

<p>Expediente: 8/2012 Objeto: Revisión de oficio de resoluciones relativas a la concentración parcelaria de la zona de Zalba. Dictamen: 19/2012, de 20 de abril</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 20 de abril de 2012,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don Julio Muerza Esparza, Consejero-Secretario Accidental; don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 23 de marzo de 2012, traslada, conforme al artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (en adelante LFCN), la petición de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el expediente de revisión de oficio de resoluciones relativas a la concentración parcelaria de la zona de Zalba, solicitado por la Orden Foral 116/2012, de 9 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, en la que expresamente se indica que se trata de la revisión de oficio de las resoluciones 238/2005, 239/2005 y 240/2005, todas ellas de 15 de marzo, del Director General de Desarrollo Rural, por las que se modifica el acuerdo de concentración parcelaria de Zalba.

A la petición de dictamen se acompaña la Resolución 1392/2011, de 30 de diciembre, del Director General de Desarrollo Rural, de iniciación del procedimiento de revisión de oficio, así como el expediente correspondiente al mismo y la propuesta de resolución de Orden Foral de declaración de procedencia de la revisión de oficio.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes.

Primero.- Por Orden Foral 212/2011, de 31 de mayo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se estimó la solicitud de revisión de oficio de las resoluciones número 242/2005 y 243/2005, de 15 de marzo, y de las resoluciones número 203/2006, 204/2006, 205/2006 y 207/2006, de 24 de febrero, del Director General de Desarrollo Rural, por las que se modificaba el acuerdo de concentración parcelaria de Zalba, declarándose la nulidad de las mismas.

Con carácter previo, este Consejo emitió su dictamen 22/2011, de 2 de mayo, favorable a esa revisión “por la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC”, tal y como se indicaba en su conclusión.

Según se indicaba en la mencionada Orden Foral, a través de las resoluciones de cuya revisión se trataba “y sin entrar en la corrección o incorrección técnica de las decisiones adoptadas, se han modificado fincas de carácter comunal y caminos públicos y se han alterado fincas inicialmente incluidas en la masa común, sin dar cuenta de ello a su titular o a quien tiene un indudable interés en el mantenimiento de esa masa común”. En el caso presente –seguía la Orden Foral- “el Consejo de Navarra considera que se causó indefensión al Ayuntamiento del Valle de Lizoain al no ponerle de manifiesto los recursos de alzada interpuestos frente al acuerdo de concentración parcelaria y al resolverlos afectando a propiedades comunales, a caminos públicos o

a fincas de la masa común, estando interesado en todo ello el Ayuntamiento mismo.”

Segundo.- Ha de significarse que en la resolución 238/2005, de 15 de marzo, del Director General de Desarrollo Rural se acepta el desistimiento del recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo definitivo de concentración parcelaria por doña..., como consecuencia del compromiso alcanzado con la misma, en virtud del cual se unían determinadas fincas al desaparecer el camino que las separaba, se le atribuían fincas de la masa común, desaparecía el antiguo camino de Ozcariz y se alteraban otras fincas. Esta resolución se complementó por la 204/2006, dictada por el mismo Director, de modificación del acuerdo de concentración y fijación de las superficies resultantes de la modificación.

Esta última resolución 204/2006 es una de las que fue objeto de declaración de nulidad de pleno derecho mediante la Orden Foral 212/2011, de 31 de mayo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

Tercero.- De igual manera, ha de tenerse en cuenta que por resolución 240/2005, de 15 de marzo, del Director General de Desarrollo Rural se aceptó el desistimiento del recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo definitivo de concentración parcelaria por don..., como consecuencia del compromiso alcanzado con el mismo, en virtud del cual se le atribuía una finca de la masa común, que aparecía reflejada en la parte expositiva como finca 55 y en la parte dispositiva como finca 53. El error padecido en Resolución se rectificó por la posterior resolución 203/2006, dictada por el mismo Director, de forma que donde se decía finca 55 debía decirse finca 53. En consecuencia, se atribuyó a don... la finca 53 del polígono 2 de masa común.

También esta última resolución 203/2006 fue una de las que fue objeto de la declaración de nulidad de pleno derecho efectuada mediante la referida Orden Foral 212/2011, de 31 de mayo.

Cuarto.- Mediante escrito de 18 de mayo de 2011, don..., propietario afectado por la concentración parcelaria de la zona de Zalba, presentó ante el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente una solicitud de revisión de oficio y declaración de nulidad de “todos cuantos actos se han dictado en el expediente de concentración parcelaria de la zona de Zalba con posterioridad al acuerdo definitivo de tal concentración”, aprobado por resolución de 2 de noviembre de 1999, y, “específicamente, de las resoluciones 242/2005, de 15 de marzo, 243/2005, de 14 de marzo, 203/2006, de 24 de febrero, 204/2006, de 24 de febrero, 205/2006, de 24 de febrero y 207/2006, de 24 de febrero, todas ellas del entonces Director General de Desarrollo Rural”.

En el cuerpo del mencionado escrito se hacía referencia a las antedichas resoluciones del Director General de Desarrollo Rural y, además, a sus resoluciones 238/2005 y 240/2005, de 15 de marzo, ya reflejadas, respectivamente, en los antecedentes segundo y tercero anteriores, así como a la resolución 239/2005, de 15 de marzo, en la que se resolvía realizar una rampa de acceso a la finca nº 8 de concentración, que presentaba dificultades para su acceso, aceptándose el desistimiento del recurso de alzada interpuesto por la propietaria correspondiente, y a la resolución 616/2007, de 24 de abril, del mismo Director General de Desarrollo Rural, por la que se modificaba la propiedad de determinados titulares por haberse aportado documentación justificativa de una compraventa.

A juicio del solicitante, procedía la declaración de nulidad de pleno derecho que se instaba, al amparo de lo dispuesto en los artículos 62.1.e) y 62.1.f) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por falta de audiencia en un asunto en el que resultaban afectados bienes comunales del extinto Concejo de Zalba, bienes de la masa común o caminos públicos que desaparecen y que se adjudicaban a particulares sin el conocimiento ni consentimiento del resto de intervinientes en la concentración, ni del Ayuntamiento.

Quinto.- Mediante nuevo escrito de don... de 15 de junio de 2011 presentado ante el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se manifestó que, con fecha de 8 de junio, se le había notificado la Orden Foral 212/2011, de 31 de mayo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente por la que se declaraba la nulidad de las resoluciones 242/2005, 243/2005, 203/2006, 204/2006, 205/2006 y 207/2006 referidas a la concentración parcelaria de Zalba, considerándose que las resoluciones 238/2005 y 240/2005, que eliminaban caminos públicos y adjudicaban masas comunes, participaban de idénticos vicios de nulidad. Se solicitaba, en definitiva, la declaración de nulidad de estas dos últimas resoluciones.

Sexto.- Por Resolución 1392/2011, de 30 de diciembre, del Director General de Desarrollo Rural se inició el procedimiento de revisión de oficio de las Resoluciones 238/2005, 239/2005 y 240/2005, de 15 de marzo, del Director General de Desarrollo Rural, de modificación del acuerdo de concentración parcelaria de la zona de Zalba, dando traslado de la misma a los interesados para que pudiesen formular alegaciones.

Séptimo.- Mediante escrito de fecha 19 de enero de 2012 se formularon alegaciones por parte del Ayuntamiento del Valle de Lizoain, favorables a la declaración de nulidad de las resoluciones 238/2005 y 240/2005 mencionadas.

Octavo.- Se han presentado, también, alegaciones por parte de don..., favorables a la declaración de nulidad de las referidas resoluciones 238/2005 y 240/2005; y, asimismo favorables a la declaración de nulidad de la resolución 239/2005, de 15 de marzo, y de la resolución 616/2007, de 24 de abril, no notificadas en su día al alegante, propietario afectado por la concentración parcelaria de que se trata.

Noveno.- Finalmente, se ha formulado propuesta de Orden Foral estimatoria de la declaración de revisión de oficio de las resoluciones 238/2005, 239/2005 y 240/2005, de 15 de marzo, del Director General

de Desarrollo Rural, por las que se modifica el acuerdo de concentración parcelaria de Zalba, y declaratoria de la nulidad de las mismas.

En los fundamentos de derecho de la propuesta se indica que la resolución 616/2007, de 24 de abril, al tener por objeto un cambio de titularidad por compraventa, no afecta a los intereses o derechos de terceros, de forma tal que el señor... no ostenta la condición de interesado. Además, esa resolución no estaría incurso en ninguna de las causas de nulidad de pleno derecho. Se considera, por el contrario, que las otras resoluciones, versan “sobre la modificación de fincas de carácter comunal y caminos públicos y la alteración de fincas inicialmente incluidas en la masa común en el proceso de concentración parcelaria de Zalba, sin dar cuenta de ello al Sr... en calidad de interesado en el procedimiento de los recursos de alzada, por ser partícipe y vecino del Ayuntamiento de Lizoain, en cuanto que afecta a bienes de dominio público y comunales del referido Ayuntamiento, esto es tiene idéntico objeto que las Resoluciones declaradas nulas por la Orden Foral 212/2011, de 31 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por lo que de suyo es reproducir idénticos fundamentos jurídicos que los contenidos en el referido acto”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Sobre el carácter preceptivo del dictamen y la competencia del Consejo de Navarra

La presente consulta formulada por la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio de las resoluciones 238/2005, 239/2005 y 240/2005, de 15 de marzo, del Director General de Desarrollo Rural, anteriormente reseñadas.

La procedencia y preceptividad de nuestro dictamen deriva de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 102 de la LRJ-PAC.

En efecto, la LFCN establece en su artículo 16.1.i), que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en los expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Foral en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un organismo consultivo, que se refieran a la “revisión de oficio de actos administrativos”.

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al apartado 1 del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en la redacción dada por la Ley 4/1999- (en adelante, LRJ-PAC), a cuyo tenor las Administraciones Públicas, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán 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.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta, que, además, el precepto legal exige que sea favorable.

II.2ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio

La revisión de oficio regulada en el artículo 102 de la LRJ-PAC, no prevé expresamente la instrucción y resolución del procedimiento de acuerdo con las disposiciones del Título VI de dicha Ley.

No obstante, es preciso aludir aquí a la circunstancia de que el procedimiento que ahora nos ocupa se ha iniciado por Resolución 1392/2011, de 30 de diciembre, del Director General de Desarrollo Rural, tras el dictado de la Orden Foral 212/2011, de 31 de mayo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente por la que en anterior expediente de revisión de oficio, se declara la nulidad de la resoluciones 242/205, 243/2005, 203/2006, 204/2006, 205/2006 y

207/2006, de modificación de la concentración parcelaria de Zalba, y se ha iniciado por iniciativa de don ... que, inicialmente (escrito de 18 de mayo de 2011), pretendía la declaración de nulidad de “todos cuantos actos se han dictado en el expediente de concentración parcelaria de la zona de Zalba con posterioridad al acuerdo definitivo de tal concentración”, aprobado por resolución de 2 de noviembre de 1999, y, “específicamente, de las resoluciones 242/2005, de 15 de marzo, 243/2005, de 14 de marzo, 203/2006, de 24 de febrero, 204/2006, de 24 de febrero, 205/2006, de 24 de febrero y 207/2006, de 24 de febrero, todas ellas del entonces Director General de Desarrollo Rural”; y, tras el conocimiento de la Orden Foral 212/2011 resolutoria del anterior expediente de revisión de oficio (escrito de 15 de junio de 2011), refirió su solicitud a las resoluciones 238/2005 y 240/2005, de 15 de marzo, del mismo Director General de Desarrollo Rural, si bien en el correspondiente suplico vino a reiterar, también, su anterior solicitud de 18 de mayo de 2011.

Lo cierto es que la Resolución 1392/2011, del Director General de Desarrollo Rural, de inicio del procedimiento de revisión de oficio, refirió el mismo, finalmente, a las resoluciones 238/2005, 239/2005 y 240/2005, considerando que no procedía la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio de la resolución 616/2007, del Director General de Desarrollo Rural, “ya que tiene por objeto un cambio de titularidad de fincas incluidas en el procedimiento de concentración parcelaria de Zalba, efectuada por otros propietarios, de modo que el solicitante no reúne la condición de interesado requerida por el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, por no tener derechos o interés legítimo que puedan resultar afectados por el acto, de conformidad con lo establecido en el artículo 31.1 de la LRJ-PAC.”

El artículo 102.5 de la LRJ-PAC, por su parte, fija un plazo de tres meses para resolver el procedimiento de revisión de oficio, transcurrido el cual, si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, como es el caso, se podrá entender desestimada por silencio administrativo, lo que no impide que la Administración pueda dictar la

correspondiente resolución sin vinculación alguna al sentido del silencio, tal y como dispone el artículo 43.4 de la misma Ley.

Resulta inexcusable, en todo caso, la audiencia a los interesados (artículo 84 de la LRJ-PAC), lo que en el presente caso se ha producido por indicación expresa de la resolución iniciadora del procedimiento de revisión de oficio, habiéndose formulado, tanto por el Ayuntamiento de Lizoain, como por don..., las alegaciones favorables a la declaración de nulidad referidas en los antecedentes de este dictamen y que han sido objeto de tratamiento en la propuesta de resolución.

El artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, dispone que a la petición de consulta se acompañará el acto o acuerdo de efectuarla, así como la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta. En este punto debe recordarse asimismo que, conforme señala con carácter general el artículo 89 de la LRJ-PAC, la resolución de un procedimiento “decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”.

A la vista de lo expuesto se concluye que el procedimiento se ha tramitado correctamente.

II.3ª. Sobre la procedencia de la declaración de nulidad las resoluciones objeto de revisión

La Resolución 1392/2011, de 30 de diciembre, del Director General de Desarrollo Rural, inició el procedimiento de revisión de oficio de las resoluciones 238/2005, 239/2005 y 240/2005, de 15 de marzo, dictadas por el mismo.

La primera de ellas, (238/2005) acepta el desistimiento del recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo definitivo de concentración parcelaria por doña..., como consecuencia del

compromiso alcanzado con la misma, en virtud del cual se unían determinadas fincas al desaparecer el camino que las separaba, se le atribuían fincas de la masa común, desaparecía el antiguo camino de Ozcariz y se alteraban otras fincas. Esta Resolución se complementó por la 204/2006, dictada por el mismo Director, de modificación del acuerdo de concentración y fijación de las superficies resultantes de la modificación anterior.

La resolución 240/2005, por su parte, aceptó el desistimiento del recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo definitivo de concentración parcelaria por don..., como consecuencia del compromiso alcanzado con el mismo, en virtud del cual se le atribuía una finca de la masa común, que aparecía reflejada en la parte expositiva como finca 55 y en la parte dispositiva como finca 53. El error padecido en Resolución se rectificó por la posterior resolución 203/2006, dictada por el mismo Director, de forma que donde se decía finca 55 debía decirse finca 53

Se da la circunstancia, como ha quedado expuesto anteriormente, que tanto la resolución 204/2006, como la resolución 203/2006 resultaron anuladas por la Orden Foral 212/2011, de 31 de mayo, de conformidad con lo señalado por este Consejo en su dictamen de 2 de mayo de 2011, que si no afectó a las resoluciones 238/2005 y 240/2005 de las que aquellas traían causa fue por la sencilla razón de que el expediente de revisión de oficio no aparecía referido a las mismas.

Ello no obstante, resulta obvio que las mismas razones que hicieron pronunciarse a este Consejo respecto de la procedencia de la declaración de nulidad de las resoluciones 203/2006 y 204/2006, sirven para fundamentar la procedencia de la revisión de las resoluciones 238/2005 y 240/2005.

Por lo que respecta a la resolución 238/2005, lo que hace es que desaparezca un viejo camino, atribuyéndose a una propietaria particular unas fincas de la masa común.

Conforme a la resolución 240/2005 se atribuye a un propietario particular una finca de la masa común.

Pues bien, a través de las resoluciones de cuya revisión se trata, y sin entrar en la corrección o incorrección técnica de las decisiones adoptadas, como en los supuestos considerados en nuestro anterior dictamen de 2 de mayo de 2011, se han modificado fincas de la masa común y caminos públicos, sin dar cuenta de ello a su titular o a quien tiene un indudable interés en el mantenimiento de esa masa común por cuanto que, a salvo los errores que se adviertan y que pueden subsanarse mediante las tierras sobrantes, según dispone el artículo 77.1 de la Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de reforma de las infraestructuras agrarias, “se adjudicarán como bienes comunales a la Entidad local” (apartado 2 del mismo precepto).

Al trámite de audiencia, a su consideración como trámite esencial del procedimiento y a los efectos de su omisión, se refiere el Consejo de Estado, entre otros, en sus dictámenes de 22 de julio de 1999 (expediente 1736/1999), 11 de octubre de 2000 (expediente 2602/2000), 26 de enero de 2006 (expediente 33/2006) y 23 de septiembre de 2009 (expediente 1950/2004), para concluir que su falta puede producir la nulidad de pleno derecho recogida en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, cuando haya producido la indefensión del interesado, supuesto éste equiparable a la falta total y absoluta de procedimiento.

En el caso presente, se considera que se causó clara indefensión al Ayuntamiento del Valle de Lizoain al no ponerle de manifiesto los recursos de alzada interpuestos frente al acuerdo de concentración parcelaria y al resolverlos afectando a caminos públicos o a fincas de la masa común, estando en todo ello interesado el Ayuntamiento mismo, por razones que resultan obvias.

Esta manifestación se hace sin entrar a considerar la procedencia de una u otra resolución respecto a los recursos de alzada interpuestos y únicamente en atención a la falta esencial de procedimiento

producida, equiparable, como hemos señalado, a la falta total y absoluta de procedimiento.

Concurriendo, en consecuencia, la causa de nulidad de pleno derecho recogida en el apartado e) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, no se considera necesario entrar a examinar la concurrencia de otras posibles causas de nulidad.

Respecto a la posible nulidad de la resolución 239/2005 del mismo Director General de Desarrollo Rural, lo cierto es que en este caso se entiende que no concurre causa de nulidad alguna, ya que en esa resolución no resulta acreditado que se hayan afectado ni bienes comunales, ni bienes de la masa común, ni caminos públicos, toda vez que lo único que se resuelve es la realización de una rampa de acceso a la finca número 8 que, según se indica en la misma resolución, “presenta dificultades para su acceso”.

Ni en la solicitud de revisión de oficio, ni en los escritos de alegaciones formulados por los interesados se realiza manifestación alguna que permita considerar que nos encontremos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho, ya que las consideraciones que se efectúan aparecen referidas a los cambios efectuados, como decíamos, con relación a caminos públicos o a otros bienes comunales o de la masa común.

En definitiva, no se llega a comprender en qué sentido cabe hablar en relación con la ejecución de ese acceso a una finca particular (con dificultades para el mismo) de intereses del Ayuntamiento del Valle de Lizoain o de don... que requieran de audiencia previa antes de proceder a adoptar la resolución que proceda.

De igual manera, tampoco se considera de aplicación la causa de nulidad contemplada por el apartado f) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, lo que, por otra parte, en modo alguno se explica.

A mayor abundamiento, no podemos por menos que recordar que en el escrito de 15 de junio de 2011, el señor... expresamente refirió su petición a las tantas veces citadas resoluciones 238/2005 y 240/2005, tal y como lo hizo el propio Ayuntamiento del Valle de Lizoain en sus alegaciones de 19 de enero de 2012.

Finalmente, y por lo que se refiere a la declaración de nulidad de la resolución 616/2007, de 24 de abril, ha sido la propia Resolución 1392/2011, de 30 de diciembre, la que inadmitió la solicitud formulada, razón por la cual no resulta procedente realizar manifestación alguna al respecto.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que procede la revisión de oficio, por la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, de las resoluciones 238/2005 y 240/2005, de 15 de marzo, del Director General de Desarrollo Rural, relativas a la concentración parcelaria de Zalba. Asimismo considera que no procede la declaración de nulidad de pleno derecho de la resolución 239/2005, de 15 de marzo, del mismo Director General.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.