



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de septiembre de 2014, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado a instancia de qqqq, S.A.*, 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 28 de julio de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio iniciado a instancia de qqqq, S.A., para declarar la nulidad de la notificación efectuada el 22 de noviembre de 2010 por el Jefe del Servicio de Restauración de la Vegetación que pone fin al expediente nº vvvv de ayuda a la forestación de tierras agrarias.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de julio de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 369/2012, 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. Rey Martínez.

**Primero.-** El 18 de octubre de 2010 la Dirección General de Medio Natural certifica definitivamente el expediente de forestación de tierras agrícolas nº vvvv, cuyo beneficiario es el Ayuntamiento de xxxx, por un importe subvencionable de 53.630 euros.



Mediante oficio de 15 de noviembre, el Servicio de Restauración de la Vegetación remite por correo certificado con acuse de recibo una copia compulsada de la certificación definitiva de pago del referido expediente. La recepción por los interesados se produce el 22 de noviembre de 2010.

El 23 de diciembre de 2010 qqqq, S.A., empresa encargada de la ejecución de los trabajos de forestación, presenta un recurso de alzada contra la certificación definitiva de pago del expediente de forestación de tierras agrícolas nº vvvv.

El 13 de abril de 2011 la Viceconsejería de Desarrollo Sostenible de la Consejería de Medio Ambiente inadmite el recurso por extemporaneidad.

**Segundo.-** El 2 de mayo de 2014 D. yyyy, en nombre y representación de qqqq, S.A., en su condición de cesionaria de los derechos de crédito de forestación, solicita la revisión de oficio de la notificación efectuada el 22 de noviembre de 2010 de la certificación definitiva de pago que pone fin al expediente nº vvvv.

Se considera que "la solicitud de pago efectuada (...) en el expediente que nos ocupa fue desestimada sin haberse dictado y notificado, resolución, alguna por la Dirección General del Medio Natural o, subsidiariamente, por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente (el Jefe de Servicio de Restauración de la Vegetación), incurriendo por lo tanto, en las causas de nulidad de pleno derecho previstas en las letras e) y b) respectivamente, del artículo 62.1 de la Ley 30/92.

»(...) debe considerarse que el acto administrativo que se recurre, (...) por el que la Administración pone fin al expediente nº vvvv, no es ninguna resolución, tal y como resulta del propio contenido de la misma, por cuanto únicamente es la certificación definitiva de pago por los costes de implantación que debe servir como fundamento a la resolución final de pago que debió dictarse en el expediente por la Dirección General de Medio Natural".

»(...) En este sentido se ha pronunciado la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede en xxxx1), en supuestos sustancialmente idénticos, en los que también son parte qqqq, S.,A. y la Junta de Castilla y León y que hacen referencia a expedientes de ayuda a la reforestación en los que no se dictó resolución final de pago;



entendiendo que la ausencia de dicha resolución implica la nulidad de pleno derecho del acto administrativo y ordenando a la Administración demandada a retrotraer las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al acto dictado con vicio de nulidad”.

Se adjuntan, entre otros documentos, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sala de xxxx1) dictadas en los recursos contencioso-administrativos número 660/2009, 770/2009 y 887/2010.

**Tercero.-** El 20 de mayo de 2014 el Servicio de Restauración de la Vegetación informa que no se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido al haberse seguido escrupulosamente el procedimiento de justificación y pago de la ayuda para financiar los costes de implantación establecido en la entonces vigente Orden MAM/984/2007, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la primera forestación de tierras agrícolas. Se señala que la certificación definitiva de pago, emitida por el Director General de Medio Natural el 18 de octubre de 2010 es la resolución que pone fin al procedimiento de justificación y pago de la ayuda, resolución que cumple con todos los requisitos establecidos en la normativa general y sectorial aplicable. Se considera que la resolución fue dictada por el órgano competente el Director General de Medio Natural, aunque fuera notificada mediante oficio del Jefe de Servicio de Restauración de la Vegetación.

Por último, en relación con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dictada en el procedimiento ordinario 770/2009 el 25 de febrero de 2013, aportada para fundamentar la revisión de oficio, el informe manifiesta que “la referida sentencia ha sido acatada por esta Administración y ejecutada en sus propios términos en el concreto expediente en el que ha sido dictada pero, eso no supone que deba ser tenida en cuenta para todos los expedientes de forestación de tierras agrícolas porque su ámbito de aplicación no va más allá del asunto en el que se ha dictado, no sienta jurisprudencia ni doctrina ni, a la vista de las argumentaciones dadas en los apartados anteriores, las fundamentaciones por las que llega a su fallo no son compartidas por esta Administración, que ha actuado en todo momento conforme a derecho, tanto en la fase de tramitación y justificación del pago solicitado, como a la hora de dictar resolución que pone fin al procedimiento de pago de las ayudas concedidas para financiar los costes de implantación y a la hora de notificar al interesado la resolución adoptada, considerando la



sentencia aludida que es el Jefe del servicio de Restauración de la Vegetación la autoridad que resuelve la solicitud de pago, nada más lejos de la realidad, y que determina, a la postre, ese fallo totalmente distorsionador del procedimiento seguido (...).”

**Cuarto.-** Mediante Resolución de 2 de junio de 2014 la Dirección General de Medio Natural acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio.

**Quinto.-** El 8 de junio se concede trámite de audiencia a la empresa interesada, que el 20 de junio presenta un escrito en el que solicita la nulidad del acto administrativo dictado el 12 de noviembre de 2012 por el Jefe de servicio de Restauración, y que se ordene la retroacción de las actuaciones y se reconozca su derecho a percibir “el importe total 53.034,39 euros (subvencionables el 80 %, 42.427,51 euros) por los costes de implantación correspondientes a 23,94 ha. de forestación, más los intereses pertinentes”.

**Sexto.-** El 1 julio el Director General de Medio Natural formula propuesta de orden por la que se desestima la solicitud de revisión de oficio.

**Séptimo.-** El 7 de julio la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente informa favorablemente dicha propuesta de acuerdo.

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.h), 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, según la empresa interesada, el acto cuya revisión se solicita es la notificación efectuada el 22 de noviembre y realizada mediante un oficio de 12 de noviembre por el Servicio de Restauración de la Vegetación. La referida notificación contiene la certificación definitiva de pago emitida por el Director General de Medio Natural el 18 de octubre de 2010, cuya cuantía es objeto de controversia, y que según la Administración pone fin al procedimiento de justificación y pago de la ayuda.

Por ello, en última instancia el acto cuya revisión se solicita fue dictado por el Director General de Medio Natural, por lo que es competente para resolver el procedimiento el Consejero de Fomento y Medio Ambiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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, así como el Decreto 34/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

**3ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio tramitado por la Consejería Fomento y Medio Ambiente, a solicitud de qqqq, S.A., para declarar la nulidad de la notificación efectuada el 12 de noviembre de 2010 por el Jefe del Servicio de Restauración de la Vegetación, que pone fin al expediente nº vvvv de ayuda a la forestación de tierras agrarias

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, 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 Dirección General de Medio Natural y la concesión del trámite de audiencia. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

**4ª.-** En el supuesto objeto de análisis, la empresa interesada alega que notificación efectuada el 22 de noviembre de 2010 mediante un oficio del Jefe del Servicio de Restauración de la Vegetación, es nula 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 subsidiariamente letra b) ("los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio") de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En el presente caso, se ha 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. (...)"

El acto impugnado, que tenía como finalidad la notificación a la empresa interesada de la resolución que pone fin al procedimiento de justificación y pago de la subvención concedida, surtió plenos efectos desde el momento que fue recibida el 22 de noviembre de 2010. El 23 de diciembre de 2010 D. yyyy, en representación de qqqq, S.A., presenta un recurso de alzada contra la certificación definitiva de pago del expediente de forestación de tierras agrícolas nº vvvv que acompañaba al oficio, al estar disconforme con su contenido,



recurso que es inadmitido por presentación extemporánea. Posteriormente, ante la ineficacia de su impugnación y transcurridos más de tres años, se solicita la revisión de oficio de la notificación realizada por el Jefe del Servicio de Restauración de la Vegetación que pone fin al expediente.

Hechas estas observaciones 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.

En el presente caso el acto administrativo para el que se solicita revisión de oficio es un acto de notificación, por lo que deberá tenerse en cuenta lo que determina la reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, del Tribunal Supremo, que entre otras, en la Sentencia de 22 de julio de 2002 deja claro que la irregularidad o la falta de notificación afectaría, de existir, "a la eficacia del acto, pero no a su validez ni a su naturaleza jurídica, que seguiría siendo la de un acto de trámite no susceptible de





impugnación autónoma, esto es, un acto de trámite de los comprendidos en el párrafo segundo del artículo 107.1 de la Ley 30/1992”, y por tanto queda fuera de los vicios de nulidad de pleno derecho, no prosperando, en consecuencia, la revisión de oficio.

Además de ello, la propia empresa interesada pone de manifiesto que “el acto administrativo que se recurre, (...) por el que la Administración pone fin al expediente nº vvvv, no es ninguna resolución, tal y como resulta del propio contenido de la misma, por cuanto únicamente es la certificación definitiva de pago por los costes de implantación que debe servir como fundamento a la resolución final de pago que debió dictarse en el expediente por la Dirección General de Medio Natural”.

»(...)En este sentido se ha pronunciado la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede en xxxx1), en supuestos sustancialmente idénticos, en los que también son parte qqqq, S.A. y la Junta de Castilla y León y que hacen referencia a expedientes de ayuda a la reforestación en los que no se dictó resolución final de pago; entendiéndose que la ausencia de dicha resolución implica la nulidad de pleno derecho del acto administrativo y ordenando a la Administración demandada a retrotraer las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al acto dictado con vicio de nulidad”.

En conclusión, este Consejo considera, de acuerdo con la referida doctrina, que no procede la revisión de oficio de la notificación efectuada el 22 de noviembre de 2010 por el Jefe del Servicio de Restauración de la Vegetación al tratarse de un mero acto de trámite no susceptible de impugnación autónoma.

### **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 notificación efectuada el 22 de noviembre de 2010 por el Jefe del Servicio de Restauración de la Vegetación, que pone fin al expediente nº vvvv de ayuda a la forestación de tierras agrarias.



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

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