



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de marzo de 2014, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio a instancia de D. xxxx*, 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 13 de febrero de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de concentración parcelaria de la zona de xxxx1 (xxxx2)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de febrero de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 51/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- Por Resolución de 20 de abril de 2007 la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería aprueba el Acuerdo de concentración parcelaria de la zona de xxxx1 (xxxx2). Según se indica en la propuesta de orden, dicho acuerdo adquirió firmeza el 16 de febrero de 2013, una vez resueltos los recursos de alzada interpuestos contra aquél.

Segundo.- El 9 de abril de 2010 D. xxxx presenta un escrito ante la Consejería de Agricultura y Ganadería en el que alega que existe discrepancia entre los planos de las bases definitivas y los del Acuerdo de concentración. Manifiesta que desde 1940 hasta 2008 ha cultivado viñedo en 10,46 áreas de la



parcela 148 del polígono 9, propiedad del Ayuntamiento de xxxx1; que comprobó en los planos de las bases definitivas que dicha parcela estaba excluida de la concentración parcelaria y que, a pesar de ello, en el Acuerdo de concentración figura incluida y se ha otorgado a otro propietario, D. xxxx3, que reclama ahora los derechos de esa viña.

Reclama, por ello, dicha parcela o, si finalmente se atribuyen esas 10,46 áreas al nuevo propietario, poder obtener el permiso de arranque de los viñedos.

Aporta un certificado del Alcalde de xxxx1, de 31 de marzo de 2010, en el que hace constar que "según me consta, por los antecedentes obrantes en esta Alcaldía y se desprende de la documentación que me presenta el interesado, resulta que el vecino Don xxxx (...) hasta 2008 ha venido labrando 10,46 As de terreno de la finca de propiedad del Ayuntamiento de xxxx1, sita al polígono 9, parcela 148, que cuenta con un total de 264,62 As".

Tercero.- El 23 de junio de 2010 el Jefe de Área de Estructuras Agrarias del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx2 propone a la Directora General de Infraestructuras y Diversificación Rural iniciar un procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de concentración parcelaria de xxxx1, para declarar nula "la inclusión de 1.046 m² de la parcela catastral número 148 del polígono 9, en la finca de reemplazo número 853, compensando al propietario de esta última, D. xxxx3 con una nueva finca con el número 10.433 del polígono 3 con una superficie de 10.46 m² y un valor de 209,20 puntos", de conformidad con el informe técnico, emitido en mayo de 2010, que se adjunta (en el que, advertido el error se propone la modificación del Acuerdo de concentración).

En dicho escrito se expone que "El plano número 7 del Acuerdo de concentración parcelaria de la zona no es coincidente con el mismo plano de bases definitivas en la (sic) que delimita la finca de reemplazo número 853 con la zona excluida de concentración, existiendo un error ya que ha entrado a formar parte de la mencionada finca, atribuida en el Acuerdo a D. xxxx3, una parte de la finca catastral número 148 del polígono 9, con una superficie de 1.046 m², que se encuentra excluida y que está plantada de viñedo".



Señala que antes de la inclusión de la superficie citada en el acuerdo de concentración no se concedió trámite de audiencia al titular de la finca, el Ayuntamiento de xxxx1, por lo que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el 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 (actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido).

Cuarto.- Por Resolución de 10 de noviembre de 2010, de la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se acuerda iniciar de oficio el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de concentración parcelaria de la zona de xxxx1.

Quinto.- El 1 de febrero de 2011 el Jefe del Servicio de Ordenación de Explotaciones de la Dirección General de Infraestructuras y Diversificación Rural emite un informe en el que señala que la superficie de 10,46 áreas referida "fue excluida del proceso concentrador tal y como figura en las bases definitivas de la zona de concentración parcelaria de xxxx1, razón por la cual, de conformidad con el artículo 44.2 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, no debe integrarse en la superficie de las fincas de reemplazo resultantes de la nueva ordenación de la propiedad aprobada en el Acuerdo de concentración". Por ello, considera que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Dicho informe se notifica al reclamante, al propietario adjudicatario de la parcela y al Ayuntamiento y se les concede un plazo para formular alegaciones.

Sexto.- El 27 de mayo de 2011 la Viceconsejería de Desarrollo Rural declara la caducidad del procedimiento de revisión de oficio.

Interpuesto por D. xxxx3 recurso de reposición contra dicha Resolución, éste se desestima mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 4 de enero de 2012.

Séptimo.- El 3 de octubre de 2013 la Dirección General de Producción Agropecuaria acuerda iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de concentración parcelaria, "en lo concerniente a la inclusión en [él] de superficie excluida del proceso concentrador", conservar el trámite de



audiencia realizado en el procedimiento anterior y notificar la resolución a los interesados.

Octavo.- El 7 de noviembre de 2013 se formula propuesta de orden para “declarar la nulidad parcial de la Resolución de 20 de abril de 2007, por la que se aprobó el Acuerdo de concentración parcelaria de la zona de xxxx1, en lo concerniente a la inclusión de la superficie de 1.046 m² de la parcela catastral nº 148 del polígono 9 de la finca de reemplazo nº 853 del polígono 7, de la cual se detraen (con un valor de 20.920 puntos de clase XII de seco) para hacer coincidir esta finca con la zona excluida de Bases Definitivas conforme al plano adjunto”. La propuesta de resolución añade:

“La finca nº 853 del polígono 7, adjudicada a D. xxxx3, propietario nº 230, con una superficie de 1-55-02 has y 260.770 puntos de valor, sumará tras la detracción sufrida 1-44-56 has de extensión y 239.850 puntos de valor.

»En compensación se atribuye a D. xxxx3 la finca nº 10.433 del polígono 3, de 1.046 m² de superficie y 20.920 puntos de valor, formada a costa de la finca de masa común nº 433 de 3.466 m² y 99.300 puntos de valor, que pasa a identificarse como la nº 20.433 del polígono 3 con una superficie de 2.420 m² y 78.380 puntos de valor”.

Noveno.- El 18 de diciembre de 2013 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa favorablemente la propuesta de orden.

Décimo.- Mediante Resolución de 23 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Producción Agropecuaria y Desarrollo Rural, se acuerda la suspensión del plazo para dictar y notificar la resolución. Consta su notificación a los interesados y al Ayuntamiento de xxxx1.

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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero 1.g) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, 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 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. 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 procedimiento corresponde a la Consejera de Agricultura y Ganadería, en virtud de 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, ya que la resolución cuya revisión se pretende se dictó por la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería.

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio incoado para declarar la nulidad de la Resolución de 20 de abril de 2007, de la Directora General de Desarrollo Rural, por la que se aprueba el Acuerdo de concentración parcelaria de la zona de xxxx1.

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".

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 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.

A la vista 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.

- Figura el acuerdo de inicio del procedimiento adoptado por la Dirección General de Producción Agropecuaria y Desarrollo Rural (que asumió las competencias de la Dirección General de Desarrollo Rural, órgano autor del acto cuya revisión se pretende).

- Aunque no se ha concedido en este procedimiento el trámite de audiencia, consta que se concedió en el procedimiento tramitado anteriormente y declarado caducado, si bien no se presentaron alegaciones. Por ello, ante la ausencia de datos y documentos nuevos, al haberse notificado con el inicio del nuevo procedimiento la indicación de que se conserva el trámite de audiencia concedido en el procedimiento anterior, este Consejo considera innecesaria la concesión de un nuevo trámite de audiencia en el presente procedimiento.

- Consta, asimismo, la propuesta de orden y el informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería.



- Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo de Castilla y León se cumple con la emisión del presente dictamen.

4ª.- En el supuesto objeto de análisis, la Administración consultante invoca la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido), al haberse dictado el Acuerdo de concentración parcelaria sin ajustarse estrictamente a las Bases Definitivas.

En relación con esta causa de nulidad, es doctrina reiterada del Consejo de Estado (por todos, 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 dice 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 entender 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).

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 supuesto analizado, la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, establece en su artículo 44.2 que “El Acuerdo de concentración se ajustará estrictamente a las Bases (...)”. Sin embargo, la Administración admite que la finca número 148 del polígono 9 estaba excluida de las Bases Definitivas, pese a lo cual se incluyó en el Acuerdo de concentración, sin respetar el contenido de las Bases Definitivas ni cumplir las exigencias de procedimiento establecidas para su inclusión.

Por tanto, puede considerarse que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al haberse producido una violación sustancial del procedimiento.

No obstante, tal y como señala la propuesta de orden, la nulidad ha de ser parcial, ya que afecta solo la parcela objeto del presente procedimiento.

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 de 20 de abril de 2007, de la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se aprueba el Acuerdo de concentración parcelaria de la zona de xxxx1 (xxxx2), en lo relativo a la inclusión de la



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

superficie de 1.046 m² de la parcela catastral nº 148 del polígono 9 de la finca de reemplazo nº 853 del polígono 7.

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