

Dictamen Núm. 68/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 14 de mayo de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 7 de marzo de 2025 -registrada de entrada el día 12 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la revisión de oficio, incoada a instancia de parte por, de las bases y resolución definitivas de un procedimiento de concentración parcelaria.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 10 de enero de 2024, un abogado -actuando en representación de la interesada- presenta, en el registro telemático de la Administración del Principado de Asturias, un escrito por el que solicita sea declarada “la nulidad parcial de la concentración parcelaria Montes, 1.^a Fase, respecto de las parcelas 001 del polígono 1 (de origen) y 002 del polígono 1 (de reemplazo), con retroacción de las actuaciones al momento oportuno para rectificar la titularidad errónea”.

Expone que “el día 29 de agosto de 2023 falleció el marido” de la interesada y que “una de las fincas del fallecido fue adquirida mediante venta por subasta y estaba situada en San Tirso de Abres, denominándose `parcela 001 del polígono 1' (...), la cual pertenecía al Estado por ser de propietario desconocido y haber transcurrido 5 años desde la protocolización del acta de reorganización de la propiedad./ (El finado) inscribió dicha adquisición en el Registro (de la Propiedad) de Castropol (...) el día 1 de diciembre de 2004./ Por otra parte, dicha escritura se comunicó al Catastro, alterándose la titularidad a su favor (...). Es importante destacar que el régimen matrimonial (...) era el de separación de bienes, por lo que dichas fincas solo figuraban a nombre (del marido). Tras realizar el contraste entre los datos catastrales, las escrituras y las inscripciones en el Registro, (se detectó) que dicha finca que no aparecía actualmente catastrada a su nombre y, además, tampoco parecía corresponderse con la denominación de ninguna de las parcelas catastrales vigentes, estando en su lugar la parcela 002 del polígono 1 (...), que no estaba catastrada a nombre del fallecido (...). Tratando de averiguar lo que había ocurrido (se contactó) con la Gerencia del Catastro de Asturias y con el Servicio de Infraestructuras Agrarias:/ Desde la Gerencia del Catastro (...) comunicaron que dicha parcela catastral se dio de baja por expediente de concentración parcelaria con fecha 12 de abril de 2012, mencionando expresamente que no se notificó la baja de la titularidad catastral (al fallecido)./ Desde el Servicio de Infraestructuras Agrarias se nos ha comunicado que (...) el 2 de junio de 2005 se decretó la concentración parcelaria de Montes 1.^a Fase (debe recordarse que la finca (...) llevaba inscrita en el Registro de Castropol desde el día 1 de diciembre de 2004)” y que, como “la finca número 001 no fue declarada (formalmente) por ningún propietario durante la concentración parcelaria, la finca resultante (la parcela 002) se adjudicó a Desconocidos”.

Considera que “la concentración parcelaria Montes 1.^a Fase no se ha desarrollado correctamente (...) debido a varios motivos” refiriendo que “la parcela de origen, número 001 del polígono 1, procedía de concentración

parcelaria, por lo que la finca estaba plenamente identificada e inscrita en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la adquisición (a favor del Estado en su inscripción 1.^a); que el fallecido “no la adquirió por título privado, de forma verbal o irregular, sino por subasta y en virtud de escritura pública, inscribiendo además su adquisición en el Registro de la Propiedad de Castropol y todo ello, en el año anterior al acuerdo de la concentración parcelaria, por lo que era tenido públicamente como dueño frente a terceros” y que, además, “se comunicó a la Gerencia del Catastro de Asturias, alterándose la titularidad catastral a su favor./ De todo ello se deduce que la identidad (del finado) era fácilmente corroborable, además de su domicilio (según constaba en el Catastro)”.

Manifiesta que “pese a que una interpretación estrictamente literal de la normativa de concentración parcelaria parezca indicar que no es necesaria una notificación individual a los interesados (al margen de la que se haga en respuesta a las reclamaciones), sí que lo es, y en este sentido” cita, primeramente, “la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 3 de junio de 2009” exponiendo que “sienta jurisprudencia al unificar la doctrina existente en torno a la necesidad o no de notificaciones individuales en las concentraciones parcelarias, con base en la Sentencia del mismo Tribunal de 26 de mayo de 2009 (...). En ambas sentencias el Tribunal Supremo expuso que tradicionalmente había dos líneas jurisprudenciales: la primera, relativa a que bastaba con la notificación edictal; y la segunda, referente a que era necesario realizar una notificación individual a cada propietario en todos los procesos de concentración parcelaria. Tras inclinarse por esta segunda teoría, consolida la jurisprudencia consistente en que es deber de la administración notificar individualmente a los propietarios en los procesos de concentración parcelaria, pese a la redacción literal del Decreto 118/1973 (...). Y es muy importante destacar que en el procedimiento por el que se dictaron las dos Sentencias del Tribunal Supremo, especialmente en la última, lo que se planteó no fue la acción reivindicatoria de la que habla en el artículo 232 del Decreto 118/1973

(es decir, la reclamación judicial que debe interponerse una vez transcurridos 5 años desde la resolución), sino que se estima el recurso de casación confirmando que debe tramitarse el procedimiento de revisión de oficio (en la Sentencia de 3 de junio de 2009) y la anulación de la concentración (en ambas sentencias), que es lo que se está solicitando en este escrito.” Asimismo, aduce “que existen actualmente dos dictámenes a favor de la revisión de oficio realizados por el Consejo Consultivo de Castilla y León” y “que en otras concentraciones parcelarias sí que se hace una notificación individual a cada propietario (...). Finalmente es importante recalcar el hecho de que el domicilio (del fallecido y de su esposa) está (...) a casi 470 kilómetros de San Tirso de Abres”.

Sostiene que la “interpretación puramente literal de las normas no siempre es la correcta, como además lo demuestran en este supuesto las dos sentencias del Tribunal Supremo antes citadas. De esta forma, el Decreto 118/1973 por el que se aprueba la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es preconstitucional, y debe interpretarse a la luz de los artículos 24.1 y 105.c) de la Constitución de 1978, referidos respectivamente al derecho a la tutela judicial efectiva y a la garantía de la audiencia del interesado en los procedimientos administrativos./ El artículo 211 del mismo Decreto establece que ‘Todas las comunicaciones que hayan de dirigirse a los propietarios, titulares de derechos reales y situaciones jurídicas y, en general, a las personas afectadas por los trabajos de concentración parcelaria se podrán realizar por medio de edictos’./ La ley no obliga a publicar edictos, sino que deja en manos de la administración la decisión de hacerlo o no. Del propio contexto y espíritu de la norma se desprende que esto está pensado para evitar obstáculos procedimentales innecesarios, pero no para recurrir a ello en casos en que se pueda causar un daño efectivo y real al propietario’ (...). El artículo 27 de la Ley 4/1989 de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural de Asturias indica que ‘se realizarán los trabajos e investigaciones precisos para determinar la situación jurídica de las parcelas’. Teniendo a disposición la información registral y catastral y sin existir

discrepancias entre las mismas, es imposible adjudicar la finca a Desconocidos (...). Considero que es un acto nulo de pleno derecho de conformidad con los siguientes motivos del artículo 47.1 de la Ley 39/2015: 'c) Los que tengan un contenido imposible', pues se ha declarado la finca de reemplazo como de Desconocidos, cuando, con efectos *erga omnes*, su finca estaba inscrita en el registro de la propiedad y catastrada a su nombre./ 'e) Los dictados 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 este sentido, se ha prescindido del procedimiento establecido en cuanto a la notificación individualizada a los titulares (...). 'f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición'./ De esta forma, se ha adjudicado a 'Desconocidos' y a la Administración del Estado la finca de reemplazo que debería haber correspondido (al finado), ya que presuntamente se le ha considerado como no titular al no haber aportado la parcela a concentración".

Adjunta a su escrito copia de, entre otros, el certificado de fallecimiento, últimas voluntades y testamento del marido de la interesada; Libro de Familia; certificación catastral del inmueble y certificación de la situación registral de la finca. Asimismo, aporta una comunicación a interesados de la Consejería de Medio Rural y Política Agraria, dirigida al finado, en la que -tras la oportuna comprobación electrónica del documento- se identifica a los firmantes del mismo como Jefe de Sección y Jefe de Servicio (rubricada en fechas 12-12-2023 y 13-12-2023, respectivamente). En ella, entre otras consideraciones, se comunica que, las Bases Definitivas de concentración aprobadas por Resolución de 18 de mayo de 2007, asignan el número 003 a la parcela catastral 33 XS, que se corresponde con la alegada finca 001 del polígono 1.

2. Mediante Resolución del Consejero de Medio Rural y Cohesión Territorial, de 12 de febrero de 2024, se procede a iniciar el procedimiento de revisión de oficio del expediente de concentración parcelaria, a la designación de instructora y a poner en conocimiento de la interesada el procedimiento a seguir, el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos de un eventual silencio administrativo.

3. Obra incorporado en el expediente un informe de la Comisión Regional del Banco de Tierras, de fecha 16 de febrero de 2024, en el que se expone que “con fecha 15 de marzo de 2019 se recibe de parte del Servicio de Infraestructuras Forestales y Agrarias títulos referentes a las fincas cuyo dueño no es conocido, en ejecución de lo dispuesto en el art. 37.3 de la Ley del Principado de Asturias 4/89, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, entre los que se encuentran el que corresponde a la parcela 002 del polígono 1 de la concentración parcelaria de Montes I Fase (San Tirso de Abres)./ Tras realizar la inspección de estas fincas, se remiten a la Delegación Especial de Economía y Hacienda en Asturias (Patrimonio del Estado), con fecha 3 de diciembre de 2021, títulos de fincas entre las que se encuentra la mencionada anteriormente, declarando que no tienen interés agrario para ser gestionadas por este organismo”.

4. Con fecha 26 de febrero de 2024, se concede audiencia a la Delegación Especial de Economía y Hacienda de Asturias.

Mediante oficio de 26 de marzo de 2024, la Jefa del Servicio de Patrimonio del Estado comparece en el trámite manifestando que “la parcela citada no está incorporada al Patrimonio del Estado y por tanto no tenemos ninguna alegación que efectuar”.

5. Con fecha 7 de mayo de 2024, se incorpora un informe del Servicio de Infraestructuras Agrarias en el que se concluye que “concorre causa de nulidad en las Resoluciones de la Consejería de Medio Rural y Pesca (en la actualidad

Consejería de Medio Rural y Política Agraria) de fecha 18 de mayo de 2007 y 19 de octubre de 2010, aprobatorias de las Bases Definitivas y de la Resolución Definitiva, respectivamente, de la concentración parcelaria de Montes I Fase (San Tirso de Abres), en lo relativo a la asignación de la parcela de aportación n.º 003 del polígono 1 al propietario Desconocidos', y la posterior adjudicación al mismo propietario de la finca de reemplazo (...), al haber incurrido estas resoluciones en la causa de nulidad del art. 62.1.e) 'los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido', al prescindir el procedimiento de concentración de la notificación individual (...), con la grave consecuencia de la pérdida de la propiedad de la finca que constaba legalmente a su nombre en el Registro de la Propiedad y en el Catastro" y que "la consecuencia de esta nulidad conlleva retrotraerse al momento de la publicación de las bases definitivas".

6. El Jefe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, mediante escrito fechado a 15 de mayo de 2024, incorpora al expediente el correspondiente informe.

En él se señala que, "si bien es cierto que la Administración ha cumplido con la regulación legal de las comunicaciones en el procedimiento de concentración parcelaria, con la simple publicación de anuncios, lo cierto es que la legislación reguladora de este tipo de procedimientos no se ajusta a lo dispuesto en la ley reguladora del procedimiento administrativo común y, por tanto, la ausencia de notificación individual a los propietarios afectados por el proceso de concentración parcelaria ha generado una grave indefensión (al fallecido y sus legítimos herederos) en cuanto que al desconocer el inicio del procedimiento de concentración parcelaria no pudieron personarse en el mismo para hacer valer sus derechos de propiedad, viéndose posteriormente despojados de la propiedad de la finca afectada por dicha concentración y ello a pesar de que la titularidad de la misma constaba no sólo en el Catastro sino en el Registro de la Propiedad (...). De esta forma, la falta de notificación individual de los actos administrativos objeto de revisión tiene encaje en la causa de

nulidad de pleno derecho del 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 (actual artículo 47.1.e) de la LPAC)”. Por todo ello, concluye indicando que “se informa favorablemente el informe propuesta de resolución, de 7 de mayo de 2024, por la que se procede a la revisión de oficio y declaración de nulidad de las Resoluciones de la Consejería de Medio Rural y Pesca de fecha 18 de mayo de 2007 y 19 de octubre de 2010 aprobatorias de las bases definitivas y de la resolución definitiva de la concentración parcelaria de Montes I Fase en lo relativo a la asignación de la parcela de aportación n.º 003 del polígono 1 y la posterior adjudicación de la finca de reemplazo (...) a propietario ‘desconocido’, al concurrir la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actual artículo 47.1.e) de LPAC), en los términos anteriormente expuestos”.

7. Con fecha 23 de mayo de 2024, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución planteando “declarar la nulidad de las Resoluciones de la Consejería de Medio Rural y Pesca (en la actualidad Consejería de Medio Rural y Política Agraria) de fecha 18 de mayo de 2007 y 19 de octubre de 2010, aprobatorias de las bases definitivas y de la resolución definitiva, respectivamente, de la concentración parcelaria de Montes I Fase (San Tirso de Abres), en lo relativo a la asignación de la parcela de aportación n.º 003 del polígono 1 al propietario ‘Desconocidos’, y la posterior adjudicación al mismo propietario ‘Desconocidos’ de la finca de reemplazo n.º 002 del polígono 1, al haber incurrido estas resoluciones en la causa de nulidad del art. 62.1.e) (en la actualidad artículo 47.1.e) de la LPAC) ‘los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido’, al prescindir el procedimiento de concentración de la notificación individual a (...), con la grave consecuencia de la pérdida de la propiedad de la finca que constaba legalmente a su nombre en el Registro de la Propiedad y en el Catastro”, así como “retrotraer el expediente al momento de la publicación de las bases definitivas y

reconocer a (...) la titularidad de la parcela de aportación n.º 003 del polígono 1 y, en compensación a la citada parcela aportada, reconocer al mismo propietario (...) la titularidad de la finca de reemplazo n.º 002 del polígono 1 en la resolución definitiva”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de marzo de 2025, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio, incoada a instancia de parte, de las bases definitivas y resolución definitiva de la concentración parcelaria de Montes (I Fase), objeto del expediente de la Consejería de Medio Rural y Política Agraria, adjuntado, a tal fin, copia del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra l) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra l) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a) y 40.1, letra a) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), la interesada que promueve la revisión se halla debidamente legitimada, por cuanto, en su condición de heredera universal del causante, se ve directamente afectada por los actos

administrativos cuya nulidad pretende, pudiendo actuar a través de representante debidamente acreditado al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de LPAC.

Por su parte, a la Administración del Principado de Asturias compete conocer de la acción de nulidad planteada, toda vez que de su organización han partido las actuaciones ahora cuestionadas.

TERCERA.- En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC dispone que las “Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), 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 47.1”; dicho sea sin perjuicio de la aplicación, si procediere, de los límites que establece el artículo 110 de la LPAC.

CUARTA.- Con relación a la tramitación de la revisión de oficio (a la que, con independencia de la fecha en que fuesen dictados los actos que constituyen su objeto, le resulta de aplicación la disposición transitoria tercera de la LPAC, a cuyo tenor “Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta”), debe recordarse que se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, por lo que no se puede por menos de exigir un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores de su cauce procedimental.

El análisis de lo actuado permite concluir que se han observado los trámites esenciales del procedimiento, puesto que se ha dado audiencia a quienes pudiesen resultar afectados -en este asunto, la otorgada a la Delegación Especial de Economía y Hacienda de Asturias, debido a una eventual afectación, ulteriormente descartada- y, si bien la propuesta de resolución advierte que “no se considera necesario el trámite de audiencia a los interesados previo a la solicitud del informe preceptivo al Servicio Jurídico del

Principado de Asturias y del dictamen preceptivo al Consejo Consultivo del Principado de Asturias, pues la única interesada en el expediente es la propia solicitante y no se han tenido en cuenta otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por la misma”, tal decisión se ajusta a lo dispuesto por el artículo 82.4 de la LPAC. Asimismo, se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 35.1.b) de la LPAC, y se ha incorporado al expediente el preceptivo informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, exigido para estos procedimientos, con tal carácter, por el artículo 6.1.f) del Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

En otro orden de cosas, el artículo 106.1 de la LPAC exige que la revisión se haga sobre “actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa” y, en este sentido es menester recordar que, de conformidad con el artículo 26 c) de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, las resoluciones de los Consejeros, dictadas en el ámbito de sus competencias, ponen fin a la vía administrativa (al carecer, en dicho marco, de superior jerárquico) y, en consecuencia, ha de estimarse cumplido tal requisito.

Por lo que atañe a la competencia, *ex* artículo 25.1 de la citada Ley del Principado de Asturias 2/1995, la revisión de oficio se realizará por el órgano autor de la disposición o del acto. Teniendo presente que las bases definitivas y la resolución definitiva de concentración parcelaria de la zona fueron aprobadas mediante Resolución de la otrora Consejería de Medio Rural y Pesca y actual Consejería de Medio Rural y Política Agraria, la revisión de oficio se halla incardinada en la esfera competencial de dicho órgano.

Por último, con arreglo a lo establecido en el artículo 106.5 *in fine* de la LPAC, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, “Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio

administrativo". En el caso que ahora nos ocupa, la solicitud de revisión tuvo entrada en el registro de la Administración el día 10 de enero de 2024 y, a tenor la documentación remitida a este Consejo, el plazo para resolver no fue objeto de suspensión, al amparo de lo prevenido por el artículo 22.1 de la LPAC, por lo que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen, se habría rebasado el plazo para adoptar y notificar la resolución expresa; no obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b) de la referida Ley.

QUINTA.- La revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este instrumento sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado y sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad.

En consonancia con el carácter excepcional de esta potestad de autotutela, hemos venido señalando que la revisión de oficio se restringe a los supuestos de nulidad radical previstos taxativamente en la ley -de interpretación restrictiva-, y se le imponen unos límites específicos, pues de lo contrario perdería efectividad la garantía que entraña la diferenciación entre actos nulos de pleno derecho y actos anulables y su sometimiento a regímenes jurídicos distintos de anulación (por todos, Dictamen Núm. 15/2025). Según constante jurisprudencia, que se reitera en la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2018 -ECLI:ES:TS:2018:2443- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), "la finalidad que está llamada a cumplir la revisión de los actos nulos (...) es facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen algunos actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva", ampliando las posibilidades impugnatorias "en equilibrio con la seguridad jurídica".

SEXTA.- En el expediente sometido a dictamen se plantea, en procedimiento

iniciado a instancia de parte, “declarar la nulidad de las Resoluciones de la Consejería de Medio Rural y Pesca (en la actualidad Consejería de Medio Rural y Política Agraria) de fecha 18 de mayo de 2007 y 19 de octubre de 2010, aprobatorias de las bases definitivas y de la resolución definitiva, respectivamente, de la concentración parcelaria de Montes I Fase (San Tirso de Abres), en lo relativo a la asignación de la parcela de aportación n.º 003 del polígono 1 al propietario ‘Desconocidos’, y la posterior adjudicación al mismo propietario ‘Desconocidos’ de la finca de reemplazo n.º 002 del polígono 1, al haber incurrido estas resoluciones en la causa de nulidad del art. 62.1.e) (en la actualidad artículo 47.1.e) de la LPAC) ‘los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido’, al prescindir el procedimiento de concentración de la notificación individual (...), con la grave consecuencia de la pérdida de la propiedad de la finca que constaba legalmente a su nombre en el Registro de la Propiedad y en el Catastro”. Tal posicionamiento coincide con la opinión vertida por el Servicio Jurídico del Principado de Asturias en el correspondiente informe que figura incorporado al expediente.

Con carácter previo a cualquier otra consideración, es preciso puntualizar que, en casos como el presente, “en los que el procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado después de la entrada en vigor de una nueva ley, pero los actos objeto de revisión fueron dictados con anterioridad a la misma, debe distinguirse entre la norma aplicable al procedimiento, que será la vigente en el momento de su incoación -la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-, y la norma atendible a efectos de determinar las causas de nulidad del acto, que será, de acuerdo con la regla *tempus regit actum*, la vigente en el momento en que se dictó aquel -la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-”, según reiterada doctrina del Consejo de Estado (por todos, el Dictamen 680/2019, de 26 de septiembre de 2019) y, en el mismo sentido, nuestro Dictamen Núm. 122/2019. Si bien, la concreta causa invocada en la propuesta de resolución, a saber, “Los (actos)

dictados 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”, no presenta diferencia alguna con lo ahora prevenido por el artículo 47.1 e) de la vigente LPAC.

A la vista de lo expuesto, procede profundizar acerca de la supuesta nulidad invocada.

Tal y como se ha indicado, la Resolución de la Consejería de Medio Rural y Pesca de 18 de mayo de 2007 aprobó las bases definitivas y asignó la parcela n.º 003 del polígono 1 a propietario “Desconocido” y la Resolución, del mismo departamento, de 19 de octubre de 2010, aprobó la resolución definitiva de concentración parcelaria en relación con la citada parcela n.º 003 del polígono 1 compensó con la finca de reemplazo n.º 002 del polígono 1, adjudicada a propietario “Desconocido”, en vez de hacerlo a quien la había previamente adquirido mediante el correspondiente negocio jurídico e inscribió su título en el Registro de la Propiedad y en el Catastro. Y ello se llevó a cabo sin que dicho propietario tuviese constancia del procedimiento de concentración parcelaria, dado que, aunque se hallaba identificado como titular del inmueble en ambos registros públicos, no le fue notificada su tramitación de forma individual.

Llegados a este punto, resulta ineludible efectuar una sucinta aproximación a la normativa reguladora de la cuestión debatida.

La disposición adicional cuarta de la Ley 35/1971, de 21 de julio, de creación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, otorgó el plazo de un año -a partir de su publicación- al Gobierno para ordenar y sistematizar en un único texto, además de esta Ley, un conjunto de normas que enumeraba y, fruto de tal mandato, fue el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Pues bien, el artículo 211 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario reza: “1. Todas las comunicaciones que hayan de dirigirse a los propietarios, titulares de derechos reales y situaciones jurídicas y, en general, a las personas afectadas por los trabajos de concentración parcelaria se podrán realizar por medio de edictos, cuya inserción en los tablones de anuncios del Ayuntamiento y Entidad Local

correspondientes y en el Boletín Oficial de la provincia surtirán los mismos efectos que las Leyes atribuyen a las notificaciones y citaciones./ 2. No obstante, cuando las personas afectadas por la concentración promoviesen individualmente reclamaciones o interpusieran recursos, las incidencias de unas u otros se entenderán personalmente con el reclamante o recurrente, a cuyo efecto este habrá de expresar, en el escrito en que promueva la reclamación, un domicilio dentro del término municipal de que se trate y, en su caso, la persona residente en el mismo a quien hayan de hacerse las notificaciones”.

Con posterioridad al Decreto 118/1973, de 12 de enero, la Constitución, en el artículo 148.1.7.^a, otorgaba a las Comunidades autónomas la competencia en materia de “agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía” y con base en la referida habilitación constitucional, el artículo 10.1.10 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, atribuye a este la competencia exclusiva en materia de “agricultura, ganadería e industria agroalimentaria, de acuerdo con la ordenación general de la economía”.

En este marco competencial, se dictó la Ley del Principado de Asturias 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, que dedica el capítulo III de su título II, a la concentración parcelaria (artículos 16 a 39) y que, básicamente, se desenvuelve en los mismos parámetros del Decreto 118/1973, si bien se cuida de señalar expresamente, en su artículo 38, que “Todas las notificaciones que hayan de dirigirse a los propietarios, titulares de derechos reales y situaciones jurídicas y, en general, a las personas afectadas por los trabajos de concentración parcelaria, se realizarán en la forma establecida en la Ley de Procedimiento Administrativo”.

Por otra parte, en el momento en el que se dictaron las resoluciones del procedimiento administrativo y, en consecuencia, el régimen de las comunicaciones administrativas estaba regulado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, norma que preceptuaba, en su artículo 58.1, que “Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos

administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente” y, en su artículo 60.1, que “Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente”.

Por último, restaría subrayar que la eventual contradicción que pueda darse entre procedimientos administrativos regulados por normas vigentes con anterioridad a la Constitución y lo preceptuado por esta, únicamente puede resolverse a través de una interpretación -e incluso de la integración, cuando así sea necesario- de la norma administrativa conforme con los preceptos constitucionales. En este sentido, cabría traer a colación, como ejemplo, lo acaecido con la obligada inaplicación del sistema de no sujeción a revisión jurisdiccional que se deducía del artículo 22.3 en relación con el artículo 126 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, cuya problemática fue abordada por sucesivos fallos del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 30 de marzo de 1990 -ECLI:ES:TS:1990:3018- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

Tras esta breve digresión, y volviendo sobre los concretos extremos del asunto analizado, el nudo gordiano de la cuestión estriba en elucidar si, a pesar del eventual amparo que semeja ofrecer el Decreto 118/1973, ha de considerarse o no suficiente la publicación de las bases y las ulteriores resoluciones provisional y definitiva de la concentración (la propuesta de resolución refiere que los trabajos de la concentración parcelaria comenzaron con la publicación “en el BOPA y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento correspondiente” del decreto que les dio inicio, que “Posteriormente, se anunciaron por los mismos medios los trabajos de investigación de la propiedad, indicando a los propietarios cuándo y dónde acudir para declarar sus parcelas y presentar la documentación oportuna” y que “así se realizaron también las publicaciones sucesivas de cada fase de la concentración”), prescindiendo de la notificación individual a un titular de la finca afectada,

teniendo en cuenta que su identificación figuraba en el Registro de la Propiedad y en el Catastro.

Pues bien, en primer lugar, es notorio, tal y como pone de relieve la interesada en el escrito que dio lugar a la iniciación del procedimiento de revisión -punto en el que concuerdan el informe de los Servicios Jurídicos y la propuesta de resolución-, que la cuestión ya ha sido abordada en sede judicial, siendo así que la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2009 -ECLI:ES:TS:2009:3739- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) tuvo ocasión de señalar que “la reciente Sentencia de este Tribunal de 26 de mayo de 2009 implica un sustancial cambio en la línea mantenida hasta la fecha respecto a la notificación en el ámbito aquí concernido./ Así, pese a la existencia de un procedimiento especial en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que sólo contempla la publicación de las Bases de Concentración y no su notificación individual, debe atenderse a las exigencias establecidas en la (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Máxime si tenemos en cuenta el carácter preconstitucional de la Ley de 1973, Decreto 118/1973, de 12 de enero, lo que requiere una exégesis”, conforme al artículo 24 de la Constitución.

En segundo lugar, resulta insoslayable recordar que la notificación es un acto administrativo de trámite (incardinable dentro de los denominados actos de trámite cualificados, aludidos en el artículo 112.1 de la LPAC al referirse a aquellos que “deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos”) que, de ordinario, se asienta tras la finalización del procedimiento (con posterioridad a que se haya dictado resolución) y, en tales circunstancias, la invalidez del acto de notificación no influye, *per se*, en la del acto notificado, sino que únicamente repercute sobre su eficacia. Ahora bien, ubicada la notificación en el seno de un procedimiento y como parte de este -tal es el caso ante el que ahora nos encontramos-, las irregularidades invalidantes que eventualmente le afecten no pueden por

menos de incidir desfavorablemente en el conjunto del procedimiento y, en consecuencia, sobre la validez de los actos que lo componen.

En tercer lugar, el pleno sometimiento de toda la actuación administrativa a la ley y al derecho, que el artículo 103 de la Constitución impone, conlleva el más absoluto de los respetos hacia los derechos fundamentales de los administrados, así como su promoción, en una simbiosis entre legalidad y legitimidad en directa relación con los postulados básicos que conforman el concepto de buena administración. En este sentido, ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos en el Dictamen Núm. 207/2024, sobre la necesidad de que la actuación administrativa se ajuste a los principios dictados del derecho a una buena administración, tomando como parámetro, a tales efectos, lo prevenido por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Siendo esto así, no podemos dejar de señalar aquí, que el artículo 41.2 de referida la Carta reconoce “el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome, en contra suya, una medida individual que le afecte desfavorablemente”, mandato que demanda prestar una especialísima atención a la actividad administrativa de comunicación con los interesados, en tanto que indefectible condicionante de dicha posibilidad de intervención.

Sentado todo lo anterior, la propuesta de resolución centra la nulidad en la causa prevista por 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 (redacción idéntica al actual artículo 47.1.e) de la LPAC), que señala la nulidad de pleno derecho de “los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”. Pues bien, este Consejo viene señalando (por todos, Dictámenes Núm. 307/2016, 279/2019 y 15/2025) que esta causa de nulidad comprende diversos supuestos: a) ausencia total de trámites o vía de hecho, b) elaboración del acto siguiendo un procedimiento distinto del que corresponde o c) vulneración de trámites esenciales. De conformidad con el criterio -ya indicado- de interpretación restrictiva de los motivos de nulidad, y según doctrina reiteradamente admitida, la infracción del procedimiento ha de ser “clara, manifiesta y ostensible” (entre

otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2005 -ECLI:ES:TS:2005:1633-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de forma que falten o se conculquen requisitos procedimentales esenciales (Dictamen del Consejo de Estado núm. 208/2002, de 14 de marzo). No basta, por tanto, la mera invocación de cualquier anomalía o defecto procedimental, sino que es necesario que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, bien porque no se hubiere seguido procedimiento alguno, bien porque se hubiere seguido un procedimiento sustancialmente distinto al legalmente establecido, siendo necesario, además, que la infracción procedimental haya generado una indefensión real y efectiva al interesado (por todas, Sentencia de 11 de septiembre de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:3619-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª).

En definitiva, y a la vista de lo expuesto en líneas precedentes, entendemos que las resoluciones cuestionadas emanaron de un procedimiento en el cual se omitió un trámite esencial (la notificación individual al propietario de una finca cuya identificación resultaba de las correspondientes inscripciones en el Registro de la Propiedad y en el Catastro) que generó una indefensión real y efectiva a la heredera del fallecido titular -a la sazón reclamante-, incurriéndose en la causa de nulidad prevista por 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, norma aplicable *ratione temporis*, al hallarse vigente en el momento en el que aquellas fueron dictadas.

Constatado el vicio de nulidad, resta por indicar que, en opinión de este Consejo, la anulación de las referidas resoluciones no conculca ninguno de los límites a la potestad de revisión consagrados en el artículo 110 de la LPAC, según el cual "Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes".

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede revisar de oficio y declarar la nulidad de pleno derecho del resoluciones de la Consejería de Medio Rural y Pesca (actual Consejería de Medio Rural y Política Agraria) de fecha 18 de mayo de 2007 y 19 de octubre de 2010, aprobatorias de las Bases Definitivas y de la Resolución Definitiva, respectivamente, de la concentración parcelaria de Montes I Fase (San Tirso de Abres), en lo relativo a la asignación de la parcela de aportación n.º 003 del polígono 1 al propietario 'Desconocidos', y la posterior adjudicación al mismo propietario 'Desconocidos' de la finca de reemplazo n.º 002 del polígono 1, al haber incurrido en la causa de nulidad del 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."

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.