



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de octubre de 2008, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural*, 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 11 de septiembre de 2008 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio de la concentración parcelaria de la zona de xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de septiembre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 775/2008, 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. Nalda García.

Primero.- La concentración parcelaria de xxxxx, fue declarada de utilidad pública y urgente ejecución por Decreto 210/2001, de 2 de agosto (BOCyL nº 154, de 8 de agosto). En el artículo 2º del citado Decreto, el perímetro de la zona a concentrar quedó fijado del siguiente modo:

“Norte: Término municipal de xxxx1 (anejo de las xxxx2), Comunidad Autónoma de xxxx3.



»Sur: Términos municipales de cccc1, cccc2 y cccc3 (anejo de cccc4).

»Este: Término municipal de vvvv1 o vvvv2.

»Oeste: Término municipal de xxxx4 (anejo de las xxxx2). Comunidad Autónoma de xxxx3”.

Segundo.- Las bases definitivas de la zona fueron aprobadas por Resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural de 3 de marzo de 2003; y el Acuerdo de Concentración, por Resolución de la misma Dirección General de 30 de noviembre de 2005. Mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxx5 de 22 de diciembre de 2006, se entrega la posesión de las fincas resultantes de la concentración a los propietarios de la zona.

Tercero.- Mediante escritos de 22 de diciembre de 2006 y 16 de marzo de 2007, dirigidos al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx5, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de xxxx2 (xxxx3), expone que “Conociendo desde este Ayuntamiento que se está procediendo a realizar el expediente de concentración parcelaria en el municipio de xxxxx con el cual compartimos límite municipal, provincial y autonómico, rogamos nos remitan una copia de los planos del citado expediente de concentración parcelaria en lo que respecta al límite municipal señalado, ya que en principio y según nos informaron telefónicamente algunas fincas de nuestro término municipal estaban incluidas en esta tramitación”.

En contestación a esta solicitud, el 10 de mayo de 2007, el Jefe de Área de Estructuras Agrarias del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx5 remite al Alcalde Presidente de xxxx2 “copia del polígono 3 de los del Acuerdo de concentración parcelaria de la zona de xxxxx donde aparecen reflejadas las fincas nuevas resultantes de la concentración de esta zona (...) enclavadas en la línea de Término de xxxxx con Término de xxxx1 (Anejo de xxxx2) en la Comunidad Autónoma de xxxx3”, añadiendo que “En ningún caso (...) se ha alterado la línea de Término a que se hace referencia, y en cuanto a estas fincas cuando se redacten los Títulos de Propiedad se hará constar en los mismos la parte de su superficie que se encuentra en la Comunidad Autónoma de xxxx3 (...) inscribiéndose en el Registro de la Propiedad de xxxx3 la que corresponda este Ayuntamiento”.



Cuarto.- Mediante escrito de 14 de junio de 2007, el Alcalde Presidente de xxxx2 solicita la declaración de nulidad de pleno derecho del “acuerdo adoptado por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx5, de concentración parcelaria en la zona de xxxxx”, por el siguiente motivo:

“Las fincas 213, 214, 215, 216, 224, 226, 241, 244, 245, 246, 247 y 248 que son objeto de este acuerdo están en parte enclavadas en xxxx3 siendo incompetente por razón del territorio la Comunidad Autónoma de Castilla y León para ejercer ningún tipo de competencia fuera del territorio que tiene fijado su estatuto de autonomía”.

Consta asimismo en el expediente un informe, de 21 de mayo de 2007, de la Secretaria del Ayuntamiento de xxxx2 “sobre posible solicitud de nulidad de acto administrativo a la Junta de Castilla y León”, favorable a la presentación de la solicitud de revisión de oficio por las razones antedichas.

Quinto.- La Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural, actual titular de las competencias de la desaparecida Dirección General de Desarrollo Rural, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, “a fin de sustanciar el procedimiento de revisión de oficio procedente” requiere el 10 de agosto de 2007 al Servicio Territorial de xxxx5 un informe “comprensivo de una exhaustiva descripción de los antecedentes y de la propuesta correspondiente, junto con la documentación relativa a los hechos causantes de la nulidad de pleno derecho invocada (art. 62.1 b) de la Ley 30/1992)”.

Dicho informe se emite con fecha 13 de septiembre de 2007, y en él se afirma que “Las parcelas a que se hace referencia anteriormente se incluyeron íntegras en la concentración ya que si se hubiesen dividido en la parte que se extiende a xxxx3 se habrían dejado trozos aislados inviables productivamente, lo que aconsejaba incluirles enteras (...)”, considerando finalmente “que sería conveniente para la concentración de la zona mantener el expediente tal y como se ha desarrollado ya que el mismo ha ayudado a una mejor estructuración de la propiedad rústica de la zona de xxxxx, sin menoscabo ni alteración en ningún caso de los derechos del Ayuntamiento de xxxx2 (xxxx3)”.

Sexto.- Mediante Resolución de 4 de junio de 2008, la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural acuerda el inicio del procedimiento



de revisión de oficio del expediente de concentración parcelaria de xxxxx, que es notificado a los interesados.

Séptimo.- Concedido mediante escrito de 13 de junio de 2008 trámite de audiencia a quienes figuran como interesados en el procedimiento de revisión de oficio, éstos se limitan en las alegaciones a trasladar su inquietud por la adjudicación de las nuevas fincas, sin manifestarse en ningún caso a favor de la tramitación del citado procedimiento.

Octavo.- El 13 de agosto de 2008, la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural formula la propuesta de resolución del procedimiento de revisión de oficio, en el sentido de declarar la nulidad del expediente de concentración parcelaria de la zona de xxxxx y retrotraer el procedimiento al momento anterior a la aprobación de las bases definitivas de dicha concentración parcelaria.

Noveno.- El 21 de agosto, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa favorablemente dicha propuesta de resolución.

Décimo.- Por Resolución de 25 de agosto, la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural de Agricultura y Ganadería acuerda la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento de revisión de oficio, que es notificada a los interesados.

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.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 102 de la ya mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio corresponde a la Viceconsejera de Desarrollo Rural, en cuanto órgano superior del autor de los actos sometidos a revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.1 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, puesto en relación con los artículos 60.2 y 63.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y Administración de Castilla y León, y en el artículo 4 del Decreto 74/2007, de 12 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre expediente de revisión de oficio de la concentración parcelaria (Bases Definitivas y Acuerdo) de la zona de xxxxx, incoado por la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería, en lo concerniente a las parcelas y fincas de reemplazo de dicha zona -cuya superficie se extiende más allá del territorio de la Comunidad de Castilla y León- que aparecen detalladas en la propuesta de resolución de 13 de agosto de 2008, formulada por la mencionada Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural.

En primer lugar debe analizarse si el procedimiento de revisión de oficio está caducado. Conforme a lo dispuesto en el artículo 102.5 de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la redacción dada a este precepto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, "cuando el procedimiento (de revisión) se hubiere iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo".



En el caso examinado, la Administración autora del acto controvertido considera incoado de oficio el procedimiento revisor, acordando, con el fin de evitar la caducidad, la suspensión del procedimiento, que es notificada a los interesados. Consta sin embargo en el expediente la solicitud del Alcalde-Presidente de xxxx2 de declaración de nulidad de pleno derecho, que da lugar a que posteriormente se acuerden las correspondientes actuaciones en tal sentido por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

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. Por otra parte, junto a la concentración parcelaria propiamente dicha, la Administración aprueba el correspondiente plan de mejoras territoriales y de obras, consistentes según los casos y sin ánimo de exhaustividad, en caminos rurales, encauzamiento y protección de cauces públicos u otras obras de protección del medio natural.

Al margen de la consideración anterior, que podría justificar el inicio del procedimiento de revisión de oficio a instancia del Ayuntamiento afectado, el procedimiento se incoa de oficio -esto es, a iniciativa de la propia Administración autora del acto controvertido-, mediante Resolución de 4 de junio de 2008, de la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural, y la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de revisión se acuerda con fecha 25 de agosto de 2008, siendo notificada la suspensión a los interesados dentro de plazo (aunque el envío de una copia de la resolución tiene lugar en una fecha posterior), estimándose en todo caso que no se ha producido indefensión.

Este Consejo Consultivo considera por ello, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 102.5 referido, que el procedimiento de revisión de oficio a que se refiere la presente consulta no ha caducado, por lo que procede examinar el fondo del asunto.

4ª.- El artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que "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 62.1”.

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 concurran 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, como ocurre en el presente caso.

Tal como ha manifestado el Consejo de Estado, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. “Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma” (Dictamen del Consejo de Estado nº 4.313/1998).

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución son las enumeradas en el citado artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Estas causas han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza, y, de otra, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.



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. 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 y se detecten vicios que hagan precisa la retirada del acto del mundo jurídico, pero sin hacer de ella una forma usual de actuar, como en ocasiones se pretende.

5ª.- En la propuesta de resolución del procedimiento de revisión de oficio objeto de dictamen, se hace expresa referencia a la concurrencia en las Resoluciones de 3 de marzo de 2003 y 30 de noviembre de 2005, de la Dirección General de Desarrollo Rural, por las que, respectivamente, se aprueban las Bases Definitivas y el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de xxxxx, de la causa de nulidad de pleno derecho señalada en el apartado b) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada, esto es, tratarse de "Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio", argumentando a favor de la aplicación de dicho precepto que el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad de Castilla y León debe limitarse a su ámbito territorial determinado por el entonces vigente artículo 2 del Estatuto de Autonomía, en el que obviamente no se incluye territorio alguno perteneciente a otra Comunidad Autónoma, en este caso de la Comunidad de xxxx3.

6ª.- Este Consejo Consultivo hace suyos los argumentos recogidos en la referida propuesta de resolución y, partiendo del relato contenido en los antecedentes de hecho, considera que se ha producido una extralimitación en el ejercicio de la competencia autonómica en materia de agricultura, al incluir en el proceso concentrador un determinado territorio situado fuera de los confines de la Comunidad de Castilla y León.

Esta falta de competencia territorial ha de calificarse de ostensible, notoria, evidente, e incluso de grave, al invadir -pese al buen hacer que se presume perseguía con su actuación la Consejería de Agricultura y Ganadería- las competencias que corresponden a otra Administración. No existe por ello duda, a juicio de este Consejo Consultivo, de que se cumplen los requisitos reiteradamente exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la



doctrina del Consejo de Estado, para apreciar la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el apartado 1, letra b) del artículo 62 de la Ley 30/1992, e 26 de noviembre, al tratar las Resoluciones de la Dirección General de Desarrollo Rural objeto de revisión de oficio, de actos “dictados por órgano manifiestamente incompetente”, en este caso por razón del territorio.

7ª.- Procede por tanto declarar la nulidad de las resoluciones referenciadas, lo que conlleva la retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación de las bases definitivas, para acometer luego la modificación de la concentración parcelaria de la zona de xxxxx en aquello que se ha visto afectada por la inclusión de las parcelas pertenecientes al Municipio de xxxx2, perteneciente a la Comunidad de xxxx3.

Ante tal situación, considera este Consejo Consultivo que una vía posible para llevar a buen fin la concentración parcelaria de la zona (respetando plenamente las competencias de la Comunidad de xxxx3 y cumpliendo en todo caso los objetivos que la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, asigna a la concentración parcelaria en su artículo 3), es hacer uso de la posibilidad que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé en su artículo 60 de suscribir convenios de colaboración o acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Sobre este asunto, el Consejo Consultivo se ha pronunciado en diversos dictámenes (números 153, 154, 502 y 1.218 de 2006; 373, 374 y 375 de 2007 y 706 y 707 de 2008).

En apoyo de esta posible actuación puede también aducirse que ninguna de las alegaciones efectuadas dentro del trámite de audiencia por los propietarios afectados se pronuncia en contra del proceso de concentración parcelaria, limitándose a manifestar su preocupación por la adjudicación de nuevas fincas, una vez anulada la adjudicación anterior.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede declarar la nulidad de pleno derecho del expediente de concentración parcelaria de la zona de xxxxx, en lo concerniente a las parcelas y fincas de reemplazo de las bases definitivas y del Acuerdo de concentración parcelaria de dicha zona, cuya superficie se extiende más allá del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

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