

En Logroño, a 22 de febrero de 2000, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros Don Antonio Fanlo Loras, Don Pedro de Pablo Contreras, Don Joaquín Ibarra Alcoya y Don Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente Don Antonio Fanlo Loras, emite, por mayoría, con dos votos particulares, el siguiente

DICTAMEN

3/00

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en el procedimiento administrativo de revisión de oficio, iniciado por el mismo órgano administrativo, de una subvención por importe de 7.000.000 de pesetas otorgada al Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros, cuya finalidad era la adquisición de maquinaria para realización de desbroces destinados a regeneración de pastizales.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 2 de agosto de 1999 el Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros, al amparo de la Orden 10/99, de 8 de junio (BOR de 17 de junio de 1999), solicitó una subvención por importe de 6.400.000 de pesetas para adquisición de maquinaria para la realización de desbroces destinados a regeneración de pastizales. Esa solicitud tuvo entrada en el Registro de la Consejería el 12 de agosto.

Segundo

El 22 de septiembre de 1999 un funcionario técnico de la Dirección General de Desarrollo Rural suscribe acta de inspección previa en la que comprueba, en relación con la solicitud mencionada, que la inversión proyectada no se ha realizado en dicha fecha.

Adjunta a dicha acta existe un Anejo núm 2 relativo al «Programa de trabajo e inversión» (Documento 2-3), en el que el primer año está previsto adquirir un tractor y aperos por importe de 5.908.704 ptas, con una inversión de 8.361.998 pesetas (IVA incluido). En los cinco años siguientes se proyectan trabajos de desbroce de un total de 1.000 Hectáreas por un importe de 36.542.788 pesetas lo que hace un total de 44.904.786 pesetas.

Tercero

El 29 de septiembre de 1999, la Sección de Ayudas Estructurales de la Dirección General de Desarrollo Rural, a la vista de la citada solicitud y considerando que la misma cumple y ha acreditado los requisitos exigidos en la normativa aplicable; que el objeto de la inversión se encuentra contemplado en el art. 4.1.a) de la Orden 10/99; que el art. 8.a) de la misma establece un límite máximo de 7.000.000 pts de subvención para dicha modalidad inversora; que, de acuerdo con el art. 8.a) de la Orden precitada, la Dirección General del Medio Natural debe informar con carácter vinculante, en el plazo de quince días y, caso de que no se emita, la falta del mismo se entenderá en positivo, formula propuesta de otorgamiento de una subvención por importe de 7.000.000 pts.

Cuarto

El 7 de octubre de 1999, el Consejero de Agricultura dicta resolución por la que se otorga dicha subvención, condicionada a que el plazo máximo para la ejecución de la inversión proyectada no supere los 3 meses desde la concesión y previa justificación documental de los gastos. Esta Resolución, con registro de salida de 18 de octubre fue notificada el 21 del mismo mes.

Quinto

El 4 de octubre de 1999, el Director General de Medio Natural envía a la Dirección General de Desarrollo Rural los informes efectuados sobre las memorias técnicas presentadas para acogerse a la convocatoria de ayudas destinadas a la regeneración de pastizales.

En lo que al expediente sometido a nuestro dictamen interesa, se dice literalmente: *«la solicitud de Torrecilla en Cameros se informa desfavorablemente ya que en una aproximación resulta que no se alcanza ni siquiera la cifra de 500 Has. que cumplan los requisitos de pendiente y fracción de cabida cubierta requeridos».*

La fundamentación de esta valoración se hace con apoyo en el informe redactado por el Jefe del Servicio de Montes, de 29 de octubre de 1999, en el que se afirma literalmente: *“Se incluyen parcelas en las que existen zonas muy amplias que superan el 35% de pendiente o presentan un grado de cobertura arbórea mayor del 20%, que no han sido reflejadas convenientemente en los planos. Se estima, en una aproximación, que no hay más de 500 Has. que cumplen ambos requisitos, por lo que es inviable alcanzar las superficies de 1.000 Has. Por consiguiente, se informa desfavorablemente la realización de los trabajos indicados.”*

El escrito del Director General, junto con éste del Jefe del Servicio de Montes,

tuvieron entrada en el Registro de la Consejería de Agricultura el 11 de octubre de 1999.

Sexto

El 25 de octubre de 1999, la Sección de Ayudas Estructurales de la Dirección General de Desarrollo Rural emite nuevo informe en el que, tras enumerar, en breve síntesis, los hechos relatados en los anteriores Antecedentes, da cuenta de que la Intervención Delegada devolvió el expediente correspondiente al Ayuntamiento de Torrecilla por encontrar ciertas irregularidades en las cantidades solicitadas (6.400.000 pts.) y que la Dirección General del Medio Natural ha emitido informe desfavorable a la misma.

Literalmente se dice *«este informe, aunque esté fuera de plazo, los datos que aportan son vinculantes para que la solicitud presentada pueda ser estimada, ya que se detecta que no hay más de 500 Has. que cumplan los requisitos requeridos en el art. 4.1 de la Orden 10/99, de 8 de junio»*.

Como quiera, además, que el art. 4.1.a) de la citada Orden establece que en el caso de adquisición de maquinaria por Entidades Locales, será preciso que la superficie afectada por el Plan de desbroces supere las 1.000 Has., propone: *«Primero: la revocación de la Resolución n.º 2063 de concesión de la ayuda al Ayuntamiento de Torrecilla en Cros., de fecha 7 de octubre de 1999. Segundo: la denegación de la ayuda concedida a la citada entidad»*.

Séptimo

El 16 de noviembre de 1999, el Jefe de Unidad de Normativa y Asistencia Técnica emite informe en el que propone iniciar y tramitar el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 7 de octubre de 1999, por la que el Consejero de Agricultura otorgó al Ayuntamiento de Torrecilla una subvención de 7.000.000 pts al amparo de lo dispuesto en el art. 102.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPC).

Dicha resolución -para el informante- incurre en un error material (puesto que sólo había solicitado 6.400.000 pts) susceptible de rectificación en cualquier momento y, además, carece de los requisitos esenciales para su otorgamiento, de acuerdo con lo establecido en el art. 4.1.a) de la Orden 10/99, en relación con el 62.1 f) Ley 30/1992, razón por la es nula de pleno derecho.

Octavo

El mismo día, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural adopta

Resolución en la que se acuerda notificar a la parte interesada la tramitación del Procedimiento de revisión de oficio nº 10/99, iniciado de oficio, dar trámite de audiencia a la entidad interesada y solicitar dictamen del Consejo Consultivo. Dicha Resolución fue notificada el 19 de noviembre de 1999.

Noveno

El 30 de noviembre de 1999, el Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros presenta sus alegaciones al expediente revisor en las que pone de manifiesto que la anulación de la subvención ocasionará perjuicios de carácter patrimonial que estima en 38.711.022 pts. y 241.957 pts., importe de dos conceptos diferentes, y que el procedimiento revisor debiera tramitarse de acuerdo con el art. 103 LPC.

Décimo

El 21 de diciembre, el Jefe Sección de Normativa y Asistencia Técnica formula Propuesta de revisión de la subvención otorgada al Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros por importe de 7.000.000 pts, ya que la superficie prevista en el Plan de Desbroces no alcanza las 1.000 Has., sin que la citada anulación confiera derecho a indemnización alguna.

Undécimo

El 25 de enero de 2000, este Consejo Consultivo, mediante el Acuerdo 4/2000, a propuesta del ponente, solicitó a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, determinados documentos para completar el expediente.

Duodécimo

En cumplimiento de este Acuerdo, el 17 de febrero de 2000 tuvieron entrada en el Registro de este Consejo Consultivo los siguientes documentos:

a) La Memoria relativa al *«Desbroce de pastizales en el término municipal de Torrecilla en Cameros (La Rioja)»*, elaborada por D. J.A G. M., Ingeniero Agrónomo, datada de 10 de agosto de 1999. En lo que se refiere a su contenido y en lo que ahora interesa, destaca que:

- En el apartado 4.2, relativo a *«Desbroces de pastizales»*, se indica que:

«se ha dividido la actuación en cinco zonas (...) En la actualidad las zonas objeto de actuación se encuentran altamente invadidas por matorral,

destacando en todas las zonas, homogéneas en cuanto a matorral se refiere, las especies dominantes son el boj ("buxus serpenvicens") y la aulaga ("genista scorpius") y por existencia de arbolado diseminado, principalmente encinas y roble cajigo (...) Las características de la zona, son terrenos con fuertes pendientes y vegetación arbórea diseminada, donde la vegetación arbustiva adquiere vigor y volumen por lo que el desbroce de estos pastizales es fundamental para ayudar al sostenimiento de la cabaña ganadera, formada en la actualidad por 505,600 U.G.M, de ganado vacuno, ovino y caprino. En virtud de la Orden 10/99, la superficie máxima de actuación será de 1.010 Ha, correspondientes a las 505,60 U.G.M existentes en el término municipal, realizándose los dos primeros años el desbroce de 250 Ha para completar en el período de 5 años la superficie total de actuación. A partir del tercer años se desbrozará 166 nuevas y 75 ya desbrozadas para conseguir evitar el rebrote de matorral».

- En el apartado 4.2.1 de la Memoria:

- Se da cuenta de las zonas de actuación y la superficie incluida (1.000 Hectáreas), superficie mínima exigida para tener derecho a subvención de acuerdo con el art. 4.1.a), *in fine*, de la Orden 10/99, con un presupuesto total de ejecución de 44.904.787 pesetas. La información sobre superficies de desbroce está más detallada en el Anejo nº 1, en el que se describen cinco zonas de actuación.

- El Anejo nº 2 se refiere al «Programa de Trabajo e inversión», que se corresponde con el documento al que hemos hecho referencia en el Antecedente de Hecho Segundo, y del que ignorábamos cuál era su procedencia exacta hasta la remisión de esta Memoria.

- En el Anejo nº 3, relativo a «Subvenciones solicitadas», aparece un cuadro referido a los cinco años de duración del proyecto: referido al Año 0 aparece una «Inversión, incluido el IVA», de 8.361.998 pesetas y una «Subvención solicitada» de 7.000.000 pesetas.

- En el Anejo relativo a «Planos» se recoge en el Plano nº 2 la localización de las cinco zonas de actuación, que no comprenden la totalidad del término municipal, realizadas a escala 1:25.000, así como planos detallados de cada una de las cinco zonas, el primero a escala 1:15.000 y los demás a 1:10.000.

b) Nueva fotocopia del Acta de Inspección previa y Anejo nº 2, que son los referenciados en el Antecedente de Hecho Segundo.

c) *«Informe Complementario relativo a la Memoria para la realización de desbroces en Torrecilla en Cameros»*, suscrito el 9 de febrero de 2000, por el Jefe de Servicio de Montes. En el mismo, tras reiterar el contenido del art. 4.3 de la Orden 10/99, que se refiere al porcentaje de cobertura de especies arbóreas (no superior al 20 %) y/o aquellas cuya pendiente supere el 35%, indica que ,solapando las superficies solicitadas para los desbroces con las superficies arboladas, de acuerdo al mapa forestal de La Rioja elaborado en 1990 y con un plano de pendientes elaborado en diciembre de 1999, de las 1.000 hectáreas proyectadas, sólo 617,47 hectáreas cumplen los requisitos. Todo ello se justifica en una tabla en la que, junto a las hectáreas del proyecto, se acompaña la superficie subvencionable en cada una de las cinco zonas. Y añade literalmente a continuación:

«3. Las superficies arboladas pueden haber sufrido modificaciones en el último decenio pero en todo caso a favor de un incremento de la superficie arbolada. Es decir los cambios serían desfavorables para poder cumplir los requisitos de la solicitud.

4. Las técnicas de elaboración del mapa forestal y del plano de pendientes podrían producir errores máximos del 10% respecto a la realización de otras mediciones más exhaustivas y depuradas que debieron haber hecho los solicitantes.

5. De acuerdo a lo anterior, el terreno que podría ser objeto de subvención cumpliendo estrictamente los criterios de la Orden alcanzaría 555-680 Has.

6. No obstante, entre los terrenos que se han considerado subvencionables según lo anterior, hay extensos pastizales en terrenos calizos de óptima calidad que carecen en absoluto de matorral y que, por tanto, no precisan ningún desbroce. Se estima que, como mínimo, supondría 44 Has en la zona 1 y 130 Has. en la zona 5.

Así pues, la subvención siguiendo estos criterios alcanzaría entre 370 y 505 Has.»

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 30 de diciembre de 1999, registrado de salida el 4 de enero de

2000 y de entrada en este Consejo el 11 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito también de 11 de enero de 2000, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la Sesión 1/2000, de 25 de enero, del Consejo Consultivo, en la que, a virtud del Acuerdo 4/2000, de la misma fecha, se apreció la necesidad de completar el expediente con determinados datos y documentos, que se solicitaron seguidamente de la Consejería requirente suspendiendo el plazo para dictaminar hasta el 18 de febrero de 2000.

Tal y como se ha expuesto en el Antecedente de Hecho Duodécimo del asunto, en cumplimiento de este Acuerdo, el 17 de febrero de 2000 tuvieron entrada en el Registro de este Consejo Consultivo los documentos allí mismo referenciados para complementar el expediente a dictaminar:

Cuarto

Así completado el expediente, la correspondiente ponencia quedó incluida nuevamente, para debate y votación, en el orden del día de la Sesión 2/2000, del Consejo Consultivo, celebrada en la fecha señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo para la revisión de actos nulos de pleno derecho

De acuerdo con el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la revisión de oficio de actos administrativos por la propia Administración ha quedado limitada a aquellos que incurran en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho recogidas en el art. 62.1 de la referida Ley.

Constituye un requisito procedimental -obstativo, en su caso- de la revisión, la existencia de un *«previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma»*, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 de dicho art. 102 LPC.

La preceptividad de este dictamen está igualmente establecida en el art. 8.4.H de nuestro Reglamento, aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio, y el órgano competente ha optado por solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo.

Segundo

Órgano competente para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio

El procedimiento de revisión se ha iniciado por Resolución del Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural a instancia de la Sección de Ayudas Estructurales.

Resulta competente para la iniciación del presente expediente de revisión de oficio el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y para resolverlo el Consejo de Gobierno por las razones argüidas en la propuesta de resolución obrante en el expediente, cuestión sobre la que ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos en anteriores Dictámenes (así en el Fundamento Jurídico segundo de nuestros Dictámenes 32/99 y 38/99) a los que nos remitimos.

Reiteramos nuestra anterior recomendación, en el sentido de manifestar la conveniencia de modificar la legislación autonómica a fin de evitar el vacío legal actualmente existente en esta materia de revisión de oficio. Debe tenerse en cuenta que falta en esta regulación regional la previsión relativa al órgano competente para resolver, -razón por la que se acude de acuerdo con el principio de equivalencia orgánica, a lo dispuesto en la Disp. Adic. 16ª LOFAGE-, así como del competente para iniciarlo, cuando la competencia no sea coincidente, extremo sobre el que nada dice la legislación regional y tampoco la estatal.

Tercero

Sobre la existencia de un error de hecho en la resolución por la que se otorga una subvención de 7.000.000 pts. al Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros

Dos irregularidades afectan a la Resolución de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural objeto del procedimiento de revisión sometido a nuestra consideración, de acuerdo con los datos que obran en el expediente. La existencia de un error material y una causa de nulidad de pleno derecho. Examinemos la primera de las irregularidades.

En primer lugar, incurre en un error material o de hecho al otorgar 7.000.000 ptas. cuando lo solicitado por el Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros, en su escrito de 2 de agosto, fueron 6.400.000 pesetas. En ese supuesto error material incurrió la propuesta de resolución formulada por la Sección de Ayudas Estructurales y la Resolución de otorgamiento del Consejero de Agricultura.

La concurrencia de este error, de acuerdo con el Informe y la Propuesta de resolución de Sección de Normativa y Asistencia Técnica *«permite la rectificación del mismo de oficio por las Administraciones Públicas en cualquier momento»*, de conformidad con el art. 105.2 LPC.

Esa es la consecuencia legal si se acepta que concurre un error material, de hecho o aritmético, puesto que, en ese caso, la Administración, de acuerdo con el citado precepto legal, no debe sujetarse a solemnidad ni límite temporal alguno. No debe seguir los estrictos trámites establecidos en los arts. 102 y 103 LPC, puesto que esa rectificación no implica una revocación del acto en términos jurídicos. La rectificación puede hacerse en cualquier momento, tanto de oficio, como a instancia del interesado.

El problema radica en discernir si en el caso concreto sometido a nuestra consideración concurre ciertamente un error material o de hecho. Eso es lo que se afirma en los informes de los servicios de la Administración actora que constan en el expediente. La cuestión requiere, sin embargo, un examen más pausado, puesto que, como ha advertido la jurisprudencia, la Administración podría intentar invocarlo para, sin más formalidades, proceder a verdaderas rectificaciones de concepto.

Ello explica el rigor con el que el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado han aplicado esta categoría del error material o de hecho para evitar el posible fraude de ley. Así se niega el carácter de error de hecho siempre que su apreciación implique un juicio valorativo (Sentencia de 8 de abril de 1965 y Dictamen de 23 de enero de 1953; también la Sentencia de

18 de abril de 1975), o exija una operación de calificación jurídica (Dictamen de 18 de diciembre de 1958) y, por supuesto, siempre que la rectificación represente realmente una alteración fundamental del sentido del acto (Sentencia de 8 y 19 de abril de 1967). La jurisprudencia más reciente (Sentencias de 22 de mayo de 1986, 23 de marzo de 1993, 31 de enero y 16 de mayo de 1994, 16 de noviembre de 1998, Arz. 8127 entre otras), reitera esta doctrina. Baste ahora reproducir, la STS de 25 de mayo de 1999 (Arz. 5075, FL 2º), que resume esta línea jurisprudencial:

«...para poder aplicar el mecanismo procedimental de rectificación de errores materiales o de hecho se requiere que concurran, en esencia, las siguientes circunstancias:

- 1) que se trate de simples equivocaciones elementales de nombre, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos;*
- 2) que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte;*
- 3) que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de normas jurídicas aplicables;*
- 4) que no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos;*
- 5) que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe un error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica);*
- 6) que no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no genere la anulación o revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificadora de oficio, encubrir una auténtica revisión; y*
- 7) que se aplique con un hondo criterio restrictivo(...).»*

Esta doctrina la reitera la STS de 19 de mayo de 1999 (Arz. 3661) y 24 de marzo de 1999 (Arz. 3734).

En el presente caso, a juicio de este Consejo Consultivo, no se trata de delimitar la

frontera entre el error de hecho y el de derecho, sino de delimitar cuál es el importe de la inversión proyectada, base determinante de la posible subvención con el límite máximo de 7.000.000 ptas establecida en la Orden 10/99. Esto es, la realidad de un hecho, elemento independiente de toda opinión, criterio particular o calificación (STS 21 de septiembre de 1998, Arz. 6935).

En el expediente consta la petición inicial formulada en impreso oficial en la que el Ayuntamiento de Torrecilla solicita *«las subvenciones máximas que procedan»* para adquisición de maquinaria para realización de desbroces destinados a regeneración de pastizales, con un presupuesto de 6.400.000 ptas. En el impreso oficial empleado para presentar la solicitud no se indica que se aporte documentación específica, si bien, una vez completado el expediente tras nuestro Acuerdo de 25 de enero, se nos ha remitido la Memoria técnica, suscrita por Técnico competente.

La cuantía de ese presupuesto (6.400.000 ptas) es la que figura en el *«Acta de inspección previa»* firmada por un funcionario técnico de la Dirección General de Investigación y Desarrollo Rural. Sin embargo, en el *Anejo nº 2 «Programa de Trabajo e Inversión* (Documento 2-3 del expediente), aparece, en concepto de compra de maquinaria, una inversión de 5.908.704 ptas y la cantidad de 8.361.998 (IVA incluido). Es más, en el *Anejo 3 «Subvenciones solicitadas»*, se recoge, en la correspondiente al año 0, como ha quedado señalado en el Antecedente de Hecho Duodécimo, una de 7.000.000, que es la máxima permitida.

Y es ésta última cantidad la que se toma en consideración por la Sección de Ayudas Estructurales en su Propuesta de resolución. Sorprende, ciertamente, que el Ayuntamiento de Torrecilla nada alegue a este respecto, ni considere que la cantidad prevista en el *Anejo nº 2* de la Memoria Técnica sea la realmente operativa, que constituye una mejora de la solicitud inicial, como permite ahora el art. 71.3 LPC. Este Consejo Consultivo entiende que no ha habido error al tomar como cantidad subvencionable la que consta en la Memoria Técnica, documento justificativo de los gastos proyectados. En todo caso, el supuesto error no es algo evidente y su rectificación supondría, como máximo, reducir la cantidad subvencionada a las 6.400.000 ptas solicitadas, nunca en denegar la cantidad inicialmente pedida, como parece deducirse de la propuesta de revisión.

Cuarto

Sobre la existencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la resolución por la que se otorga una subvención de 7.000.000 pts. al Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros

La segunda irregularidad alegada en el expediente para proceder a la revisión de la

resolución subvencionadora es que incurre en un supuesto de nulidad del art. 62.1.f) LPC, al haber adquirido facultades y derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

A esa conclusión se llega tras considerar que la solicitud no cumple con el requisito establecido en el art. 4.1.a) de la Orden 10/99 que exige que, cuando se trate de adquisición de maquinaria por las Entidades locales para desbroces, la superficie prevista en el Plan de desbroces, a lo largo de 5 años, supere las 1.000 Has.

Esta es, por lo demás, la cantidad máxima que podía solicitar el Ayuntamiento de Torrecilla, a tenor de lo dispuesto en ese mismo apartado (*«la superficie máxima que podrá acogerse a subvención en el período de tiempo de 5 años, será el resultado de multiplicar el número de U.G.M.s del municipio por dos hectáreas por U.G.M.»*, como queda recogido en la Memoria, dado que existen en Torrecilla 505,60 U.G.M de ganado, siendo la superficie máxima subvencionable 1.010 Has.).

En la Memoria Técnica presentada por el Ayuntamiento de Torrecilla, se justifica, como ha quedado señalado en el Antecedente de hecho Duodécimo, esa superficie total de 1.000 Has. Sin embargo, el informe de la Dirección General del Medio Natural, fundado en el del Servicio de Montes, pone de manifiesto que el Plan de desbroces no alcanza siquiera la cifra de 500 Has que cumplan los requisitos de pendiente y fracción de cabida cubierta requeridos, puesto que las demás deben quedar excluidas al no ajustarse a lo previsto en el art. 4.3 Orden 10/99, dado que se trata de zonas en las que el porcentaje de cobertura de especies arbóreas supera el 20 % y/o su pendiente supera el 35%.

Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que el contenido de ese informe de la Dirección General del Medio Natural, aunque de fecha anterior a la Resolución subvencionadora del Consejero de Agricultura, tiene entrada en el Registro de esta Consejería con posterioridad a la misma. En la propuesta de resolución formulada por la Sección de Ayudas Estructurales se hacía expresa referencia al carácter vinculante de ese informe, siempre que se emitiese en el plazo máximo de 15 días, puesto que, en caso contrario, *«el silencio se considerará positivo»*, de acuerdo con el art. 7.4 Orden 10/99 (debiera decir mejor, que *«se entenderá favorable si no se emite en dicho plazo»*). Esta previsión es la que literalmente aplicó La Sección de Ayudas Estructurales al hacer su propuesta.

Será esta misma Sección la que, en su nuevo informe de 25 de octubre de 1999, advierta que el informe de la Dirección General del Medio Natural, aunque esté fuera de plazo, es vinculante, razón por la que propone la revocación de la subvención concedida y la denegación de la misma.

Llegados a esta altura de nuestra argumentación, resulta obvio, a juicio de este

Consejo Consultivo, que la identificación de la causa de nulidad que pueda afectar a la Resolución del Consejero de Agricultura, de 7 de octubre de 1999, dependerá del valor que atribuyamos en el expediente de concesión de ayudas al informe de la Dirección General del Medio Natural, como elemento probatorio suficiente de la concurrencia de la referida causa de nulidad.

En efecto, como ha quedado señalado en los Antecedentes de hecho, la Sección de Ayudas Estructurales hizo una interpretación literal del art. 7.4 de la Orden 10/99. Las solicitudes relativas a adquisición de maquinaria para desbroces deben ser informadas preceptivamente (*«deberán ser informadas»*) por la Dirección General del Medio Natural y su informe es vinculante (*«de forma vinculante»*). El plazo máximo para la emisión del informe es de quince días y caso de no emitirse, se entenderá favorable (*«el silencio se considerará positivo»*).

La Propuesta de resolución de la Sección de Ayudas Estructurales de 29 de septiembre de 1999 (Antecedente de Hecho Tercero), se ajusta totalmente a la interpretación literal del art. 7.4 Orden 10/99, dado que, al no recibir el informe de la Dirección General del Medio Natural en el plazo indicado -pese a que no consta en el expediente la fecha de remisión para informe, determinante del *dies a quo* del cómputo, y aunque ese informe se había efectivamente emitido, pero no comunicado al órgano solicitante-, formula propuesta favorable al otorgamiento de la subvención. Esto es, se ha cumplido lo dispuesto en la Orden 10/99 y se ha dado traslado a dicho órgano directivo, pero como quiera que éste no ha remitido su informe en el plazo establecido, se considera favorable (*«el silencio se considerará positivo»*).

Es en un momento posterior, una vez resuelta y notificada la subvención cuando la Sección de Ayudas Estructurales, a la vista del contenido desfavorable del informe de la Dirección General del Medio Natural, entiende que ese informe, *«aunque esté fuera de plazo, los datos que aportan son vinculantes para que la solicitud pueda ser estimada, ya que se detecta que no hay más de 500 Has que cumplan los requisitos requeridos en el art. 4.1 de la Orden 10/99, de 8 de junio»*, razón por la que propone la revocación y denegación de la ayuda concedida, comunicación que la Unidad de Normativa y Asistencia Técnica entiende, más técnicamente, como una propuesta de iniciación y tramitación del procedimiento de revisión de oficio, al amparo del art. 102 en relación con el art. 62.1.f) LPC.

Lo que ha sucedido en estrictos términos jurídicos es que la Resolución de 7 de octubre de 1999, formalmente ajustada a la legalidad, al malograrse su valor vinculante por no emitirse en plazo, resulta, sin embargo, viciada por la causa de nulidad establecida en el art. 62.1.f) LPC (*«los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para*

su adquisición»), dado que se ha otorgado una ayuda a quien no reúne los requisitos sustantivos establecidos en el art. 4.1.a) y 4.3 Orden 10/99, como queda referido en el contenido del informe de la Dirección General del Medio Natural y en el del Servicio de Montes.

La cuestión que suscita el caso sometido a nuestra consideración es, por tanto, si ha quedado suficientemente razonado que la solicitud del Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros, no reúne los requisitos esenciales para el otorgamiento de la subvención.

En nuestro Acuerdo 4/2000 se solicitó nuevo informe de la Dirección General del Medio Natural en que *«se detallen, de forma motivada y con expresión de los datos numéricos y planimétricos concretos, las causas por las que, a juicio de dicha Dirección General, la solicitud del Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros no reúne los requisitos necesarios para la concesión de la subvención solicitada en su momento»*.

En el Antecedente de Hecho Duodécimo ha quedado reseñado el contenido del informe complementario emitido por el Servicio de Montes de la Dirección General del Medio Natural.

Pues bien, examinado su contenido, este Consejo Consultivo entiende que el Informe complementario del Servicio de Montes ofrece una motivación suficiente, por más que sea escueta y breve, de la falta de cumplimiento de los requisitos esenciales exigidos para el otorgamiento de la subvención.

Cuestión distinta es que la redacción del art. 7.4 Orden 10/99, resulta inadecuada en términos de oportunidad, puesto que, si se ha pretendido configurar el informe de la Dirección General del Medio Natural como preceptivo y vinculante, es contradictorio con esa finalidad que se establezca un plazo máximo relativamente breve (quince días) para su emisión y caso de que no se emita, el informe se entienda favorable (*«el silencio se considerará positivo»*).

Dado que el plazo para resolver estos procedimientos subvencionales es de seis meses, de acuerdo con el art. 9.1 Orden 10/99, parecería recomendable que el sistema de informes de otros órganos se articulara de manera semejante a lo establecido en el art. 83.3 LPC (interrupción del procedimiento cuando el informe solicitado es determinante), en conexión con el art. 42.5.c) LPC que establece una suspensión de procedimiento por un plazo máximo de tres meses cuando falte la emisión de un informe preceptivo y determinante del contenido de la resolución.

CONCLUSIONES

Primera

Se informa favorablemente la anulación de la Resolución del Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de 7 de octubre de 1999, por la que se otorgó una subvención de 7.000.000 ptas, al Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros sin que proceda indemnización alguna por daños y perjuicios a favor de esta entidad.

Segunda

La competencia para resolver el procedimiento de revisión corresponde, como queda señalado en el Fundamento de Derecho Segundo, al Consejo de Gobierno.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados en el encabezamiento.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS
CONSULTIVOS D. PEDRO DE PABLO CONTRERAS Y D. IGNACIO
GRANADO HIJELMO.**

Estamos de acuerdo con todo el contenido del Dictamen adoptado por la mayoría del Consejo Consultivo, a excepción de la parte final del Fundamento de Derecho Cuarto y con la Conclusión Primera que trae causa del mismo.

En efecto, en dicha parte final del Fundamento Jurídico Cuarto se extraen consecuencias de los documentos complementarios remitidos por la Administración a instancias de este mismo Consejo Consultivo para dictaminar estimándolos suficientes para fundar la causa de nulidad radical o de pleno derecho a que el dictamen se refiere.

Por el contrario, entendemos que, pese a los datos numéricos que tal documentación complementaria aporta en relación con cada una de las zonas a desbrozar previstas en la Memoria-Técnica, con indicación precisa de la superficie real que, en su criterio, cumple los requisitos establecidos en la Orden 10/99, la motivación del informe resulta todavía genérica e insuficiente para justificar la no concurrencia de los requisitos reglamentarios exigidos.

Parece que se ha llegado a esas concreciones numéricas por estimaciones o aproximaciones. La metodología ha consistido en *«solapar las superficies a desbrozar con las superficies arboladas de acuerdo con el mapa forestal de La Rioja, elaborado en 1990 y un plano de pendientes elaborado en diciembre de 1999»*. Nada se dice de la escala en la que están redactados esos mapas (cuando sí que consta en los planos de las superficies a desbrozar de la Memoria-Técnica) o cómo se ha tenido en cuenta lo que son superficies de *«arbolado»* y las de *«matorrales»*, que no deben confundirse, dado que precisamente se trata de desbrozar éstos últimos, respetándose las masas arbóreas. El carácter estimativo e indiciario del método de *«solapamiento»* queda confirmado por el contenido de los apartados 3 (modificaciones de las superficies arboladas en los 10 últimos años) y 4 (posibles errores de hasta un 10% técnica elaboración mapa forestal y plano de pendientes) del Informe complementario.

La utilización de la vía excepcional de la revisión de oficio por la Administración requiere la concurrencia indiscutida de una causa de nulidad de las contempladas en el art. 62.1 LPC, puesto que, en caso contrario, las posibilidades de dejar sin efecto un acto administrativo pasan por su declaración de lesividad y su impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Así pues, en nuestro criterio, no ha quedado suficientemente probado que concurra la

causa de nulidad prevista en el art. 62.1.f) LPC, razón por la que no puede utilizarse el procedimiento de revisión de oficio establecido en el art. 102 LPC. Si la Administración actuante considera que concurre alguna causa de anulabilidad deberá declarar lesivo el acto y solicitar a los Tribunales del orden contencioso-administrativo su anulación.

Es el voto particular que emitimos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento del dictamen aprobado por la mayoría del Consejo Consultivo de La Rioja.