



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **285/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2013, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agricultura y Agua (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 11 de julio de 2013, sobre revisión de oficio de la certificación de acto presunto del Consejero de Agricultura y Agua de 29 de septiembre de 2011 en materia de concentración parcelaria (expte. **258/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante Orden del Ministerio de Agricultura de 9 de mayo de 1973 (BOE de 2 de junio siguiente), al amparo del previo Decreto 693/1972, de 9 de marzo, se declaró de utilidad pública la concentración parcelaria a realizar en la zona regable del Campo de Cartagena, Sectores III y IV.

SEGUNDO.- Iniciado el correspondiente procedimiento de concentración parcelaria (en adelante, PCP), de su tramitación se destaca que la Presidencia del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) aprobó el 18 de diciembre de 1979, para el Sector III, y el 15 de octubre del mismo año, para el Sector IV, las Bases Definitivas de dicha concentración, siendo ello publicado en el BOE, declarándose la firmeza de las Bases mediante resoluciones de dicha Presidencia de 20 de junio de 1981 y de 12 de mayo de 1982, respectivamente.

TERCERO.- Transferidas las competencias en la materia a la Comunidad Autónoma de Murcia mediante Real Decreto nº 642/1985, de 2 de abril, la Consejería competente continuó con la tramitación del procedimiento.

CUARTO.- Por Resolución del Director General de Desarrollo Agrario de 4 de mayo de 1994 se aprobó el Proyecto Modificado de Concentración Parcelaria de la Zona Regable Oriental del Campo de Cartagena, Sectores III y IV, Subperímetro, Sectores Hidráulicos XII y XIII (Cartagena), siendo objeto de encuesta mediante exposición al público.

QUINTO.- Mediante Resolución de la Dirección General de Estructuras e Industrias Agroalimentarias de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, de fecha 14 de noviembre de 1995, se aprobó el Acuerdo de Concentración Parcelaria de los referidos Sectores Hidráulicos, siendo publicado en el BORM de 29 de noviembre siguiente.

Aun cuando no obra copia de los reseñados Antecedentes en el expediente remitido a este Consejo Jurídico, los mismos vienen recogidos, entre otros documentos, en la STSJ de Murcia, Sala de lo Contencioso- Administrativo, de 27 de mayo de 2005, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día por diversas personas contra el citado Acuerdo de Concentración Parcelaria de 1995.

SEXTO.- Por Resolución del Director General de Regadíos y Desarrollo Rural de 24 de mayo de 2001 se extendió el Acta de Reorganización de la Propiedad, conteniendo la relación individualizada de las fincas de reemplazo resultantes del citado Acuerdo de Concentración Parcelaria, que fue protocolizada mediante acta notarial de 11 de junio de 2001 (folios 220 a 226 del expediente remitido en su día a este Consejo Jurídico y que dio lugar al Dictamen nº 301/2012, de 3 de diciembre de 2012, de posterior referencia).

SÉPTIMO.- Mediante escrito presentado el 19 de agosto de 2009 (f. 411 a 419 del citado expediente), "--" (en adelante, "--"), expresa que se estaban realizando deslindes y tomas de posesión en relación con determinadas fincas de reemplazo (resultantes del Acuerdo de Concentración Parcelaria antes citado, adjudicadas en el mismo a personas distintas de la cooperativa y de su previo causahabiente, x) que se corresponden con una finca propiedad de la cooperativa, según el título de propiedad presentado en su día (escritura de fecha 5 de noviembre de 1997); añadía que *"a la mercantil que represento se le han adjudicado (en el PCP de referencia, se entiende) las parcelas que tenía aisladas, sin unirlas a la finca principal"* (no concretaba cuáles), y que la concentración parcelaria le perjudicaba enormemente, porque desconcentraba la explotación originaria, *"instala propietarios externos a su finca dentro de la misma"*, no tiene en cuenta las hipotecas existentes en ella para su traslado a las fincas de reemplazo, las construcciones existentes en la finca se adjudican a propietario distinto y, en definitiva, que la cooperativa tiene *"una finca en peores condiciones que la originaria y además se le aplica un descuento de tierras muy importante en concepto de pérdidas por la concentración, pérdidas que no están justificadas puesto que esta finca ya tiene descontada en la superficie originaria los caminos que se han efectuado"*.

Añade que *"no le ha sido notificado ningún acto administrativo en relación con los hechos acabados de exponer, causándole con ello indefensión, lesionando con ello derechos y libertades (...) susceptibles de amparo constitucional, vulneración que expresamente denunciarnos"*, invocando el artículo 24 CE.

Todo ello, y previa cita de diversos preceptos de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973 (en adelante LRYDA), le obligaba *"a pedir que le dejen la finca como estaba en origen o de contrario que se considere impugnada la concentración parcelaria en lo que se refiere a esta finca o en su conjunto, para el caso que no se busque la solución de los problemas acumulados sobre la misma. En consecuencia, impugna expresamente los actos administrativos de deslinde de dichas parcelas (...) así como los actos administrativos generadores de los títulos correspondientes. Subsidiariamente (...) impugnamos la concentración parcelaria llevada a cabo en los Sectores XII y XIII en su conjunto"*.

Más adelante, concluirá solicitando que *"se eliminen los enclaves constituidos por las parcelas 748 y 749"*, se le adjudiquen *"las parcelas enclavadas en los límites de la finca principal"*, *"se anule la adjudicación de las parcelas sobre las que está construida la casa principal de la finca, por estar ésta hipotecada, habérsele adjudicado a un titular distinto de la propietaria --, y no habérsele asignado otra parcela en correspondencia"*.

A su escrito adjuntaba *"un plano parcelario con la finca matriz y las parcelas enclavadas"*.

OCTAVO.- El 1 de marzo de 2010, el Director General de Regadíos y Desarrollo Rural dirige oficio a "--" en el que expresa que, habiendo tenido conocimiento de que aquélla se resiste a la toma de posesión de determinadas fincas de reemplazo por parte de los correspondientes adjudicatarios, le requiere, conforme con lo establecido en el artículo 220 LRYDA y en la STSJ de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 643/2008, de 18 de julio, para que en un plazo de diez días deje libre el trozo de terreno que se le adjunta en plano, bajo apercibimiento de ejecución forzosa mediante compulsión directa de dicha Dirección General y las fuerzas de orden público (f. 509 a 512 del citado expediente).

NOVENO.- El 9 de abril de 2010, "--" presentó escrito en el que impugna *"el acto de desalojo"* que ha recibido, refiriéndose, entre otros antecedentes, al hecho de que *"se tuvo que plantear un recurso que aún no se ha resuelto"* (f. 515 a 518 del citado expediente).

DÉCIMO.- El 15 de septiembre de 2010 "--" presentó un escrito en el que, entre otros aspectos, expresa que *"tiene presentados recursos que se encuentran sin resolver"*, solicitando que se le adjudicasen determinadas fincas de reemplazo, improcedentemente adjudicadas a otras personas en el referido Acuerdo de Concentración Parcelaria (f. 519 del citado expediente).

UNDÉCIMO.- El mismo día (15-9-10), "--" presentó otro escrito mediante el que adjuntaba diversa documentación, entre otra, la ya referida escritura de 5 de noviembre de 1997 y un *"escrito explicativo de la superficie que tiene pendiente de adjudicar por la concentración parcelaria, que son 13 Ha., 62 a. y 90 ca."*.

A partir de los cálculos y razonamientos contenidos en el mencionado escrito explicativo, la interesada solicita *"que se (le) proceda a adjudicar las parcelas (las fincas de reemplazo, se entiende) correspondientes a dicha finca de origen (se refiere a las fincas registrales recogidas en la escritura que presentó). Cuya superficie pendiente de adjudicación son 13 Ha., 62 a., 90 ca."* (F. 520 a 571 del citado expediente).

DUODÉCIMO.- El 15 de febrero de 2011, "--" presenta un escrito en el que se refiere a su previo escrito presentado el 15 de septiembre de 2010 *"en el que se reclamaban 13 hectáreas, 62 áreas y 90 centiáreas en concepto de defecto de superficie adjudicado a esta mercantil en la concentración parcelaria..."*, manifestando que, *"una vez pasado el plazo de tres meses para la contestación, y producido el correspondiente acto presunto"*, mediante el presente interpone *"recurso de alzada"* contra la desestimación por silencio de lo reclamado en tal escrito, reiterando lo expresado en otros anteriores y afirmando que *"las actuaciones que está realizando la Consejería son nulas de pleno derecho, por la ocupación de fincas sin asignar (a la cooperativa, se entiende) las correspondientes fincas de reemplazo"*, lo que, según expone, contraviene la LRYDA, *"siendo un motivo de nulidad de pleno Derecho previsto en el art. 62.1, g-h de la Ley 30/1992"* (doc. nº 3 del citado expediente).

DECIMOTERCERO.- El 13 de abril de 2011, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la citada Consejería, previos informes técnico y jurídico de 10 y 23 de marzo de 2011, respectivamente, formula una propuesta de resolución desestimatoria del mencionado recurso, fundada esencialmente en que la escritura de 5 de noviembre de 1997, en la que basan los recurrentes su pretensión de que se le adjudiquen fincas de reemplazo por una superficie de 13,6290 has., fue presentada a la Administración el 27 de septiembre de 2002, es decir, ya finalizado el PCP, por lo que, conforme con la LRYDA, no procedía ni procede ahora reconocer ningún derecho de los reclamantes a la pretendida adjudicación de fincas de reemplazo, sin perjuicio de su derecho a hacer valer su título de propiedad ante la jurisdicción ordinaria. Por todo ello, dicha propuesta concluía que procedía desestimar

el recurso de alzada interpuesto contra la desestimación presunta de lo solicitado en el escrito presentado el 15 de septiembre de 2010. No consta que dicha propuesta, o cualquier otra, fuera aprobada por el Consejero competente. (Doc. nº 7 del citado expediente).

DÉCIMOCUARTO.- El 23 de septiembre de 2011, la interesada presentó un escrito ante la Consejería, en el que expresa que, al amparo de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPAC), al no haberse resuelto en el plazo legal el recurso de referencia, considera que se ha producido la estimación, por silencio administrativo, de lo solicitado en su ya reseñado escrito de 15 de septiembre de 2010, por lo que ahora solicita que se le expida *"certificación de las fincas de reemplazo que me corresponden en la Concentración Parcelaria, cuya superficie es de 13 Hectáreas, 62 áreas y 92 centiáreas, especificándose el lugar en el que se me asignan"*. (Doc. nº 8 del citado expediente).

DECIMOQUINTO.- El 28 de septiembre de 2011, el Servicio Jurídico de la Consejería emite informe en el que viene a señalar que, habiéndose presentado por el interesado el 15 de septiembre de 2010 una solicitud, y no habiendo sido resuelta expresamente en el plazo establecido, aquélla ha de entenderse desestimada en su día por silencio administrativo, y que, al haberse interpuesto luego un recurso de alzada contra dicha desestimación presunta sin haberse dictado ni notificado la resolución de dicho recurso en el plazo legalmente establecido, se ha producido la estimación, por silencio, de la referida solicitud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43.1, último párrafo, LPAC. A partir de lo anterior, dicho Servicio considera que, solicitada la expedición de una certificación acreditativa del acto presunto producido (art. 43.4 de dicha Ley), ésta debe emitirse.

A ello añade, no obstante, que tal acto presunto estimatorio está incurso en nulidad de pleno Derecho, porque, en virtud del mismo, el interesado ha adquirido un derecho (el reconocimiento a ser adjudicatario de fincas de reemplazo en el PCP de referencia, por la superficie expresada en su solicitud) careciendo del requisito esencial, establecido en la LRYDA, de haber participado en dicho procedimiento, concurriendo así el supuesto previsto en el artículo 62.1, f) LPAC, por lo que, sin perjuicio de expedir la certificación solicitada, se debería iniciar un procedimiento para declarar la nulidad de pleno Derecho de dicho acto presunto (doc. nº 9 del citado expediente).

DECIMOSEXTO.- El 29 de septiembre de 2011, el Consejero competente emite una certificación en la que hace constar que la interesada *"interpuso recurso de alzada contra el acto presunto (desestimatorio, se entiende) de una solicitud de reconocimiento de tener pendiente de adjudicación 13 has., 62 a. y 90 ca., en un procedimiento de concentración parcelaria, entendiéndose el mismo estimado por silencio administrativo al no haberse dictado resolución dentro del plazo establecido"* (doc. nº 10 del citado expediente).

DECIMOSÉPTIMO.- En la misma fecha (29-9-11), el citado Consejero, a propuesta del Servicio Jurídico, y por las razones expresadas en el informe del 28 anterior, acuerda iniciar un procedimiento para la revisión de oficio del acto administrativo producido por silencio administrativo y dimanante de la solicitud presentada el 15 de septiembre de 2010 por "--", en el que se reconoce a dicha sociedad cooperativa tener *"pendiente de adjudicación"* (fincas de reemplazo por una superficie de..., ha de entenderse) *13 has., 62 a. y 90 ca. en un procedimiento de concentración parcelaria"*.

DECIMOCTAVO.- Tramitado dicho procedimiento, con propuesta de resolución declaratoria de la nulidad del acto estimatorio de la solicitud de la interesada, que se decía producido por silencio administrativo positivo, fue solicitado el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, que emitió su ya citado Dictamen nº 301/2012, en el que, entre otras cuestiones, concluyó que procedía declarar la caducidad de dicho procedimiento revisorio, por

haber transcurrido el plazo máximo legal para su resolución y notificación, y que no procedía iniciar uno nuevo con el mismo objeto pues, por las razones que allí se exponían, no se había producido realmente el acto administrativo presunto estimatorio de la pretensión de la interesada de que se le adjudicara una determinada superficie en el PCP de referencia. Asimismo, se razonó que procedía iniciar un procedimiento para la declaración de nulidad de pleno Derecho de la certificación de dicho acto administrativo contenida en la Orden del citado Consejero de 29 de septiembre de 2011, por haber certificado la producción de un acto administrativo que jurídicamente no existía.

DECIMONOVENO.- A la vista de dicho Dictamen, y por las razones expresadas en el mismo, el 29 de septiembre de 2012 el Consejero competente declaró la caducidad del procedimiento revisorio objeto de dicho Dictamen, y el 9 de enero de 2013 acordó iniciar un procedimiento para declarar la nulidad de su reseñada Orden de 29 de septiembre de 2011 (folios 26 y sgtes. del nuevo expediente remitido a este Consejo Jurídico). Tramitado dicho procedimiento y solicitado a este Consejo Jurídico su preceptivo Dictamen, fue emitido el 27 de mayo de 2013 (Dictamen nº 146/2013), en el que, en síntesis, se apreció la caducidad de dicho procedimiento por transcurso del plazo legal de resolución y notificación, por lo que procedía declarar tal circunstancia, sin perjuicio de la posibilidad de iniciar uno nuevo con el mismo objeto.

VIGÉSIMO.- A la vista de dicho Dictamen, el 4 de junio de 2013 el Consejero competente dictó Orden de declaración de caducidad del anterior procedimiento, lo que fue notificado a la interesada (folios 67 y sgtes. del citado nuevo expediente).

VIGÉSIMO PRIMERO.- El 12 de junio de 2013, a propuesta del Servicio Jurídico de su Secretaría General, el citado Consejero dictó Orden de iniciación de un nuevo procedimiento, con el mismo objeto que el declarado caducado, es decir, la declaración de nulidad de pleno Derecho de su previa Orden de 29 de septiembre de 2011, de certificación de acto presunto, fundado tal nuevo procedimiento revisorio en las consideraciones que a tal efecto se contienen en el citado Dictamen de este Consejo Jurídico nº 301/2012, y que, en síntesis, se reproducen en la nueva Orden de iniciación (folio 1 y sgtes. del citado expediente). En ella se acuerda asimismo conceder a la interesada "--" un plazo de 10 días hábiles para formular alegaciones.

VIGÉSIMO SEGUNDO.- El 12 de junio de 2013 fue notificada a "--" la Orden de iniciación de dicho procedimiento (folios 3 y sgtes. exp.).

VIGÉSIMO TERCERO.- El 28 de junio de 2013, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería formula una propuesta de resolución para que el Consejo de Gobierno, órgano competente al efecto, declare la nulidad de la Orden del Consejero de 29 de septiembre de 2011 a que se refiere el presente procedimiento (f. 71 y sgtes. exp.).

VIGÉSIMO CUARTO.- Solicitado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, fue emitido el 2 de julio de 2013, en sentido favorable a la declaración de nulidad pretendida.

VIGÉSIMO QUINTO.- El 5 de julio de 2013 la interesada presenta escrito de alegaciones en las que, en síntesis, señala que en la Orden notificada no se especifica el acto administrativo que se pretende revisar, sin perjuicio de lo cual alega que en el PCP de referencia hubieron irregularidades que perjudicaron sus derechos, aludiendo a la existencia de títulos de propiedad falsos, que dieron lugar a una querella que luego se archivó, solicitando la interesada finalmente el examen del expediente administrativo, para formular nuevas alegaciones sobre el asunto.

VIGÉSIMO SEXTO.- El 9 de julio de 2013, el citado Consejero acuerda la suspensión del plazo máximo de tres meses para dictar y notificar la resolución del procedimiento revisorio, fundada en la solicitud del preceptivo y determinante Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, al amparo de lo establecido en el artículo 42.5, c) LPAC.

VIGÉSIMO SÉPTIMO.- En la fecha y por el órgano expresado en el encabezamiento del presente se solicitó Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y una relación de sus documentos.

VIGÉSIMO OCTAVO.- El 8 de octubre de 2013 la interesada, previa audiencia concedida por este Consejo Jurídico, presentó escrito de alegaciones en el que, en síntesis, expresa que la falta de resolución expresa de lo solicitado en su escrito presentado el 15 de septiembre de 2010, unido a la falta de resolución expresa de lo que calificó como recurso de alzada contra la desestimación presunta de lo solicitado en el anterior escrito, dio lugar a un verdadero acto estimatorio, por silencio administrativo, de lo entonces solicitado. A tal efecto realiza unas consideraciones generales y cita jurisprudencia y doctrina sobre el silencio administrativo y el supuesto previsto en el artículo 43.2, segundo párrafo, LPAC.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de revisión de oficio cuyo objeto es declarar la nulidad de pleno Derecho de un acto administrativo, la Orden del Consejero de Agricultura y Agua de 29 de septiembre de 2011, de certificación de acto presunto, reseñada en los Antecedentes, al amparo de lo establecido en los artículos 62.1, f) y 102 LPAC y 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Cuestiones de procedimiento y competencia.

I. Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que a la interesada se le otorgó un plazo de 10 días hábiles para tomar vista del expediente y presentar de alegaciones, es decir, que pudo comparecer en las dependencias de la Consejería para examinar todos los antecedentes del expediente (lo que no consta que hiciera) y poder luego presentar alegaciones sobre lo pretendido por la Administración en el presente procedimiento revisorio, eliminando así las dudas que, en el escrito reseñado en el Antecedente Vigésimoquinto, alegaba tener sobre el objeto del mismo. Dudas que, desde luego, no derivan del tenor de la Orden de iniciación que le fue notificada, pues en el punto primero de su parte dispositiva se expresa con claridad que el objeto del procedimiento en cuestión es la declaración de nulidad de *"la certificación acreditativa del silencio producido, emitida por el Consejero de Agricultura y Agua el 29 de septiembre de 2011"*, por las razones expresadas en los fundamentos jurídicos de dicha Orden de iniciación.

En cualquier caso, con el otorgamiento de un posterior trámite de audiencia ante este Consejo Jurídico (Antecedente Vigésimo Octavo), la interesada ha podido acceder al expediente y conocer el objeto del mismo, habiendo presentado las alegaciones oportunas.

Estas observaciones deberán ser incluidas en la nueva y final propuesta de resolución que, en su caso, se someta a la consideración del Consejo de Gobierno.

II. Por otra parte, debe decirse que, tras la presentación del escrito de la interesada y la emisión del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, el órgano instructor debió haber formulado la propuesta de resolución que ha de culminar la instrucción y remitirse a este Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen (además de las previas actuaciones realizadas). Sin perjuicio de lo anterior, de los Antecedentes reseñados se desprende que la pretensión del órgano consultante se contiene en la propuesta de resolución reseñada en el Antecedente Vigésimosegundo, que se considera como el objeto del presente Dictamen.

III. Por lo que se refiere al plazo máximo de resolución y notificación del procedimiento, nos remitimos a lo expresado sobre estos aspectos en los previos Dictámenes nº 301/2012 y 146/2013, lo que deberá tenerse en cuenta a la hora de considerar la reanudación y el cómputo del plazo que reste para proceder al dictado de la resolución y su notificación a la interesada.

IV. El órgano competente para declarar, en su caso, la nulidad de pleno Derecho de la Orden a que se refiere el presente procedimiento es el Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.27 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, y en el artículo 33.1, a) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Región de Murcia.

TERCERA.- La nulidad de pleno Derecho de la Orden del Consejero de Agricultura y Agua de 29 de septiembre de 2011 objeto del presente procedimiento.

La procedencia de declarar la nulidad de pleno Derecho de la Orden a que se refiere el presente procedimiento ya fue indicada por este Consejo Jurídico en su citado Dictamen nº 301/2012, cuyos razonamientos no han sido desvirtuados por la interesada. A este respecto, y sin perjuicio de remitirnos a lo expresado en las Consideraciones Tercera y Cuarta de dicho Dictamen, conviene recordar, en síntesis, que en ellas se analizaban los escritos que la interesada "--" había presentado con motivo de diversas adjudicaciones de fincas (denominadas de reemplazo o de resultado), realizadas por la Consejería competente en el PCP reseñado en los Antecedentes, a través del Acuerdo de Concentración Parcelaria dictado en 1995; adjudicaciones que la cooperativa consideraba contrarias a Derecho porque desconocían su derecho de propiedad (previamente, de su causahabiente, x), por lo que, en su escrito presentado el 15 de septiembre de 2010 (Antecedente Undécimo), solicitaba que la Consejería le reconociese el derecho a ser adjudicataria de una o varias fincas de reemplazo por una determinada superficie, en correspondencia con la finca o fincas originarias, afectadas por dicho PCP, que alegaba que eran de su propiedad, considerando, en definitiva, que ésta había sido improcedentemente desconocida en tal PCP.

En las citadas Consideraciones, el mencionado Dictamen, al analizar el escrito de la interesada que había dado

lugar finalmente a la Orden del Consejero de 29 de septiembre de 2011, de certificación de la existencia de un acto administrativo presunto estimatorio de la pretensión recogida en el escrito presentado por la interesada el 15 de septiembre de 2010, se razonaba lo siguiente:

"TERCERA.- (...) De esta manera, puede decirse que el tan citado escrito de 15 de septiembre de 2010 venía a actualizar una constante pretensión de la interesada tendente, por un lado, a impugnar lo dispuesto en el Acuerdo de Concentración Parcelaria de 1995 en relación con la adjudicación a terceros de fincas de replazo que, a juicio de aquélla, se situaban sobre la superficie de fincas de su propiedad, y, por otro, a que se le adjudicasen fincas de replazo (previa anulación de las adjudicaciones que procedieran, como se ha dicho) en la cuantía superficial finalmente expresada en dicho escrito. (...)

A partir de lo anterior, el hecho de que el referido escrito de 2010 pudiera ser formulado como una "solicitud" aparentemente desvinculada de la impugnación de un concreto acto administrativo, no permitía calificarlo como tal mera solicitud, pues ello no era legalmente posible. No puede desconocerse la existencia del Acuerdo de Concentración Parcelaria de 1995 y su contenido en cuanto a la adjudicación de las citadas fincas de replazo a unas personas distintas de x; adjudicación que se fundó en una previa declaración administrativa, a los solos efectos del PCP, del dominio de dichas personas sobre las fincas originarias.

Así, en definitiva, en el presente caso, la pretensión de la interesada en el citado escrito en el sentido de que se le adjudicasen fincas de replazo por una determinada superficie, implicaba la impugnación del referido Acuerdo en cuanto a las adjudicaciones de las fincas de replazo indicadas en los citados informes, para que se le adjudicasen a ella, fundado siempre en que la Administración había desconocido improcedentemente sus derechos dominicales sobre determinadas fincas afectadas por el PCP. (...)

IV. Todo lo anterior determina, en consecuencia, que dicho escrito de 2010 no debió haber sido calificado por la Consejería como una solicitud susceptible de estimación por silencio positivo al amparo del artículo 43.2, segundo párrafo, LPAC, pues, según establece dicho precepto en su párrafo primero "in fine", el silencio administrativo en los "procedimientos de impugnación de actos y disposiciones" (a instancia de parte, se entiende), que era, en definitiva, de lo que se trataba, tiene un "efecto desestimatorio" de la correspondiente impugnación.

De lo anterior se sigue que, a los concretos efectos de dicho artículo 43.2 LPAC, es decir, a los de la producción o no de un acto por silencio administrativo positivo, es indiferente que las indicadas pretensiones impugnatorias de la interesada hubieran de ser calificadas o encauzadas en el seno del antiguo recurso ordinario, hoy de alzada, que cabía interponer en su momento contra el referido Acuerdo de Concentración Parcelaria de 1995, o bien bajo la "veste" jurídica de una acción de nulidad de pleno Derecho contra dicho Acuerdo, al amparo del artículo 102 LPAC, ya que el resultado, a estos concretos fines del silencio administrativo, es el mismo:

A) Si se considerase que la interesada, desde el primero de sus escritos de carácter impugnatorio, estaba en la práctica interponiendo un recurso de alzada contra dicho Acuerdo de Concentración Parcelaria (sin entrar ahora en lo relativo a su temporaneidad), el transcurso del plazo de tres meses para resolverlo expresamente (art. 115.2 LPAC), determinaba su desestimación presunta, de forma que los posteriores escritos y, entre ellos, el tan citado de septiembre de 2010 y posteriores, no serían sino una ampliación o modificación de tal recurso, en los términos ya expuestos; y, como se dice, su falta de resolución expresa no daría lugar a un acto producido por silencio positivo, sino a la desestimación presunta del recurso, estando así, como se sabe, expedita la vía contencioso-administrativa para impugnar tal desestimación.

B) Si, por el contrario, se considera que, al menos desde el escrito de agosto de 2009 reseñado en el Antecedente 16º (e incluso desde los escritos presentados por x en 2004, reseñados en el Antecedente 10º) se estaba promoviendo realmente un procedimiento para la revisión de oficio del mencionado Acuerdo de Concentración Parcelaria (como así más adelante se razonará), el transcurso del plazo de tres meses desde su presentación sin resolverlo expresamente determinaba su desestimación presunta (art. 102.5 LPAC) por el órgano competente, es decir, el Consejero de Agricultura y Agua (art. 33.1.b) de la Ley regional 7/2004, de 28 de diciembre), órgano cuyos actos ponen fin a la vía administrativa y contra los que sólo cabe interponer facultativamente recurso de reposición, pero no el de alzada (art. 28, d) de dicha ley en relación con el 116 LPAC), por lo que no podía concurrir en ningún caso el efecto estimatorio previsto en el artículo 43.2, segundo párrafo, LPAC, que a estos efectos sólo se refiere al recurso de alzada.

Quiere decirse, en fin, que en el caso planteado no puede considerarse producido un acto administrativo por silencio administrativo positivo y, por tanto, sólo cabe hablar de un silencio administrativo de carácter negativo, situación jurídica que, como se sabe, no genera un auténtico acto administrativo, sino sólo la apuntada posibilidad de que el interesado acuda a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 43.3 LPAC). (...)

CUARTA.- (...)

De lo anteriormente expresado se extraen dos consecuencias jurídicas relevantes en orden a resolver las cuestiones planteadas en el expediente:

I. En primer lugar que, al no existir acto administrativo producido por silencio administrativo, no puede procederse a declarar la nulidad de pleno Derecho de un acto inexistente. No se está aquí ante un acto administrativo que se hubiera dictado efectivamente, ya expresa o presuntamente, y que pudiera estar incurso en una causa de nulidad radical, sino ante la pura inexistencia de acto administrativo.

Sin perjuicio de lo anterior, no puede desconocerse que la Consejería consultante sí dictó un auténtico acto administrativo, consistente en la certificación reseñada en el Antecedente 37º, acto que, conforme a lo establecido en el artículo 43.5 LPAC, tiene como objeto y contenido propios acreditar la existencia de un previo acto administrativo producido por silencio positivo, siendo tal certificación, sin duda, un acto administrativo de carácter probatorio dotado de una especial cualificación jurídica, pues viene a declarar la existencia de un acto administrativo previo. Por tal motivo, puede considerarse que dicho acto certificante es un acto administrativo por el que el interesado adquiere el derecho a que se tenga por acreditada la producción de un acto administrativo presunto, para así hacerlo valer frente a la Administración y a terceros, ello mientras tal certificación no se deje sin efecto.

En el caso que nos ocupa, aunque, como se dice, dicha certificación otorga al interesado un derecho de carácter probatorio sobre la previa existencia de un acto administrativo producido por silencio administrativo y sobre su contenido, resulta que, como se razonó previamente, no existe realmente tal acto previo. Ello implica que dicho acto certificante carece del requisito más esencial que es exigible para la adquisición del derecho a tener por acreditada la existencia de un acto administrativo previo, cual es, obviamente, que efectivamente se haya producido tal acto administrativo. Quiere decirse que el acto certificante en cuestión está incurso en la causa de nulidad de pleno Derecho prevista en el artículo 62.1, f) LPAC, por otorgar al interesado un derecho (de carácter probatorio, como se dice) careciendo tal acto de un requisito esencial para la adquisición de tal derecho,

consistente en la existencia del acto previo al que la certificación se refiere. La declaración de nulidad de dicha certificación requiere, como se sabe, la iniciación de oficio del correspondiente procedimiento revisorio, en el que habrá de darse audiencia a la interesada x, tras lo cual deberá formularse la oportuna propuesta de resolución y remitirse a este Consejo Jurídico para su preceptivo Dictamen."

Frente a lo anteriormente razonado, la interesada se limita a realizar consideraciones generales sobre el silencio administrativo positivo y sobre el supuesto recogido en el artículo 43.2, segundo párrafo, LPAC, pero no analiza la cuestión central que sustenta nuestras previas Consideraciones sobre la no producción de un acto administrativo estimatorio, y que estriba en el hecho de que el tan repetido escrito de 15 de septiembre de 2010 no era una solicitud apta para dar lugar a su estimación por silencio, pues, por las razones extensamente analizadas en nuestro previo Dictamen, tal "*solicitud*" tenía un contenido materialmente impugnatorio de un acto administrativo previo, el Acuerdo de Concentración Parcelaria de 1995, que debía ser anulado parcialmente (en lo referente a la adjudicación de determinadas fincas de reemplazo) para dar satisfacción a las pretensiones de la interesada; y, como establece la LPAC, el silencio administrativo en resolver una pretensión impugnatoria de un previo acto administrativo (ya se deba encuadrar tal pretensión en el seno de un recurso administrativo o de una solicitud de revisión de oficio, habiendo la interesada empleado tales calificaciones en escritos anteriores al de referencia), sólo da lugar a su desestimación presunta.

Por todo lo anterior, procede declarar la nulidad de pleno Derecho de la Orden del Consejero de Agricultura y Agua de 29 de septiembre de 2011, objeto del presente procedimiento revisorio.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Procede declarar la nulidad de pleno Derecho de la Orden del Consejero de Agricultura y Agua de 29 de septiembre de 2011, de certificación de acto administrativo presunto, objeto del presente procedimiento revisorio, por las razones expresadas en la consideración Tercera del presente Dictamen.

SEGUNDA.- En consecuencia, la propuesta de resolución objeto del presente Dictamen, en cuanto pretende la referida declaración de nulidad, se informa favorablemente, sin perjuicio de que la nueva propuesta de resolución que se eleve al Consejo de Gobierno deba incluir lo indicado en la Consideración Segunda, I.

No obstante, V.E. resolverá.