



Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de diciembre de 2012, ha examinado el *expediente de revisión de oficio iniciado a instancia de las asociaciones aaaa1, aaaa2, y aaaa3*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de octubre de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio iniciado a instancia de las asociaciones aaaa1, aaaa2 y aaaa3, para declarar la nulidad de las Órdenes de la Consejería de Medio Ambiente de 7 de enero de 2002, de 2 de diciembre de 2002 y Orden MAM/1921/2004, de 13 de diciembre, relativas, respectivamente, a la segregación y agregación de 25 hectáreas, segregación de 17 hectáreas y exclusión (61 hectáreas) del Monte número vvvvv, denominado xx1, del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de xxxx1, perteneciente a la Diputación Provincial de xxxx1 y situado en el término municipal de xxxx2.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de octubre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 760/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.



Primero.- Los días 7, 12 y 14 de noviembre de 2007, respectivamente, las asociaciones aaaa1, aaaa2 y aaaa3 presentan escritos (los tres con el mismo contenido) en los que solicitan, por concurrir los motivos de nulidad del artículo 62.1.e) y g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la revisión de oficio, o subsidiariamente que se considere el escrito como recurso extraordinario de revisión, de las siguientes órdenes:

- Orden de 7 de enero de 2002 de la Consejería de Medio Ambiente, sobre aprobación de la segregación de terrenos del monte xx1, nº vvvv del Catálogo de Montes de Utilidad Pública (C.U.P.) de la provincia de xxxx1 y agregación de otros terrenos pertenecientes a la Diputación Provincial de xxxx1, sitos en el término municipal de xxxx2.

- Orden de 2 de diciembre de 2002 de la Consejería de Medio Ambiente, relativa a la exclusión de 18.0000 hectáreas del monte denominado xx1, nº vvvv del C.U.P. de la provincia de xxxx1, de la pertenencia de la Diputación Provincial de xxxx1 y situado en el término municipal de xxxx2.

- Orden MAM/1921/2004, de 13 de diciembre, sobre la exclusión del monte nº vvvv del C.U.P. de la provincia de xxxx1, denominado xx1, propiedad de la Diputación Provincial de xxxx1 y situado en el término municipal de xxxx2.

Segundo.- El 4 de diciembre de 2007 el Jefe del Servicio de Defensa del Medio Natural emite un informe en el que concluye que las resoluciones impugnadas se ajustan a la normativa vigente y, por tanto, no procede ni la revisión de oficio ni el recurso extraordinario de revisión, al no concurrir las causas legalmente previstas para su estimación.

Tercero.- El 22 de abril de 2010 el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo de xxxx3, dicta Sentencia cuyo fallo es el siguiente "Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 367/08 interpuesto por la Asociación aaaa1, (...) contra la desestimación por silencio del recurso interpuesto contra las órdenes de la Consejería de Medio Ambiente de 7 de enero de 2002, de 2 de diciembre de 2002 y Orden MAM/1921/2004, de 13 de diciembre, relativas a la segregación y agregación de 25 has; segregación de 17 has. y exclusión (61 has), respectivamente, del Monte denominado xx1 número vvvv del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de xxxx1, perteneciente a la



Diputación Provincial de xxxx1 y situado en el término municipal de xxxx2; y, en base a esta estimación parcial, se anula la resolución tácita de denegación de revisión de oficio y se acuerda retrotraer las actuaciones a fin de que se solicite informe al Consejo Consultivo sobre la nulidad de las órdenes recurridas, continuándose el expediente administrativo por sus cauces (...)".

Cuarto.- En ejecución de la citada Sentencia se inicia el procedimiento de revisión de oficio de las órdenes referenciadas por Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 2 de febrero de 2011.

Quinto.- El 7 de febrero se concede trámite de audiencia en el procedimiento de revisión de oficio a la Diputación Provincial de xxxx1, al Ayuntamiento de xxxx2 y a las asociaciones aaaa3, aaaa1 y aaaa2.

La Diputación Provincial de xxxx1 manifiesta su oposición a la revisión de oficio solicitada.

La asociación aaaa1, además de reiterar los argumentos expuestos en su solicitud inicial, alega que prevalece la legislación ambiental y forestal sobre el planeamiento urbanístico y que la catalogación del suelo rústico tiene carácter reglado; que las órdenes cuya revisión se solicita carecen de motivación al no acreditarse en ellas que el monte haya perdido las condiciones que fueron determinantes de su inclusión en el C.U.P.; que la Orden de 2 de diciembre de 2002 esta basada en un informe emitido por un órgano incompetente, el Jefe del Servicio de Defensa del Medio Natural; y que la exclusión del monte del C.U.P. se ha realizado con desviación de poder. Aporta diversa documentación y solicita la práctica de la prueba testifical-pericial de los ingenieros de montes que informaron desfavorablemente la segregación y la incorporación del informe de la unidad de Ordenación y Mejora del Servicio Territorial de Medio Ambiente.

Sexto.- Por Resolución de 4 de abril se rechazan las pruebas propuestas en su escrito de alegaciones por la asociación aaaa1. La motivación del rechazo es la siguiente:

"- La referida en la alegación segunda [por la que solicita que se una a las alegaciones diversa documentación como prueba documental], y en cuanto a la documentación que obra en el expediente, ya será valorada en la



correspondiente resolución. En cuanto al resto de la documentación que se señala, es posterior a las órdenes recurridas, por lo que no pueden ser objeto de este expediente.

»- La señalada en la alegación tercera [por la que solicita prueba pericial-testifical de los ingenieros del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxxx1 D. xxxx4 y D. xxxx5] no se considera necesaria ya que en los informes que se citan ya se expresa lo que resultó pertinente en el procedimiento tramitado respecto al monte en cuestión.

»- La señalada en la alegación cuarta [por la que solicita informe de la Unidad de Ordenación y Mejora del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxxx1 en relación con la Orden FOM/1360/2007, de 20 de agosto] se refiere a una Orden de la Consejería de Fomento que es posterior al expediente analizado y por idéntico motivo al expresado *ut supra* no procede su examen ya que es posterior a las órdenes recurridas”.

Séptimo.- El 4 de abril de 2011 la Consejera de Medio Ambiente formula propuesta por la que se desestima la solicitud de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho de las tres órdenes citadas en el antecedente primero de este dictamen.

Octavo.- El 8 de abril de 2011 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente informa favorablemente dicha propuesta de acuerdo.

Noveno.- El 2 de mayo se recibe en el Consejo Consultivo de Castilla y León la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio, que se registra con el número de referencia 577/2011.

El 26 de mayo el Consejo Consultivo acuerda devolver el expediente a fin de que se subsanen las deficiencias advertidas, sin entrar en el fondo del asunto y sin que pueda entenderse cumplido el trámite de dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León. Las deficiencias advertidas son las siguientes:

- “No figuran incorporados al expediente remitido los escritos de las tres asociaciones en los que solicitan la revisión de oficio de las órdenes antes citadas o, al menos, en el caso de que este procedimiento se limite a



resolver sobre ella, el presentado por la asociación aaaa1, a cuya tramitación fue condenada la Junta de Castilla y León por la Sentencia de 22 de abril de 2010, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de xxxx3, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León”.

- “La propuesta de acuerdo no aclara si en el procedimiento de revisión sometido a dictamen se tramitan las tres solicitudes de revisión formuladas o sólo la planteada por la asociación aaaa1, ya que tal propuesta, después de referirse en sus antecedentes cuarto a sexto a cada una de las solicitudes presentadas por las tres asociaciones referidas, en su parte dispositiva sólo propone “Desestimar la solicitud (...)” con lo que parece limitarla a la de aquella asociación que interpuso el recurso contencioso-administrativo que desembocó en la Sentencia de 22 de abril de 2010 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León antes citada. De este modo, debe aclararse si la resolución del procedimiento se refiere a todas o sólo a la última de las solicitudes mencionadas, e incorporar, en su caso, al expediente el acuerdo de acumulación adoptado conforme a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

- Se advierte de que “en la propuesta de acuerdo no sólo se deben valorar y dar respuesta a las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia concedido en el procedimiento de revisión de oficio, como así se hace, sino también y principalmente a las planteadas en el escrito o escritos de iniciación del procedimiento por la asociación o asociaciones solicitantes”.

- Se indica que “debe procederse a la práctica de las pruebas rechazadas y de aquéllas propuestas en el o los escritos de inicio del procedimiento (según que el procedimiento resuelva la solicitud planteada por la asociación aaaa1 o las de las tres asociaciones) y, en su caso, a practicar de oficio todas aquéllas que contribuyan a dar solución adecuada a la pretensión; a continuar, tras ello, la tramitación del procedimiento, con la realización del trámite de audiencia previsto en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y a formular una nueva propuesta de resolución en la que, como se ha indicado, se fundamenten con precisión los motivos de aceptación o rechazo de las alegaciones formuladas por el o los solicitantes en los escritos de inicio del procedimiento y en trámites posteriores, para fundamentar su pretensión. Esta propuesta de acuerdo, tras su preceptivo informe jurídico, deberá remitirse a este Consejo Consultivo para la emisión de dictamen”.



- Se señala también que “la nueva propuesta de acuerdo deberá referirse separadamente a las dos causas de nulidad invocadas, recogidas en el artículo 62.1.e) y g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pues la propuesta remitida sólo analiza la del apartado e) y para mayor claridad, ha de examinar ambas causas en relación a cada una de las tres órdenes cuya nulidad se pretende. También debe reflejar con mayor detalle que el que ahora contiene, en relación con la prevista en el artículo 62.1.e), la tramitación seguida para la adopción de cada una de las órdenes y el análisis de su conformidad con la normativa aplicable en cada supuesto. Sobre este particular, se entiende conveniente la emisión de un informe al respecto, el cual puede servir de motivación a la resolución en los términos del artículo 89.5 de dicha Ley”.

Décimo.- El 31 de mayo el Jefe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Medio Ambiente solicita al Jefe del Servicio de Defensa del Medio Natural un informe en el que se pronuncie sobre las cuestiones planteadas por las asociaciones interesadas y sobre la procedencia o no de estimar las solicitudes de revisión de oficio. Dicha petición se reitera el 24 de junio y el 8 de agosto de 2011.

Decimoprimer.- El 6 de marzo de 2012 la Jefa del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxxx1 remite copia del informe de la Unidad de Ordenación y Mejora de 4 de noviembre de 2005, relativo a los montes catalogados de utilidad pública, los montes consorciados con la Junta de Castilla y León, la red de vías pecuarias y los expedientes de forestación en tierras agrarias subvencionados con cargo a la PAC, emitido durante el procedimiento de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx6, aprobada por la Orden FOM/1360/2007, de 20 de agosto (dicho informe se propuso como prueba por la asociación aaaa1 en el escrito de alegaciones de 4 de abril de 2011).

El 13 de abril el Jefe del Servicio de Defensa del Medio Natural emite el informe solicitado (citado en el antecedente de hecho décimo), en el que se ratifica en el informe emitido el 4 de diciembre de 2007 y se afirma que no concurren las causas de nulidad de pleno derecho previstas en las letras e) y g) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ni los supuestos previstos en el artículo 118.1 de la misma ley, en cuanto al recurso extraordinario de revisión.



El 9 de mayo se remiten unos informes, fechados los días 24 y 30 de abril de 2012, de los ingenieros del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxxx1 que, en su día, informaron desfavorablemente la segregación parcial y la exclusión del monte del C.U.P., por no haber variado las condiciones que justificaron su inclusión en el C.U.P.: D. xxxx5, entonces Jefe de la Sección Territorial de Ordenación y Mejora I del Servicio Territorial de Medio Ambiente, se ratifica en sus informes de 29 de marzo de 2001 y 24 de enero de 2002; y D. xxxx4, entonces Jefe de la Unidad de Ordenación y Mejora, ratifica el contenido de sus informes de 30 de marzo de 2001 y 5 de marzo de 2002.

Decimosegundo.- Obra en el expediente el escrito de conclusiones presentado por la asociación aaaa1 en el procedimiento ordinario 367/08 (finalizado por la sentencia referida en el antecedente de hecho tercero de este Dictamen).

Decimotercero.- Por Orden de 24 de mayo de 2012 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente se acuerda la acumulación y tramitación conjunta de las solicitudes de revisión de oficio presentadas por las asociaciones aaaa1, aaaa2 y aaaa3.

Decimocuarto.- Mediante escrito de 11 de junio se concede trámite de audiencia a la Diputación Provincial de xxxx1, al Ayuntamiento de xxxx2 y a las asociaciones aaaa3, aaaa1 y aaaa2 (la notificación a ésta se publica también en el Boletín Oficial de Castilla y León).

Las asociaciones aaaa3 y aaaa1 presentan sendos escritos -con idéntico contenido- en los que reiteran sus pretensiones revisorias.

Decimoquinto.- El 24 de julio de 2012 el Director General del Medio Natural formula propuesta de orden desestimatoria de las solicitudes de revisión de oficio.

Decimosexto.- El 26 de julio la Asesoría Jurídica solicita, previamente a la realización del informe jurídico sobre la propuesta de orden mencionada, la incorporación al expediente de los informes emitidos por D. xxxx5, entonces Jefe de la Sección Territorial de Ordenación y Mejora I, con fechas 30 de marzo de 2001 y 5 de marzo de 2002, y por D. xxxx4, entonces Jefe de la Unidad de Ordenación y Mejora, con fechas 29 de marzo de 2001 y 24 de enero de 2002.



Obran en el expediente los informes solicitados.

El 14 de agosto se emite el informe jurídico, en el que se considera que no concurren las causas de nulidad de pleno derecho invocadas por las asociaciones solicitantes, pero se insiste en la necesidad de motivar en la propuesta de orden el rechazo de las pruebas solicitadas y se advierten algunas erratas a corregir en la propuesta.

Decimoséptimo.- El 10 de septiembre de 2012 el Director General de Medio Natural formula una nueva propuesta de orden desestimatoria de las solicitudes de revisión de oficio, en la que se afirma lo siguiente:

“(…) queda acreditado que, conforme a la legislación vigente en cada momento, se ha cumplido con los trámites legalmente señalados, no incurriéndose en ninguno de los motivos de nulidad alegados por las asociaciones solicitantes de la revisión.

»[A] mayor abundamiento, hay que recordar que las asociaciones solicitantes de la revisión se limitan a hacer denuncias genéricas, sin concretar los preceptos de la legislación vigente que esta Administración ha incumplido, realizando alegaciones vagas y sin aclarar los concretos motivos que fundamentan su pretensión, señalando simplemente leyes u normas que se incumplen pero de manera genérica sin justificar sus pretensiones con la debida claridad y concreción”.

Decimoctavo.- El 13 de septiembre la Asesoría Jurídica informa favorablemente la propuesta de orden de 10 de septiembre, al haberse acogido en ella las observaciones realizadas en su anterior informe de 14 de agosto.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el



dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.g), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- En cuanto a la competencia para resolver el procedimiento, los actos cuya revisión se solicita fueron dictados por la Consejera de Medio Ambiente, que era el órgano competente en esta materia en la fecha en que aquellos se dictaron. Actualmente, dicha competencia la ostenta la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de acuerdo con el artículo 6 del Decreto 2/2011, de 27 de junio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, y el Decreto 34/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Por tanto, es competente para resolver el procedimiento el Consejero de Fomento y Medio Ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de revisión de oficio tramitado por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, a solicitud de las asociaciones aaaa1, aaaa2 y aaaa3, para declarar la nulidad de las órdenes de la Consejería de Medio Ambiente de 7 de enero de 2002, de 2 de diciembre de 2002 y Orden MAM/1921/2004, de 13 de diciembre, relativas, respectivamente, a la segregación y agregación de 25 hectáreas, segregación de 17 hectáreas y exclusión (61 hectáreas) del Monte número vvvvv, denominado xx1, del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de xxxx1, perteneciente a la Diputación Provincial de xxxx1 y situado en el término municipal de xxxx2.



Según el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1".

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1 o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.
- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.
- Que la revisión de oficio se inste por persona interesada, como ocurre en el presente caso, o se inicie de oficio por la propia Administración.

El mencionado artículo 102 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, contenidas en el título VI de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, sin perjuicio de las vicisitudes ocurridas durante la tramitación del procedimiento, ya subsanadas, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Así, figura el acuerdo de inicio del procedimiento adoptado por la entonces Consejera de Medio Ambiente, de acuerdo con el artículo 63.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, la concesión del trámite de audiencia a los interesados, algunos de los cuales ha



presentado alegaciones y la propuesta de orden. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

4ª.- En el supuesto objeto de análisis, las asociaciones interesadas alegan que las órdenes impugnadas son nulas de pleno derecho por concurrir las causas previstas en el artículo 62.1, letra e) (actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido) y letra g) ("cualquier otro [acto] que se establezca expresamente en una disposición de rango legal") de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Con carácter previo hay que señalar que las asociaciones interesadas no recurrieron las órdenes -cuya revisión ahora solicitan- por las vías ordinarias de impugnación, en las que pudieron haber planteado con plenitud la eventual existencia de cualquier vicio de legalidad de dichas órdenes (no sólo los de nulidad radical).

Pese a ello, las citadas asociaciones han ejercitado lo que se viene denominando como acción de nulidad, respecto a la cual el Consejo de Estado (Dictamen 997/2002, de 11 de julio) la considera "como forma de provocación exógena del procedimiento revisor, posibilidad ésta admitida en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, en cuanto dispone que el procedimiento revisor podrá incoarse por iniciativa propia o a solicitud del interesado.

»Pero el ejercicio de la "acción de nulidad" (que no es propiamente un recurso) tiene una consecuencia inmediata que la distingue de las vías ordinarias de impugnación, como es la limitación respecto de los vicios de legalidad susceptibles de ser esgrimidos en apoyo de la declaración de invalidez pretendida. En efecto, en el seno del procedimiento revisor únicamente podrá argumentarse desde la perspectiva de la eventual concurrencia de alguno o algunos de los vicios establecidos en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992. Así lo exige expresamente -y lo tiene reiteradamente establecido la jurisprudencia- el artículo 102.1 de la Ley 30/1992. En otras palabras, no cabe desnaturalizar la "acción de nulidad" para convertirla improcedentemente en una forma de reabrir plazos fenecidos, planteando con plenitud aspectos que debían haberse suscitado, en su caso, a través de las vías de impugnación ordinarias.



»La consecuencia de lo hasta ahora expuesto en relación con el expediente sometido a consulta, consiste en que sólo procede pronunciarse acerca de aspectos que puedan tener una conexión directa con alguno de los vicios de nulidad radical previstos en el artículo 62.1 citado. (...)».

Hecha esta observación de carácter previo, debe recordarse que, tal y como ha manifestado el Consejo de Estado, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. “Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma” (dictámenes del Consejo de Estado 447/94, de 21 de abril de 1994; 3.493/97, de 24 de julio de 1997; 4.313/1998, de 19 de noviembre de 1998).

Es también doctrina reiterada del Consejo de Estado (por todos, el Dictamen 205/2012, de 10 de mayo) que “la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto. De ahí que no baste cualquier vicio jurídico para acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos. La interpretación estricta de las causas de nulidad que recoge el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 es reflejo del carácter excepcional que la nulidad de los actos tiene, frente a su anulabilidad, en el ordenamiento jurídico administrativo”.

Las causas de nulidad de los actos administrativos han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza, y, de otra, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.

Expuesto lo anterior, es preciso analizar por separado cada una de las causas de nulidad alegadas por las asociaciones solicitantes (letras e) y g) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).



A) En relación con la causa de nulidad recogida en la letra e), es doctrina reiterada del Consejo de Estado (dictámenes 173/2008, de 30 de abril; y 2002/2008, de 11 de diciembre) que, “para que sea aplicable, es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad” (dictámenes 542/1996, de 7 de marzo; 926/1997, de 3 de abril; 4.894/1997, de 23 de octubre; 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998; o 1.600/2011, de 19 de enero de 2012). En otros dictámenes (2.301/1998, de 10 de septiembre) se dice que “es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (...) debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación”. En un sentido similar se ha pronunciado el Tribunal Supremo, al requerir “omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento” (Sentencia de 12 de julio de 1993) o bien al entender que se produce por “el seguimiento de un procedimiento completamente opuesto al correcto” (Sentencia de 20 de abril de 1990). E, igualmente, otros dictámenes que exigen “omisiones sustanciales y de entidad, equiparable a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento” (Dictamen 906/1996, de 28 de marzo), o una omisión de “hitos esenciales” del procedimiento (dictámenes 45.853, de 17 de noviembre de 1983, y 1.532/1992, de 4 de marzo de 1993).

Sobre la misma cuestión, el propio Consejo de Estado, en su Dictamen 1365/2008, de 13 de noviembre, expone que este motivo de nulidad “supone una total inaplicación del procedimiento legalmente establecido, sin que sea suficiente advertir omisiones o infracciones de tramitación. La ausencia total de procedimiento debe ser entendida en el sentido de que no existan los engarces formales necesarios en el *iter* administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final (Dictámenes 2.756/96, de 25 de julio, y 1.950/2004, de 23 de septiembre). Ni siquiera la omisión del trámite de audiencia da lugar `siempre y de forma automática´ a la nulidad por esta causa (Dictamen 3.035/95, de 25 de abril), sino que resulta necesario, como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991, `ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión en la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya



originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido “.

Pues bien, en el expediente remitido no se aprecia que las órdenes cuya revisión se pretende (segregación y agregación de 25 hectáreas, segregación de 17 hectáreas y exclusión de 61 hectáreas del Monte número 271, denominado xx1, del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de xxx1) se hayan dictado con vulneración del procedimiento legalmente establecido que conlleve la nulidad de pleno derecho de aquellas.

Tanto la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 como los artículos 38 y siguientes del Reglamento de Montes, aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero, no contemplan un procedimiento específico para la inclusión y exclusión de montes en el C.U.P. Sin embargo, Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, sí se refiere a ello de manera expresa en el artículo 16 (“Catálogo de Montes de Utilidad Pública”) en los siguientes términos:

“1º El Catálogo de Montes de Utilidad Pública es un registro público de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes declarados de utilidad pública.

»2º La inclusión y exclusión de montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y la llevanza de éste corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios. Las Comunidades Autónomas darán traslado al Ministerio de Medio Ambiente de las inscripciones que practiquen así como de las resoluciones administrativas y sentencias judiciales firmes que conlleven modificaciones en el catálogo, incluidas las que atañen a permutas, prevalencias y resoluciones que, con carácter general, supongan la revisión y actualización de los montes catalogados.

»3º La inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de los montes públicos a los que se refiere el artículo 13 se hará de oficio o a instancias del titular, y se adoptará por acuerdo del órgano competente que determine cada Comunidad Autónoma, a propuesta de su respectivo órgano forestal, previa instrucción del correspondiente procedimiento en el que deberá ser oída la Administración titular y, en su caso, los titulares de derechos sobre dichos montes.



»4º La exclusión de un monte del Catálogo de Montes de Utilidad Pública sólo procederá cuando haya perdido las características por las que fue catalogado y se regulará por el procedimiento descrito en el apartado anterior. La exclusión parcial o permuta de una parte no significativa de un monte catalogado podrá ser autorizada por la Comunidad Autónoma, a propuesta de su órgano forestal, siempre que suponga una mejor definición de la superficie del monte o una mejora para su gestión y conservación.

»5º Con carácter excepcional, la Comunidad Autónoma, previo informe de su órgano forestal y, en su caso, de la entidad titular, podrá autorizar la exclusión o permuta de una parte de un monte catalogado por razones distintas a las previstas en el apartado anterior”.

Consta en el expediente que tanto el procedimiento para la segregación parcial de varias hectáreas de monte como el seguido para la exclusión se adecuó a las exigencias previstas en el apartado 3 del artículo mencionado: se adoptó por el órgano competente de la Comunidad Autónoma (la entonces Consejería de Medio Ambiente), previa instrucción del procedimiento en el que se dio audiencia a la Administración titular del monte (Diputación Provincial de xxxx1) como al Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentra (xxxx2).

Las alegaciones de los peticionarios se basan, sin embargo, en que las órdenes no fundamentan suficientemente la concurrencia de los requisitos necesarios para acordar la segregación, agregación y exclusión de varias hectáreas, así como en que los informes primeramente emitidos por el Jefe de la Sección Territorial de Ordenación y Mejora I del Servicio Territorial de Medio Ambiente y el Jefe de la Unidad de Ordenación y Mejora consideraban, frente al realizado por el Jefe del Servicio de Defensa del Medio Natural, que no era adecuada la exclusión del C.U.P. ya que el monte seguía manteniendo las características que propiciaron su inclusión en el C.U.P.

Tales circunstancias, sin embargo, no constituyen una omisión sustancial y de entidad, equiparable a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento. Por tanto, al no existir infracción total y absoluta del procedimiento, no concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en la letra e) del artículo 62.1, ni tampoco, por este motivo, ninguna otra causa de dicho precepto.



Por otra parte, se alega también inadecuación de procedimiento, al considerar que, si el monte nunca tuvo las condiciones que motivaron su catalogación, lo procedente habría sido revocar la orden de catalogación y no descatalogar el monte.

Sin embargo, resulta obvio que el procedimiento tramitado ha sido el adecuado, a tenor de lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 16 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre. Por ello, tampoco concurre la causa prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera conveniente realizar algunas observaciones sobre las alegaciones formuladas.

En primer lugar, se alega que las órdenes de exclusión del catálogo están fundamentadas en un informe urbanístico erróneo, que calificaba el suelo de la finca como urbanizable tipo I residencial, cuando en realidad las Normas Subsidiarias Municipales vigentes lo calificaban como urbanizable tipo I para dotaciones provinciales, y que para la construcción de un campo de golf no era precisa la exclusión del catálogo.

Sin embargo, del expediente se desprende con total claridad que la razón que motivó que la Administración excluyera el monte del C.U.P. no fue la calificación urbanística del suelo sino que el monte no reunía las características que en su momento validaron su catalogación. Tal alegación no puede, por ello, ser acogida, sin que proceda valorar la conveniencia o no de la exclusión para la construcción de un campo de golf, por exceder de la función de este Consejo Consultivo.

En segundo lugar, las asociaciones manifiestan en varios apartados que la Administración no ha justificado suficientemente la exclusión del catálogo y, en todo caso, no ha acreditado que el monte haya perdido las características que motivaron su catalogación.

A este respecto, consta en el expediente que la razón que motivó que la Administración excluyera el monte del C.U.P. es que el monte no reunía las características que en su momento validaron su catalogación:



- Por un lado, se indica que no se encuentra en la cabecera de la cuenca hidrográfica del río xxxx7.

Ha de advertirse que no consta en el expediente la justificación detallada que llevó a considerar en 1993 el monte como cabecera de cuenca hidrográfica y a su inclusión en el C.U.P. La única referencia se contiene en un informe de 16 de febrero de 1993, del ingeniero de montes del entonces Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que se limita a señalar que “se dan las condiciones que el art. 25 [del Reglamento de Montes] exige para la catalogación, máxime cuando la finca se sitúa en la cabecera del río xxxx7, tributario del xxxx8”.

Sí figura, en cambio, en el expediente una explicación más precisa de las causas por las que no se considera en el año 2004 cabecera de cuenca hidrográfica, lo que sirve de base para entender que el monte no cumple con las características que supusieron su catalogación: el informe del Jefe de la Sección Territorial de Ordenación y Mejora I de 24 de noviembre de 2004 afirma que el monte se encuentra en la cuenca hidrográfica del río xxxx7, “siendo la práctica totalidad de sus terrenos de pendiente muy suave o llanos”, y que está “situado en una zona próxima a los MUP 1 y 2 (...), cuando este río abandona su cabecera y discurre por terrenos en los que tiene que salvar desniveles menores a los del tramo próximo a su nacimiento”; y el informe de la Jefe de la Unidad de Ordenación y Mejora de 26 de noviembre de 2004 señala que de tales características se deduce que el monte “no se encuentra en la cabecera propiamente dicha de la cuenca hidrográfica del río xxxx7”.

- Por otro lado, tampoco obra en el expediente justificación alguna de que en el año 1993 concurrían en el monte los restantes requisitos previstos en el artículo 25 del Reglamento de Montes que llevaron a su inclusión en el C.U.P.

Sin embargo, el informe de la Jefe de la Unidad de Ordenación y Mejora de 26 de noviembre de 2004 afirma que “la existencia o no del monte no influirá económicamente en los pueblos, en la salubridad pública. Fertilidad de las tierras...”. Y en la Orden MAM/1921/2004, de 13 de diciembre, se señala que el estado forestal del monte “no sirve para regular eficazmente las grandes alteraciones de las aguas llovidas y que tampoco tiene una situación estratégica que suponga ninguna mejora económica o física para la nación o comarca”.



No compete a este Consejo Consultivo valorar los aspectos técnicos de esta cuestión, ni por ende las causas por las que en 1993 (fecha en la que se incluyó en el C.U.P. por Orden de 11 de mayo de 1993, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio) se consideró que el monte reunía la consideración de cabecera de cuenca hidrográfica, circunstancias que no concurrían en 2004 (fecha en la que se excluyó del C.U.P. por la Orden MAM/1921/2004, de 13 de diciembre). Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que obra en el expediente remitido una motivación suficiente (sobre cuya corrección técnica no se pronuncia este Consejo) de las causas por las que se considera que el monte no reunía en el año 2004 las condiciones que motivaron su catalogación. Y esta circunstancia no se ha desvirtuado por las asociaciones interesadas.

En cualquier caso, tanto la insuficiente justificación de la pérdida de las características que motivaron la catalogación como el incumplimiento de este requisito, una vez comprobado el cumplimiento del procedimiento para dictar las órdenes cuestionadas, no pueden incardinarse en ninguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino que podrían considerarse, en el caso de que se acreditara que el monte efectivamente continuaba reuniendo los requisitos que motivaron su catalogación, como un vicio de ilegalidad, una infracción del ordenamiento jurídico que cabría calificar como causa de anulabilidad del artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuya invocación por los interesados pudo haberse hecho por las vías ordinarias de impugnación (como se ha expuesto *ut supra*, no cabe desnaturalizar la acción de nulidad para convertirla de manera improcedente en una forma de reabrir plazos fenecidos, planteando con plenitud aspectos que debían haberse suscitado, en su caso, a través de las vías de impugnación ordinarias).

B) En cuanto a la causa de nulidad de pleno derecho recogida en la letra g) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ("cualquier otro [acto] que se establezca expresamente en una disposición de rango legal"), las asociaciones aluden de manera genérica a la vulneración de los principios generales y de la normativa esencial en materia de protección de los espacios naturales, y a la prevalencia de la legislación ambiental y forestal (protección del monte) sobre el planeamiento urbanístico anterior, que obligaba a clasificar el suelo como rústico con protección natural.



Cierto es que el artículo 44.2 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, incluye los montes de utilidad pública entre las zonas naturales de interés especial y que éstas forman parte de la Red de Espacios Naturales, sujetos a una protección especial en la citada Ley. Pero también lo es que la propia Ley no prevé la nulidad de pleno derecho de los actos que dicten con infracción de las normas sobre protección de estos lugares, a diferencia de lo previsto, por ejemplo, para el régimen de autorizaciones en el artículo 37.5 de la misma norma, que sí prevé la nulidad de pleno derecho.

Por ello, teniendo en cuenta la interpretación restrictiva de las causas de nulidad de pleno derecho, las eventuales infracciones alegadas por las entidades interesadas solo podrán ser calificadas, en su caso, como causas de anulabilidad, que pudieron ser ya invocadas por los interesados a través de las vías de impugnación ordinarias, y sobre cuyo análisis no cabe pronunciarse en este dictamen.

Por lo demás, los solicitantes no precisan cuáles son las disposiciones de rango legal que permiten fundamentar la nulidad de pleno derecho de las órdenes cuestionadas. Por ello, de acuerdo con las reglas generales sobre la carga de la prueba, al no haberse acreditado la infracción del ordenamiento jurídico alegada ni su encuadre en alguna causa de nulidad de pleno derecho prevista expresamente en una norma con rango de ley, la solicitud de revisión de oficio por este motivo debe desestimarse.

C) Finalmente, se invocan otros motivos de ilegalidad que se pretenden incardinar, de manera incorrecta, en las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

- Así, se alega que los informes de 28 de noviembre de 2002 y 26 de noviembre de 2004 que sirvieron de base para la dictar las órdenes de 7 de diciembre de 2002 y 13 de diciembre de 2004, respectivamente, se emitieron por un órgano incompetente, ya que se realizaron por el Servicio de Defensa del Medio Natural, cuando su elaboración corresponde al Servicio Territorial de Medio Ambiente.



A este respecto, debe recordarse que la causa de nulidad prevista en la letra b) del artículo 62.1 exige que el acto se haya dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. Como se ha señalado anteriormente, los vicios de nulidad radical deben ser objeto de una interpretación estricta, de manera que, dentro de la teoría de la invalidez, la anulabilidad se erige en la regla general frente a la excepción que es la nulidad radical o de pleno derecho. Además, en relación con el concreto vicio de nulidad radical aducido por el interesado, el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992 exige un "plus", pues no será suficiente con que concurra la eventual incompetencia por razón de la materia para que pueda considerarse existente un vicio de nulidad radical, sino que además será preciso que se trate de una "manifiesta incompetencia" (Dictamen 997/2002, del Consejo de Estado, antes citado).

En este caso, resulta obvio que el Servicio de Defensa del Medio Natural ostentaba competencias en materia de exclusión de los catálogos de montes de utilidad pública, tal y como se recoge en el artículo 3.Dos.1.a) de la Orden de 24 de enero de 2002, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se desarrolla la estructura orgánica de sus servicios centrales, y en el artículo 24.1.a) de la Orden MAM/1100/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Medio Ambiente. Por ello, no concurre el requisito de "manifiesta incompetencia" exigido para declarar la nulidad de pleno derecho por la causa prevista en la letra b) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

- Se alega también de manera reiterada la falta de motivación de las órdenes cuya revisión se pretende.

Este motivo tampoco encuentra encaje en ninguna de las causas de nulidad del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Como se ha apuntado antes, las órdenes exponen las causas y motivos del acto que se dicta (sobre cuyo contenido este Consejo no se pronuncia por su carácter eminentemente técnico). Cuestión distinta es que los argumentos recogidos en las órdenes no sean compartidos por las asociaciones interesadas, en cuyo caso pudieron utilizar las vías de recurso ordinarias que se les ofrecieron para poder debatir acerca del acierto o no del contenido de dicha resolución, fundamentando el recurso en los motivos de ilegalidad que



consideraran oportunos. Al no haber acudido a tales vía, han de asumir las consecuencias que de ello se derivan.

- Asimismo, se alega que las Administraciones han incurrido en su actuación en desviación de poder.

Tampoco cabe acoger la pretensión anulatoria por este cauce, ya que el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es claro a este respecto al considerar esta infracción del ordenamiento jurídico como causa de anulabilidad, cuya alegación pudo haberse hecho por los interesados por las vías ordinarias de impugnación.

- Como última cuestión, ha de ponerse de manifiesto que una de las alegaciones formuladas por las asociaciones peticionarias es la vulneración de la normativa urbanística y de protección de los espacios naturales por las Normas Subsidiarias de xxxx2, al clasificar la finca xx1 como suelo urbanizable tipo I residencial, y no como suelo rústico con protección natural.

En relación con esta cuestión, ha de tenerse en cuenta que el procedimiento revisorio instado por dichas entidades se ciñe a las órdenes de la Consejería de Medio Ambiente de 7 de enero de 2002, de 2 de diciembre de 2002 y a la Orden MAM/1921/2004, de 13 de diciembre, relativas, respectivamente, a la segregación y agregación de 25 hectáreas, segregación de 17 hectáreas y exclusión (61 hectáreas) del Monte número vvvv, denominado xx1, del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de xxxx1; y no a las Normas Subsidiarias de aquella localidad cuya validez o nulidad no es objeto de examen en el expediente analizado.

No procede, por tanto, pronunciamiento alguno sobre dichas alegaciones en el presente dictamen.

En conclusión, este Consejo comparte el carácter desestimatorio de la propuesta de orden y considera que las razones invocadas por las asociaciones interesadas no constituyen causas de nulidad de pleno derecho.



III CONCLUSIONES

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

No procede declarar la nulidad de pleno derecho de la órdenes de la Consejería de Medio Ambiente de 7 de enero de 2002, de 2 de diciembre de 2002 y Orden MAM/1921/2004, de 13 de diciembre, relativas, respectivamente, a la segregación y agregación de 25 hectáreas, segregación de 17 hectáreas y exclusión (61 hectáreas) del Monte número 271, denominado xx1, del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de xxxx1, perteneciente a la Diputación Provincial de xxxx1 y situado en el término municipal de xxxx2.

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