



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario
en funciones

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de julio de 2015, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx1, a instancia de Dña. xxx1 y Dña. xxx2*, 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 24 de junio de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio de las bases definitivas de concentración parcelaria en la zona de xxxx2*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 245/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la 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. Amilivia González.

Primero.- Mediante el Decreto 151/1990, de 30 de julio, la Junta de Castilla y León declaró de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de la zona de xxxx2.



El 15 de marzo de 1993 se aprobaron las bases definitivas y se publicaron en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxx1 el 30 de abril de 1993. El 11 de mayo de 1995 se declararon firmes.

Mediante Resolución del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx1, de 20 de marzo de 1996, se modificaron parcialmente las referidas bases definitivas para recoger en el expediente de concentración la transmisión de derechos formalizada por el propietario "nº 693. xxx, Hnos."

El Acuerdo de concentración se aprobó el 17 de marzo de 1997 y se declaró firme el 17 de agosto del 2000.

El acta de reorganización de la propiedad fue aprobada el 15 de febrero de 2005 y protocolizada el 12 de abril de 2005.

Segundo.- El 18 de febrero de 2013 Dña. xxx1 y Dña. xxx2 presentan un escrito en el que señalan que hay un error en la adjudicación de las fincas de reemplazo que corresponden a ambas propietarias. La finca número 535 del plano general del Acuerdo se adjudicó únicamente a Dña. xxx2 y la número 534 se adjudicó en proindiviso a ambas hermanas, en proporción de 2/3 a Dña. xxx1 y 1/3 a Dña. xxx2, cuando se debió hacer únicamente en favor de Dña. xxx1, de conformidad con la Resolución de 20 marzo de 1996, del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, por la que se modifican las bases definitivas de la zona de xxxx2.

Solicitan "copia de las Hojas de declaración del presente expediente de adjudicación por concentración parcelaria a las hermanas xxx, así como la revisión de los oficios dictados por el Servicio Territorial, para que procedan a subsanar el error producido y autoricen nueva acta de reorganización y adjudicación de la finca nº 534 del plano general que corresponde a la finca de xxxx2 nº 9059 inscrita en el Registro de la Propiedad de xxxx3 para adecuar a la realidad su legítima titularidad".

Tercero.- El 5 de marzo de 2013 el Jefe de Área de Estructuras Agrarias informa de que en la Resolución de 20 de marzo de 1996, del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, por la que se modificaron las bases definitivas de la zona de xxxx2, "se procede a modificar el titular número 693, xxx hermanas (...), que pasa a denominarse xxx hermanas (...) (xxx1 y xxx2),



participando xxx1 con dos terceras e indivisas partes y xxx2 con tercera indivisa parte.

»Sin embargo, sin expediente que lo justifique, se procede a crear una nueva propietaria, Dña. xxx3, con el número 778, que aporta una tercera parte de la superficie de cada una de las parcelas que constan en el Boletín Individual de la Propiedad de xxx hermanas (...) (xxx1 y xxx2).

»No se modifica esta copropiedad, manteniéndose el propietario número 693 con la misma superficie.

»Esto trae como consecuencia que en el Acuerdo se haya adjudicado una finca de reemplazo a la propietaria número 778 y otra al proindiviso formado por el propietario número 693. (...)”.

Cuarto.- El 7 de agosto de 2014 el Jefe de Servicio de Ordenación de Explotaciones informa de que debe iniciarse un procedimiento de revisión de oficio con fundamento en la letra 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 (“actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”).

Mediante Resolución de 3 de octubre de 2014, del Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, se acuerda la iniciación del procedimiento de revisión de oficio de las bases definitivas y del Acuerdo de concentración parcelaria mencionado.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, las interesadas no formulan alegaciones.

Sexto.- El 18 de noviembre de 2014 se formula propuesta de resolución en el procedimiento de revisión de oficio, iniciado a instancia de Dña. xxx1 y Dña. xxx2, de las bases definitivas y del Acuerdo de concentración parcelaria en la zona de xxxx2.

Séptimo.- El 19 de diciembre de 2014 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa que “no es posible instar bajo un mismo procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad parcial de



las bases definitivas y del Acuerdo de concentración parcelaria de la zona de xxxx2, pues, por un lado, la competencia para tal declaración corresponde a órganos diferentes y, por otro, los efectos *ex tunc* que produce la nulidad hacen que la declaración de nulidad de las bases definitivas conlleve la de la parte del Acuerdo que traiga causa de la parte anulada, resultando innecesaria la declaración de nulidad del Acuerdo”.

Octavo.- El 21 de enero de 2015 el Jefe de Servicio de Ordenación de Explotaciones informa que “procede dejar sin efecto la Resolución de 3 de septiembre de 2014 dictada por el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx1, por la que se declara la iniciación del procedimiento de revisión de las bases definitivas y del Acuerdo de concentración parcelaria de la zona y su notificación a los interesados, para adoptar en el mismo acto de revocación de la anterior una nueva con los efectos dimanantes del informe jurídico antes aludido, esto es, de iniciación del procedimiento de revisión de las Bases Definitivas de concentración parcelaria de la zona de xxxx2”.

Noveno.- Concedido trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones.

Décimo.- Mediante Resolución de 27 de enero de 2015, del Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, se deja sin efecto la anterior Resolución de 3 de septiembre de 2014 y se acuerda la iniciación del procedimiento de revisión de oficio de las bases definitivas de concentración parcelaria en la zona de xxxx2 a instancia de las hermanas xxx.

Decimoprimer.- El 19 de marzo de 2015 se formula propuesta de resolución en el sentido de declarar la nulidad parcial de las bases definitivas de concentración parcelaria de la zona de xxxx2, en lo concerniente a la creación de un nuevo propietario (nº 778. Dña. xxx3) sin respetar el procedimiento administrativo regulado en el artículo 37 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

Se indica que “esta decisión implicará la modificación de las bases definitivas de la zona para dar de baja al propietario nº 778. Dña. xxx3, manteniendo el condominio formado por el propietario nº 693, xxx, Hnas., en la participación resultante de la Resolución de 20 de marzo de 1996, del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx1”.



Se considera que el referido aspecto de las bases definitivas adolece del vicio de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Decimosegundo.- El 13 de abril de 2015 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa favorablemente la referida propuesta. Señala "que el procedimiento ha de considerarse iniciado a instancia de Dña. xxx1 y Dña. xxx2 mediante escrito registrado el 13 de febrero de 2013, pues, si bien el escrito carece de argumentación dirigida a fundamentar la revisión en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 de la Ley 30/1992, cabe inferir su verdadera intención del tiempo transcurrido desde que se declaró la firmeza del Acuerdo de concentración, el 17 de agosto de 2000, y de la propia solicitud de 'revisión', de acuerdo con la terminología utilizada en su escrito. Por lo tanto, no cabe apreciar la existencia de caducidad en el presente procedimiento habida cuenta, además, de que en el momento de redactar el presente informe no habría transcurrido el plazo de 3 meses previsto en el precepto transcrito para el supuesto que en procedimiento se hubiera iniciado de oficio".

En tal estado de tramitación y en la misma fecha, 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, correspondiendo 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 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.- Es competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio la Dirección General de Producción Agropecuaria y Desarrollo Rural, de conformidad con el Real Decreto 1.843/1985, de 11 de septiembre, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones traspasadas en materia de reforma y desarrollo agrario; con 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; con el artículo 7 del Decreto 35/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería, y 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.- 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 requisitos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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.

La resolución sometida a revisión ganó firmeza en la vía administrativa.

En el presente caso, del escrito presentado por las interesadas no se infiere expresamente una solicitud de nulidad ni la revisión de oficio, únicamente se pretende una revisión de los oficios dictados por la Administración y la rectificación de sus consecuencias. No obstante, con la finalidad de conseguir tal objetivo, la Administración ha recalificado el escrito presentado -calificándolo como solicitud de revisión de oficio- y ha considerado que el procedimiento revisorio se ha iniciado a instancia de parte.

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

3ª.- En cuanto a la causa de nulidad que motiva el presente procedimiento, la Administración invoca el artículo 62.1, letra e), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho cuando se dicten 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.

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´". Se contempla en este apartado del artículo 62.1 de la Ley un supuesto de infracción procedimental que provoca nulidad de pleno derecho. De este modo, la infracción de normas procedimentales puede constituir una irregularidad no invalidante (artículo 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *contrario sensu*), una causa de anulabilidad (artículo 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) o una causa de nulidad de pleno derecho (artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Depende de si el defecto procedimental no hace que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin ni da lugar a indefensión de los interesados, en cuyo caso es una irregularidad no invalidante, de que sí provoque tales consecuencias, en cuyo



caso el acto será anulable, o de que suponga prescindir "total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido", caso en el que el acto será nulo de pleno derecho.

En definitiva, la ley considera nulos de pleno derecho todos los casos en que se prescinda del procedimiento por entero o que falten los trámites esenciales que la ley establezca para dictar los actos administrativos de que se trate.

El artículo 60.1 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, establece que "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 de la primera de las publicaciones del Acuerdo de concentración".

En aplicación de este precepto, mediante Resolución de 20 de marzo de 1996, del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx1, se introduce en el expediente de concentración la transmisión de derechos formalizada por el propietario nº 693 (xxx, Hnos.) en favor del nuevo propietario nº 693 (xxx, Hnas.), condominio integrado por Dña. xxx1 y Dña. xxx2, la primera con una participación de 2/3 partes indivisas y la segunda con 1/3 parte indivisa. También se crea, sin consentimiento de las interesadas, un nuevo propietario (nº 778. Dña. xxx3".)

Respecto de la disolución de las comunidades, el artículo 37 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, norma de aplicación en el momento de tramitarse el procedimiento de concentración parcelaria de xxxx2, regula el procedimiento para disolver los condominios, de la siguiente forma:

"1. Respecto de las copropiedades, puede figurar en las Bases la cuota que corresponda a cada condueño juntamente con las demás aportaciones que realice, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

»a) Que medie petición de cualquier partícipe.



»b) Que no se haga desmerecer mucho como consecuencia de la división la aportación de otro condueño.

»c) Que no se conozca pacto que impida la división de la comunidad.

»d) Que consientan los que en el expediente de concentración aparezcan como arrendatarios, aparceros o titulares de otros derechos o situaciones sobre la finca que no recaiga sobre las cuotas, salvo que siendo titulares de créditos se les pague o afiance.

»2. Los partícipes que no asintieren podrán exigir durante el período de publicación de Bases la continuación de la comunidad por las cuotas restantes.

»3. En las comunidades hereditarias se requerirá el consentimiento de todos los interesados. De no obtenerse, la adjudicación en el Acta de Reorganización y la inscripción en el Registro de la Propiedad se hará a nombre de los herederos, en concepto de tales, con expresión de sus circunstancias personales, clase de sucesión y extensión con que resulten llamados a ella, si estos datos fueran conocidos y, en todo caso, las circunstancias del causante; haciéndose en la inscripción la advertencia de que no existe adjudicación de cuota concreta. (...)”.

En el presente caso, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxx1 procedió a modificar las Bases y creó un nuevo propietario (nº 778. Dña. xxx3), junto al condominio formado por Dña. xxx1 y Dña. xxx2, sin ser solicitado por las interesadas y sin la consiguiente tramitación del procedimiento previsto en el artículo 37 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

Por todo ello, se aprecia la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, toda vez que se prescindió total y absolutamente del procedimiento previsto en el artículo 37 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, para proceder a la disolución del condominio con la consiguiente modificación de las bases definitivas.



No obstante, no procede la anulación de todas las bases definitivas sino únicamente en las consecuencias derivadas de la creación de un nuevo propietario (nº 778. Dña. xxx3) junto al *pro indiviso* formado por Dña. xxx1 y Dña. xxx2, sin respetar el procedimiento administrativo regulado en el artículo 37 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

III CONCLUSIONES

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

Procede declarar la nulidad parcial de pleno derecho de las bases definitivas de concentración parcelaria en la zona de xxxx2.

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