho al incurrir en el supuesto mencionado en la letra f) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), "ya que la concesión del alta en el Registro de Explotaciones Ganaderas de Castilla y León (REGA) y la consiguiente asignación de las códigos de explotación ganadera a las Juntas Gestoras del monte ccc1 y del monte ccc2, resulta contraria al ordenamiento jurídico y, por ello, las Juntas Gestoras de dichos montes adquieren una facultad o un derecho (inclusión de las parcelas indicadas en el Antecedente de Hecho Segundo en el REGA con el consiguiente alta de la explotación de pasto con aprovechamiento colectivo -para bovino y equino-) careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición".

Se indica que "Según los informes emitidos por la Unidad Veterinaria de xxx2 -Sección de Sanidad y Producción Animal de xxx1-, en los que, entre otros extremos, se señala que no queda acreditada la titularidad catastral de la totalidad de las parcelas solicitadas.

»Por otro lado, a la vista del Decreto de la Fiscalía de Área de xxx3, de fecha 4 de junio de 2021, dictado en el Procedimiento de Diligencias de Investigación Nº 8/2021, D. (...) ha ejercido actos propios de dicho cargo como Presidente de las Juntas Gestoras de los Montes (...) y que legalmente no le corresponden, ya que con fecha 17 de octubre de 2018 por la Sra. Jefa del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxx1 se había dictado Acuerdo por el que se suspenden los efectos de la convocatoria de constitución de las Juntas Gestoras de los Montes ccc1 y ccc2 celebrada el día 15 de octubre de 2018, a la vista del Auto de 10 de octubre de 2018 del Juzgado de Contencioso-Administrativo Nº 2 de xxx1 en Procedimiento sobre Medidas Cautelares Nº 271/2018 en el que se acordó la suspensión de la convocatoria para la constitución de la Junta Gestora de los Montes Socios (...) (que había sido convocada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxx1 para el día 15 de octubre de 2018)".



Segundo.- Notificada la citada resolución a los interesados, el 13 y 23 de agosto de 2021 D. yyyy, en representación de las referidas juntas gestoras de los montes de socios, presenta alegaciones.

Tercero.- El 9 de febrero de 2022 el Servicio Territorial de Medio Ambiente informa sobre quién ostenta la gestión de los montes controvertidos en la actualidad.

Cuarto.- El 1 de julio de 2022 se formula propuesta de resolución por la que se declara la caducidad del procedimiento de revisión de oficio.

Quinto.- El 6 de septiembre de 2022 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León informa favorablemente la propuesta remitida.

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.i), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.h), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, 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 106.1 de la LPAC. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que solo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- Es competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta



de Castilla y León de conformidad con lo establecido en los artículos 60.2 y 63.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el artículo 106 de la LPAC, la Orden AYG/1138/2012, de 14 de diciembre, por la que se regula la Base de Datos del Registro de Explotaciones Ganaderas de Castilla y León, el Decreto 19/2015, de 5 de marzo, por el que se regula el Registro de Explotaciones Agrarias de Castilla y León y la Resolución de 16 de junio de 2015, del Secretario General de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se delega la competencia sobre los procedimientos de inscripción, suspensión y baja y sobre la certificación en el Registro de Explotaciones Agrarias de Castilla y León.

3ª.- Según el artículo 106.1 de la LPAC, "Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1".

Por lo tanto, 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 una de las causas previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, 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 106 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 IV de la citada Ley.

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio tramitado para declarar la nulidad de las resoluciones de 2 y 3 de junio de 2021, por las que se concede el alta en el Registro de Explotaciones Ganaderas de Castilla y León y la asignación de los códigos de explotación ganadera a las juntas gestoras de los montes "ccc1" y "ccc2".

Este Consejo Consultivo, al igual que la propuesta remitida, considera que se ha producido la caducidad del procedimiento.

El artículo 106.5 de la LPAC señala que "Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. (...)".

En el caso examinado, el procedimiento revisor se ha incoado de oficio el 26 de julio de 2021 y no consta que se haya acordado, y comunicado a los interesados, la suspensión del plazo para dictar y notificar la resolución.

En virtud de lo expuesto, el Consejo considera, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 106.5 de la LPAC, que procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio al que se refiere la presente consulta.

Ello no impide que la Administración consultante pueda, en su caso, acordar nuevamente la incoación de un procedimiento de revisión de oficio, al entender que no existe limitación temporal para declarar la nulidad de pleno derecho que propone (cuestión que no se prejuzga ahora), pudiendo también acordar, a estos efectos, la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento, en lo que resulte procedente.

Ha de insistirse en la conveniencia de acordar la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar la resolución en el momento de solicitarse el dictamen de este Consejo y antes del vencimiento del plazo que se suspende; y en la necesidad de que dicho acuerdo sea notificado a los interesados para que produzca efectos la suspensión, de conformidad con el artículo 22.1.d) de la LPAC.



5ª.- Por otra parte, este Consejo Consultivo considera necesario poner de manifiesto que la caducidad supone una forma anormal o extraordinaria de terminación de un procedimiento administrativo, máxime si se tiene en cuenta que en el presente caso es la propia Administración pública la que ha iniciado de oficio el procedimiento.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sentencia de 10 de noviembre de 2006, señaló que “la caducidad del expediente viene intrínsecamente relacionada con que se haya producido una indefensión en el administrado, pues la simple inactividad de la administración provoca una situación de indefensión en el administrado, al colocarle en inseguridad sobre la posible resolución que pudiese dictar la administración. Por este motivo, una vez caducado el expediente, la única resolución que puede dictarse es la de tener por caducado el mismo”.

En estos supuestos, lo que caduca por la ausencia de respuesta por parte de la Administración es el procedimiento, con lo que, y ante el carácter imprescriptible de la nulidad radical o absoluta, sería posible iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio.

Hay que recordar que, si bien es cierto que los actos nulos –por ser precisamente nulos– lo son desde el momento en que se dictaron (por sus efectos *ex tunc*), también lo es que producen una apariencia en el orbe jurídico que, por la inseguridad que conllevan, deberían destruirse. La revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho entraña una cuestión de interés general. Por ello, la falta de respuesta de la Administración en plazo, actualmente seis meses, no debería impedir la incoación de un nuevo procedimiento para dejar sin efecto estos actos, siempre que concurra alguna de las causas de nulidad de pleno derecho legalmente previstas y dentro de los límites establecidos en el artículo 110 de la LPAC.

Por último, es necesario señalar que es precisamente la concurrencia de alguna causa de nulidad de pleno derecho, y no sólo la regularidad del procedimiento de revisión, el objeto del preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo. Por ello, no procede la remisión para dictamen de una propuesta de resolución en la que se declare únicamente la caducidad del procedimiento por la falta de respuesta de la Administración.



III CONCLUSIONES

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

Procede que se declare la caducidad del procedimiento de revisión de oficio de las resoluciones de 2 y 3 de junio de 2021, del jefe del Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de xxx1, por las que se concede el alta en el Registro de Explotación Agrarias de Castilla y León y la asignación de los códigos de explotación ganadera a las juntas gestoras de los montes "ccc1" y "ccc2".

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