



Sr. Pérez Solano, Presidente en funciones

Sr. Quijano González, 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 agosto de 2007, ha examinado el *expediente de revisión de oficio de la Resolución de 14 de febrero de 2005 del Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx*, 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 26 de junio de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio de la Resolución de 14 de febrero de 2005 del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx, concerniente al reconocimiento del dominio de determinadas parcelas en el procedimiento de concentración parcelaria de la zona de xxxxx (xxxxx)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de julio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 622/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Demetrio Madrid.

**Primero.-** La concentración parcelaria de xxxxx (xxxxx), fue declarada de utilidad pública y urgente ejecución por Decreto 83/1993, de 15 de abril (BOCyL nº 72, de 19 de abril).



**Segundo.-** Las Bases Provisionales fueron aprobadas por la Comisión Local en fecha 18 de diciembre de 1998; las Bases Definitivas fueron aprobadas el 29 de octubre de 1999 y modificadas el 28 de junio de 2002, adquiriendo firmeza en fecha 25 de abril de 2003.

**Tercero.-** Mediante escrito registrado en el registro de la Delegación Territorial de xxxxx el día 17 de mayo de 2004, Dña. xxxxx, propietaria participe en la zona con el nº 363, expone:

“Que acompaño al presente escrito copia de los contratos de compraventa, debidamente liquidados y pagados los impuestos, a los efectos que sean oportunos y entre ellos al objeto que se me reconozca la titularidad de las parcelas objeto de transmisión y sean incluidas en mi boletín individual de propiedad causando baja en el del transmitente.

»Solicita: (...) se proceda a reconocerme en el proceso de concentración parcelaria la titularidad de las parcelas que se relacionan en ellos incluyéndolas en mi boletín individual de propiedad”.

**Cuarto.-** El proyecto de Concentración fue aprobado por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería el 8 de agosto de 2003.

El Acuerdo de Concentración es aprobado por la Dirección General de Desarrollo Rural el 26 de julio de 2004, publicado mediante aviso inserto una sola vez en el BOP de xxxxx, de 13 de agosto, expuesto durante tres días en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de xxxxx, acordándose por tanto la nueva ordenación de la propiedad en la zona de xxxxx distribuyendo entre los propietarios partícipes las fincas adjudicadas en reemplazo de las aportadas.

**Quinto.-** Por resolución de 14 de febrero de 2005, del Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx, se accede a lo solicitado por Dña. xxxxx, reconociendo en el procedimiento de concentración parcelaria la titularidad de diversas parcelas, entre ellas la parcela 51 del polígono 11 (dividida en cuatro subparcelas en el expediente de concentración), la parcela 215 del polígono 28 y la parcela 127 del polígono 17.

Dicha resolución no tuvo en cuenta lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y



León, puesto que no se citó para alegaciones a los interesados (en el presente caso, a quienes aparecían como titulares en las bases definitivas). No obstante, la propuesta de resolución señala que el reconocimiento de la titularidad de las parcelas indicadas en la Resolución de 14 de febrero de 2005 no se traslada a las adjudicaciones practicadas en la nueva distribución de la propiedad.

**Sexto.-** Con fecha 25 de octubre de 2005 se eleva informe por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx, proponiendo la revisión de oficio de la Resolución de 14 de febrero de 2005.

Por Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx de 2 de octubre de 2006, se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad en parte de la Resolución de 14 de febrero de 2005, del Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx, en cuanto al reconocimiento del dominio sobre las parcelas 51 del polígono 11, 215 del polígono 28 y 127 del polígono 27, por haberse efectuado, bien sin el consentimiento de los que figuraban como interesados en las bases definitivas de la concentración, bien sobre parcelas inexistentes en ella.

Posteriormente, la Resolución por la que se acuerda el inicio de la revisión de oficio de parte de la Resolución de 14 de febrero, es revocada por la dictada el 9 de noviembre de 2006 por el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, previendo su sustitución por la resolución que dicte el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx, con retroacción de sus efectos a la fecha en que fue dictada la revocada.

Con fecha 10 de noviembre de 2006, el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx dicta la resolución citada en el párrafo anterior.

**Séptimo.-** Comunicado el inicio del procedimiento de revisión de oficio, Dña. xxxxx presenta escrito en el que solicita:

"1. Dejar sin efecto el trámite de revisión de oficio, por innecesario, ordenado por Resolución de 2 de octubre de 2006, de la Delegación Territorial de xxxxx.



»2. Rectificar la Resolución de 14 de febrero de 2005, del Jefe de Servicio de Agricultura y Ganadería, en lo relativo a las fincas de mi propiedad que se reconocen como parcelas 215 del polígono 28 y 127 del polígono 17, consignándolas correctamente, a saber, parcela 406 del polígono 28 y parcela 27 del polígono 17. Rectificación o corrección que surtirá efecto en todos los actos y trámites de Concentración Parcelaria y donde pudiera corresponder.

»3. Disponer la total conformidad a derecho del reconocimiento efectuado a favor de quien suscribe de la parcela 51 del polígono 11”.

**Octavo.-** Concedido trámite de audiencia a quienes figuran como interesados en el procedimiento de revisión de oficio, constan las siguientes alegaciones:

- Mediante escrito registrado el 27 de noviembre de 2006 en el registro de la Dirección General de Desarrollo Rural, Dña. ppppp alega su derecho de propiedad sobre la parcela 215 del polígono 28.

- D. yyyy, actuando en nombre y representación de Dña. xxxx1, D. xxxx2 y Dña. xxxx3 presenta documentación diversa a fin de justificar la titularidad de sus representados sobre la parcela 51 del polígono 11.

- Dña. xxxxx, en escrito registrado el 15 de diciembre en la Dirección General de Desarrollo Rural, reitera sus argumentos y propugna su propiedad en la porción de terreno adquirido en virtud del contrato de compraventa celebrado respecto a la parcela 51 del polígono 11, lo cual trata de corroborar aportando un escrito rubricado por D. xxxx4, así como una copia del contrato privado de compraventa suscrito por este último y la alegante, de fecha 2 de febrero de 2002.

**Noveno.-** Con fecha 9 de febrero de 2007, se dicta resolución por la que se declara la caducidad del procedimiento de revisión de oficio.

**Décimo.-** El 9 de abril de 2007, se dicta Resolución por el Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx por el que se acuerda iniciar nuevamente del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad en parte de la Resolución de 14 de febrero de 2005, acordándose la conservación del trámite de audiencia.



**Decimoprimer.**- El 18 de mayo se dicta propuesta de resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería, sobre el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 14 de febrero de 2005, del Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx.

**Decimosegundo.**- El 11 de junio de 2007, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa favorablemente la propuesta de Resolución.

**Decimotercero.**- Por Resolución de 13 de junio de 2007 de la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se acuerda la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento de revisión de oficio.

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 impuesta, 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 precepto 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 procedimiento de revisión de oficio corresponde a la Dirección General de Desarrollo Rural, en virtud de lo dispuesto en los artículos 40.f) 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 el artículo 6 del Decreto 75/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería, y en el artículo 5.2 del Decreto 271/2001, de 5 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

**3ª.-** Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, afectado por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero), es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que los actos sean favorables.
- Que se encuentren en la enumeración del artículo 62.1, o los 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.

**4ª.-** A la vista de lo expuesto, procede analizar si concurren los requisitos necesarios para proceder a la revisión de oficio de la Resolución de 14 de febrero de 2005, del Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx.

En la propuesta de resolución del indicado procedimiento de revisión de oficio, se hace expresa referencia a la concurrencia de las causas señaladas en los apartados a) e) y c) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, citada.



Ha de ponerse de manifiesto, con carácter previo, que una reiterada jurisprudencia (véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1980) y doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes 3.742/1997, de 31 de julio, 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998, y 2.301/1998, de 10 de septiembre) vienen proclamando la necesidad de administrar con prudencia y moderación la teoría de las nulidades. Ello guarda relación con la inexistencia de plazo para la revisión de oficio de los actos nulos, así como con la imposibilidad de convalidar tales actos, subsanando los vicios de nulidad de pleno derecho de que adolezcan. En este sentido, el Consejo de Estado ha venido observando en diversos dictámenes (por todos, Dictamen 1.494/1997) que los vicios de nulidad radical recogidos en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (o en cualquier otra norma de rango legal) deben ser objeto de una interpretación estricta. En conclusión, la revisión de oficio constituye un medio extraordinario de revisión que sólo puede utilizarse cuando no es posible recurrir a cualquier otro sistema de actuación revisora. Además, ha de tenerse en cuenta que la revisión de oficio tiene un carácter excepcional, y únicamente debe ser utilizada cuando realmente se detecten vicios que hagan precisa la retirada del acto del mundo jurídico, pero sin hacer de dicha institución un forma usual, como en ocasiones se pretende.

Tal y como se señala por la doctrina del Consejo de Estado (entre otras el Dictamen 52.139, de 27 de julio de 1989), en los casos en que un determinado acto sea susceptible de ser revisado por diversas causas debe darse preferencia al cauce y al supuesto de mayor concreción y gravedad.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la propuesta de resolución sustenta la causa de nulidad de la Resolución de 14 de febrero de 2005 en relación con las parcelas 51 del polígono 11 y 215 del polígono 28, sustancialmente en la causa prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992. Este artículo dispone que son nulos de pleno derecho los actos "dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido".

**5ª.-** La mera omisión de un trámite, aunque fuera preceptivo, no constituye necesariamente por sí sola un vicio de nulidad de pleno derecho, como señala la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991 y 21 de octubre de 1980) y la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes 6.175/1997, de 19 de



febrero de 1998; 1/1998, de 21 de mayo; 3.170/1998, de 30 de julio, y 2.301/1998, de 10 de septiembre, entre otros muchos).

Ni siquiera la simple omisión del trámite de audiencia da lugar, "siempre y de forma automática", a la nulidad por esta causa; a este respecto el Tribunal Supremo, en Sentencia de 17 de octubre de 1991, exigió "ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión a 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". Así se ha pronunciado el Consejo de Estado en sus Dictámenes 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998, 1/1998, de 21 de mayo, 1.949/2000, de 22 de junio, 2.132/2000, de 20 de julio, 612/2001, de 5 de abril, y 1.224/2001, de 7 de junio, entre otros. En determinadas circunstancias, cuando un examen detenido del expediente permita excluir que la omisión del trámite de audiencia haya causado indefensión a los interesados, tal omisión puede no dar lugar a un vicio de nulidad de pleno derecho.

Sin embargo, en el asunto sometido a dictamen sí se produce una concreta indefensión sufrida por los interesados. Conviene destacar que el artículo 60 de la Ley de Concentración Parcelaria señala:

1.- Se dará efecto en el expediente de concentración a las transmisiones o modificaciones de derechos que se comuniquen después de comenzada la publicación de las Bases y hasta la fecha inicial primera de las publicaciones del Acuerdo de concentración.

2.- Si la variación solicitada, y siempre en los plazos que se reflejan en el artículo anterior, se produce como consecuencia de procedimientos ejecutivos o en cualquier otro caso en que no conste el consentimiento de alguno de los que como interesados figuren en las bases, la Dirección General deberá citar para alegaciones a los interesados, quienes podrán impugnar la resolución que recaiga si ésta acordase alterar las bases.

La propuesta de resolución señala expresamente: "De la lectura del apartado segundo (del artículo 60 de la Ley 14/1990), puesto en conexión con los hechos relatados, deriva de forma irrefutable una flagrante violación del procedimiento legalmente establecido, por omisión de un trámite, equiparable en su contenido, al trámite de audiencia a terceros afectados por la variación





solicitada, que representó el reconocimiento a favor de D<sup>a</sup> xxxxx del dominio de ciertas parcelas afectas al proceso de concentración de la zona de xxxxx y declaradas por otros propietarios, de las que se vieron desprendidos sin poder ejercitar su más elemental derecho a una justa defensa, ya que afectaba a sus derechos e intereses, limitándolos durante la tramitación del procedimiento y/o posteriormente, después de dictada la Resolución, impidiendo su impugnación, por desconocimiento de la misma al omitirse, igualmente, su notificación”.

**6<sup>a</sup>.**- El artículo 62. 1.a) de la Ley 30/1992, considera que son nulos de pleno derecho “los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”, nulidad que se explica y justifica por la posición relevante que en el ordenamiento jurídico ocupan los derechos fundamentales.

En relación con esta causa, es preciso destacar que para subsumir en tal precepto una pretendida violación no basta, obviamente, con la invocación de tal motivo, sino que ha de producirse realmente la violación de un derecho fundamental y que ésta afecte medularmente al contenido del derecho, según ha manifestado el Consejo de Estado en reiterada doctrina (Dictámenes 3.221/2000 y 3.226/2000, de 26 de octubre). Para que se produzca lesión constitucional es necesario que el interesado se vea, en efecto, en una situación de indefensión, y para ello es preciso que la indefensión sea material y no meramente formal (Sentencias del Tribunal Constitucional 90/1988, 181/1994, 314/1994, 15/1995, 126/1996, 86/1997 y 118/1997, entre otras), lo que implica que el citado defecto haya causado un perjuicio real y efectivo para el demandado en sus posibilidades de defensa (Sentencias del Tribunal Constitucional 43/1989, 101/1990, 6/1992 y 105/1995, entre otras), y, además, es necesario que la indefensión padecida no sea imputable a la propia voluntad o a la falta de diligencia del demandado. La interesada considera que se ha provocado su indefensión al omitir el citado trámite, lesionando el derecho reconocido en el artículo 24 de la Constitución e incidiendo, según manifiesta, en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.a) de la mencionada Ley 30/1992.

Tal y como señala la propuesta de resolución: “En suma, la Resolución de 14 de febrero de 2005, dictada por el Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx al amparo del artículo 60 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, prescindió, en la traslación al expediente de concentración, de la transmisión de las



parcelas 51 del polígono 11 y 215 del polígono 28, generando una situación de indefensión, del trámite legal y constitucional de audiencia de los interesados, que debió ofrecérseles para posibilitarles alegar las razones y proponer las pruebas que asistían a su derecho”.

Debemos señalar, respecto a la citada causa de nulidad, tal y como señala nuestro Consejo Consultivo en el Dictamen 172/2005, de 10 de marzo, que se ha provocado indefensión al omitir el trámite de audiencia, lesionando el derecho reconocido en el artículo 24 de la Constitución e incidiendo en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.a) de la mencionada Ley 30/1992.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 144/1996, de 16 de septiembre, afirma que “en un procedimiento administrativo lo verdaderamente decisivo es si el sujeto ha podido alegar y probar lo que estimase por conveniente en los aspectos esenciales del conflicto en el que se encuentra inmerso”.

Considera igualmente el citado Tribunal, en la Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre, que “la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, en general, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa, eliminando o limitando su potestad, bien de alegar derechos e intereses para que le sean reconocidos, o bien de replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del principio de contradicción (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1986, fundamento jurídico 2º o 145/1990, fundamento jurídico 3º), y que esta indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa (...)”.

**7ª.-** En relación a la inclusión de la parcela número 127 del polígono 17, inexistente en el expediente de concentración parcelaria, la propuesta de resolución considera que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1 c) al tratarse de un acto de contenido imposible. En efecto, la propuesta de resolución considera: “Finalmente a las causas de nulidad absolutas presentes en el supuesto sometido a examen, habría que añadir la identificada en el artículo 62.1c) como actos de contenido imposible, producto de la atribución de la parcela nº 127 del polígono 17, inexistente en el expediente de



concentración y transmitida por D. xxxx4 a D<sup>a</sup> xxxxx por contrato privado de compraventa celebrado el 2 de febrero de 2002. Tal inexistencia comportaría, por su imposibilidad física, su imposible ejecución, carencia importante en un acto que, como el administrativo, está llamado a proyectarse de forma inmediata sobre la realidad, transformándola o modificándola en consonancia con los intereses públicos”.

Según señala el Consejo de Estado, el acto de contenido imposible es el que, por propio ser o realidad intrínseca, no puede llevarse a cabo, bien porque encierra una contradicción interna o en sus términos, bien por su oposición a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable (Dictamen, núm. 51.772, de 7 de abril de 1988).

Igualmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 17 de enero de 2005 señala que “la imposibilidad a la que se refiere ese precepto, según tiene declarado esta Sala (Sentencia de 2 de noviembre de 2004, recurso Contencioso-Administrativo 130/2002), es la de carácter físico o material o la de naturaleza lógica, (...). Hay que tener presente a este respecto que imposibilidad e ilegalidad no son términos equivalentes”.

En este sentido, dicha causa de nulidad debe apreciarse con gran cautela, tratándose de evitar que a través de la misma se canalice todo supuesto de ilegalidad o de prohibición.

Esta causa de nulidad concurre en aquellos casos que resultan absolutamente inadecuados a la realidad sobre la que recaen. Dicha circunstancia concurre en el supuesto que nos ocupa, en el que a través de una solicitud de modificación de titularidad de parcelas en el proceso de concentración parcelaria, amparada en el artículo 60 de la Ley 14/1990, se incluye en la Resolución objeto del procedimiento de revisión de oficio, una parcela que no forma parte de la concentración.

**8<sup>a</sup>.**- En definitiva, con base en todas las anteriores consideraciones que ponen de manifiesto en qué medida concurren en el presente caso los motivos de nulidad previstos en las letras a) e) y c) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, puede concluirse que procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución objeto de revisión en el procedimiento que nos ocupa, retro trayendo el procedimiento al momento en el que Dña. xxxxx solicitó el reconocimiento en



el proceso de concentración parcelaria de la titularidad de las parcelas indicadas, a fin de proceder a su tramitación conforme al procedimiento establecido en el artículo 60 de la referida Ley 14/1990.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución del Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx, de 14 de febrero de 2005, en lo que se refiere al reconocimiento del dominio en el procedimiento de concentración parcelaria de las parcelas 51 del polígono 11, 215 del polígono 28 y 127 del polígono 27, de la zona de xxxxx (xxxxx).

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