

En Logroño, a 27 de julio de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

65/04

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, en el procedimiento administrativo de revisión de oficio tramitado a solicitud de D. I.A.C., de la Resolución del Director General de Medio Natural, de 31 de octubre de 2001, por la que se constituye el coto municipal de caza LO—10.077, de Fonzaleche.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

#### Primero

Por Resolución de 31 de octubre de 2001, del Director General de Medio Natural, y previa la tramitación del correspondiente procedimiento, se autorizó la constitución del Coto municipal de caza LO—10.077, de Fonzaleche, con una superficie de 1.693 hectáreas, correspondiente a la totalidad del término municipal, para lo cual dicho Ayuntamiento había acreditado la cesión de los derechos cinegéticos de un total de 967,73 hectáreas, lo que supone el 58,08 por ciento de la superficie rústica del coto solicitado.

Debe tenerse en cuenta, como consta en la documentación relacionada con esta autorización de constitución definitiva del coto municipal del expediente remitido, que el Ayuntamiento de Fonzaleche era con anterioridad titular del Coto *privado* de Caza LO—10.077, que fue necesario adaptar a la Ley 9/1998, de Caza, de La Rioja. A tal fin, el Pleno del Ayuntamiento acordó, en sesión de 15 de junio de 2000, solicitar la *renovación* del mismo como coto municipal de caza. Como quiera que el Ayuntamiento no acreditó la cesión de derechos

cinagéticos de al menos el 55 por ciento de la superficie del coto, al amparo de lo dispuesto en el art. 29.3 de la citada Ley 9/1998, y en virtud de la Disposición Transitoria Segunda de dicha Ley, al no suponer cambio de titularidad del coto entonces existente, se solicitó la creación **provisional** del coto municipal de caza que fue autorizada por Resolución del Director General de Medio Natural, de 2 de noviembre de 2000.

En la primera de sus condiciones se establecía que, por aplicación de la citada Disposición Transitoria Segunda de la Ley 9/1998, debía acreditarse, antes del 31 de julio de 2001, la cesión de los derechos cinagéticos del porcentaje establecido en el art. 29.3 de la citada Ley.

Consta en la documentación remitida una “Relación de cazadores de Fonzaleche y Villaseca” expedida por el Ayuntamiento de Fonzaleche en la que, entre otros, figura D. I.A.C., interesado que ejercita la acción de nulidad origen del presente procedimiento (Folio 11).

Constan, asimismo, los documentos de cesión de derechos cinagéticos suscritos por los titulares de las fincas, sus herederos, representantes y, en algunos, consta la firma “Por orden”, (Folios 34 a 236).

### **Segundo**

Mediante escrito de 2 de junio de 2003, y entrada en el Registro General de 10 de junio de 2003, D. I.A.C., vecino de Fonzaleche solicita a la Consejería de Medio Ambiente la declaración de nulidad del Coto Municipal de Caza LO—10.077 por “falsedad documental” al haber firmado los documentos de cesión de derechos cinagéticos quienes dicen ser titulares cuando los mismos habían fallecido con anterioridad. Incluye una relación de personas que han fallecido y sus certificados de defunción (Folios 237-250).

### **Tercero**

El 11 de julio de 2003, el Jefe de Servicio de Coordinación Administrativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería solicita informe al Jefe de Servicio de Planificación y Fauna en relación con el escrito de D.I.A.C..

### **Cuarto**

El 23 de julio de 2003, se remite el informe solicitado en el que, entre otras cosas, se dice:

***“...si bien es cierto que muchas de las cesiones pueden corresponder a personas fallecidas, todas ellas vienen firmadas por representantes, herederos o propietarios, lo cual queda explicado en los documentos de cesión de los derechos cinegéticos presentados para la constitución del Coto Municipal de Caza de Fonzaleche...En principio, no se puede asegurar que las personas que firman en nombre de los fallecidos no sean personas vinculadas, herederas o representantes de ellas; además, existe documentación, para 18 de ellas, que vinculan las personas fallecidas con los firmantes. Aunque se retirasen las 7 firmas, el porcentaje de cesión quedaría en el 56,26 % de los terrenos cinegéticos, por lo que no bajaría del 55% necesario para la constitución de un Coto Municipal de Caza según el art. 29.3 de la Ley de Caza de La Rioja. Por todo lo cual, no se encuentra fundamento para iniciar procedimiento de nulidad del Coto Municipal de Caza de Fonzaleche...”***

#### **Quinto**

Mediante instancia en modelo normalizado, con fecha de Registro de 5 de agosto de 2003, D. I.A.C. adjunta nuevas fotocopias de defunciones de titulares de derechos cinegéticos (Folios 254-270).

#### **Sexto**

Mediante escrito de 22 de agosto de 2003, notificado el 27 de agosto, el Secretario General Técnico de la Consejería requiere al Alcalde de Fonzaleche que remita certificación, expedida por el Secretario, en la que se acredite los actuales titulares de los derechos cinegéticos, inicialmente atribuidos a personas fallecidas que relaciona.

#### **Séptimo**

Mediante escrito de 24 de noviembre de 2003, registro de entrada de 26 de noviembre, el Secretario del Ayuntamiento remite escrito explicativo en el que manifiesta la imposibilidad de expedir la certificación requerida, dado que, entre la fecha de inicio del procedimiento de constitución del coto y la autorización definitiva, se produjo una alteración catastral de la numeración que definía las diferentes parcelas, así como de los polígonos, siendo prácticamente imposible la identificación de las anteriores parcelas con las referencias actuales.

Que, cuando se inicio el procedimiento, se contó con los datos catastrales de 2000, anteriores a la actualización, por lo que los titulares de los derechos cinegéticos que se tomaron en consideración fueron los de dicho Catastro de 2000. En los casos de personas fallecidas, se solicitó la cesión de derechos a quienes se consideraba que tenían la condición de herederos o representantes de los mismos. Sigue una relación de titulares según el catastro anterior, la identificación de la firma de cesionarios, y el vínculo o condición entre ellos (herederos,

representantes o bien por orden de los interesados). Y, así, en los documentos de cesión, consta la calidad de heredero, representante, o propietario de las fincas.

### Octavo

El 27 de noviembre de 2003, la Jefa de Sección de Asistencia Normativa y Gestión administrativa, emite informe en el que propone “la admisión de la **reclamación** presentada” (*¡sic!*), que debemos entender como la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio.

Tras una exposición de los antecedentes, analiza, en primer lugar, la competencia para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio, dada la laguna legal existente en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja. A continuación, valora la cuestión de fondo y señala que las circunstancias descritas por el “reclamante” no se corresponden con un supuesto de falsedad documental, si bien considera que existe una ausencia de acreditación de la titularidad de los derechos cinegéticos por parte de los firmantes de los documentos de cesión. Así, tras analizar el informe de la Dirección General de Medio Natural (en realidad se refiere al del Responsable de Programa del Servicio de Planificación y Fauna (Antecedente Cuarto) y el escrito del Secretario del Ayuntamiento de Fonzaleche (Antecedente Séptimo) considera que:

*“En el expediente no queda probada la acreditación de la titularidad de los cedentes de los derechos cinegéticos sobre los terrenos en que se constituye el coto (según dice el Plan Técnico que, a su vez, se remite al acta de concentración parcelaria, está constituido por la totalidad del término municipal de Fonzaleche donde dice se integran 1113 fincas que pertenecen a 683 propietarios). No consta en el expediente de constitución del coto documento catastral u otro documento que justifique tal afirmación. De hecho ni siquiera existe documentación que acredite qué terrenos son los que se ceden. Estimamos que la Resolución del Director General de Medio Natural por la que se constituye el Coto municipal de caza LO-10.077, de Fonzaleche incurre en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 62 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en cuanto de la citada resolución de aprobación derivan facultades o derecho careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición”.*

### Noveno

El Secretario General Técnico de la Consejería, mediante escrito de 3 de diciembre de 2003, solicita a la Dirección General de los Servicios Jurídicos informe sobre la viabilidad de la revisión de oficio, motivando la petición de asesoramiento en **“la necesidad de reforzar la garantía del principio de seguridad jurídica en este tipo de expedientes”**. **Consta remisión del expediente administrativo titulado “Relación de documentos del recurso (*¡sic!*) formulado por D. I.A.C.”**.

### Décimo

El 26 de diciembre de 2003, la Dirección General de los Servicios Jurídicos remite el informe solicitado. En el mismo, tras poner de relieve que la solicitud se refiere a un procedimiento revisión de oficio no iniciado y sin la correspondiente propuesta de resolución, indica que en dicho procedimiento debe analizarse si concurren los requisitos de nulidad alegados [los del art. 62.f) Ley 30/1992] y a tal fin ***“deberá clarificar esa falta de ‘requisito esencial’ referido a las condiciones de los titulares de los derechos subjetivos, máxime cuando el informe previo de la Dirección General de Medio Natural de 23 de julio de 2003 indica que el porcentaje de cesión exigible para la constitución de un coto municipal de caza (55%) no se vería afectado”***.

#### Undécimo

Mediante Resolución de la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, de 6 de febrero de 2004, en la que asume como fundamentos jurídicos el contenido del Informe de la Jefa de Sección Asistencia Normativa y Gestión Administrativa, se inicia expediente de revisión de oficio de la Resolución del Director General de Medio Natural, de 31 de octubre de 2001, por la que se constituye el coto municipal de caza LO-10077, de Fonzaleche, dando audiencia a los interesados (Ayuntamiento, adjudicatario del coto y a D. I.A.C., a los que se notifica el 17 de febrero de 2004) y la apertura de un período de información pública (BOR de 28 de febrero de 2004).

#### Duodécimo

En documento sin fecha (Folio 321), D. M.A.M., en representación de D. I.A.C., comparece en la dependencias de la Consejería en relación con el expediente de revisión de oficio 01/2004, donde “procede a la vista del expediente ***sancionador***” (***¡sic!***) instruido.

#### Décimotercero

Mediante escrito de 18 de febrero, presentado en la AEAT de Miranda de Ebro y con entrada en el Registro General de La Rioja el 24 de febrero de 2004, D. M.A.M., Abogado, actuando en nombre y representación de D. I.A.C., formula diversas ***“Consideraciones previas, con suspensión del plazo acordado en el trámite de audiencia”***, entre ellas, que ***“se notifique el estado que mantiene la tramitación de dicho procedimiento”***, solicita se cumplimenten los trámites interesados y ***“se acuerde la suspensión del plazo concedido para el trámite de audiencia e información pública concedida, hasta tanto esta parte tenga copia completa del expediente administrativo seguido en la constitución del coto municipal de Caza LO—10077, de Fonzaleche”***.

Acompaña poder judicial conferido a su favor por D. I.A.C..

#### Décimocuarto

El 4 de marzo de 2004, el Jefe de Servicio de Coordinación Administrativa formula propuesta de resolución de ampliación del plazo concedido en el trámite de audiencia del procedimiento de revisión de oficio que justifica en ***“la complejidad del asunto a tratar y en aras de una mayor seguridad jurídica”***.

#### Décimoquinto

Ese mismo día, la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, dicta Resolución por la que amplía el referido plazo hasta el 13 de marzo de 2004, remitida por fax, el mismo día, a D. M.A.M. y mediante correo certificado, al Alcalde de Fonzaleche y al adjudicatario del coto, quienes lo reciben el 8 de marzo.

#### Decimosexto

El Alcalde de Fonzaleche, mediante escrito con entrada en el Registro General el 11 de marzo de 2004, presenta alegaciones en el procedimiento de revisión de oficio señalado, manifestando su disconformidad con el mismo, amparado en diversos motivos. En cuanto al motivo de nulidad tomado en consideración en la Resolución de inicio de procedimiento, señala que el único requisito esencial exigido por la Ley de Caza es acreditar el 55% de la superficie a acotar, puesto que del resto se presumirá la cesión en tanto los propietarios o titulares de derechos cinegéticos no manifiesten expresamente y por escrito su negativa a la integración en el preceptivo trámite de información pública, negativa que no consta en el expediente se produjera.

Señala el Alcalde, en relación con las personas fallecidas, que, aunque se retiraran las 17 firmas no acreditadas, el porcentaje de cesión permitiría la constitución del coto, pues ha quedado clara en el momento de la firma, la voluntad manifiesta de los herederos o representantes de los mismos de ceder los derechos cinegéticos. Tras una prolija exposición de la propiedad total de las personas fallecidas y de la superficie cuya cesión se ha acreditado, concluye que: ***“la superficie que a día de hoy queda totalmente acreditada supone 937,084 hectáreas, por lo que supera el porcentaje exigido por la Ley de Caza de La Rioja, cumpliéndose el requisito esencial para la adquisición del derecho de constitución de coto municipal de Fonzaleche”***.

Añade que la Ley no exige aportación de documento catastral u otros documentos que acrediten la titularidad, por lo que debe entenderse que la misma presume ciertos los datos contenidos en los documentos de cesión en tanto no sean puestos en entredicho con pruebas suficientes.

Finalmente, concluye que la falta de identificación de las fincas no debe considerarse requisito esencial pues se ha indicado la superficie total en el documento de cesión y el número de fincas aportadas.

### **Decimoséptimo**

El Alcalde de Fonzaleche, a la vista de la ampliación del plazo del trámite de audiencia, mediante escrito de 10 de marzo de 2004, registrado el 16 de marzo, presenta nuevas alegaciones en las que reitera su disconformidad con la iniciación del procedimiento de revisión de oficio, pues el solicitante del mismo no ha acreditado que quienes cedieron sus derechos cinegéticos no pudieran hacerlo. Presenta documentos de cesión de los derechos cinegéticos aportados por propietarios en base a los nuevos datos catastrales donde se reitera la voluntad ya manifestada en el momento de constitución y anuncia que se remitirán los que se vayan incorporando. Indica, finalmente, que la revisión sería contraria a la buena fe, confianza legítima y a la equidad.

Se adjuntan documentos de cesión de derechos cinegéticos, en algunos de los cuales consta el número de polígono y parcela de las fincas (Folios 361-414).

### **Decimoctavo**

D. M.A.M., en representación de D. I.A.C., mediante escrito presentado en la AEAT de Miranda de Ebro, el 12 de marzo de 2004 y entrada en el Registro General de La Rioja el 16 de marzo, presenta diversas alegaciones con proposición de pruebas.

Así, sostiene la doble nulidad de la constitución del Coto de caza LO-10077 al amparo de las causas previstas en la L.P.A.C, arts 62.1, e) y 2 (prescindir total y absolutamente del procedimiento establecido) y 62.1, f) (adquisición de derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para ello); pues, al margen de la falta de titularidad, no se especifican las superficies, ni se identifican las fincas que se ceden con sus polígonos y parcelas, al haberse hecho a través de un formulario tipo. En cuanto al requisito de la titularidad, reitera que las fichas de cesión de derechos cinegéticos han sido firmadas por personas que no son sus titulares actuales. A tal efecto, pone ejemplos concretos de esa falta de correspondencia, para lo que aporta diversas escrituras notariales de compraventa de inmuebles.

También solicita la suspensión de la autorización de constitución del coto hasta tanto se resuelva el procedimiento de revisión y propone la práctica de diversas pruebas documentales.

### **Decimonoveno**

El Alcalde de Fonzaleche, mediante escrito de 15 de marzo de 2004, con entrada en el Registro General el 17 de marzo de 2004, remite a la Consejería nuevas cesiones de derechos adicionales a las enviadas en el trámite de alegaciones, en la mayoría de las cuales consta el número de polígono y parcela de las fincas, (Folios 446-469).

### **Vigésimo**

Ese mismo día, el Alcalde de Fonzaleche remite diversos escritos de alegaciones presentadas por vecinos de la localidad ante el Ayuntamiento en relación con el procedimiento de revisión de oficio. Los escritos responden a dos formatos-tipo distintos. Uno, en el que, como propietarios de parcelas, ratifican o manifiestan su voluntad de ceder los derechos cinegéticos y se oponen a la revisión de oficio. Otro, en el que, como propietarios, ratifican su voluntad de cesión de derechos cinegéticos y expresan su condición de heredero o representante de terceras personas con fundamento en la que hicieron en su día dicha cesión de derechos. En los escritos que responden a este segundo tipo, se justifican la mayor parte de las cesiones de derechos correspondientes a personas fallecidas denunciada por D. I.A.C. (Folios 471-532).

### **Vigésimoprimer**

El Alcalde de Fonzaleche, mediante escrito de 22 de marzo de 2004, remite nuevamente escritos de alegaciones presentadas ante el Ayuntamiento y nuevas cesiones de derechos cinegéticos (Folios 533-559).

### **Vigésimosegundo**

El Jefe de Servicio de Coordinación Administrativa, mediante escrito de 23 de abril de 2004, solicita al Servicio de Planificación, Fauna y Educación Ambiental que emita informe en relación con la prueba documental solicitada en el Antecedente Decimooctavo, el cual es emitido el 29 de abril de 2004.

### **Vigésimotercero**

El Jefe de Servicio de Coordinación Administrativa formula propuesta de Resolución, el 28 de abril de 2004, de denegación de la suspensión de los efectos de la Resolución del Director General de Medio Natural, de 31 de octubre de 2001, por la que se constituye el coto municipal de Caza LO—10077, de Fonzaleche; así como de comunicar al interesado la práctica

de la prueba solicitada y conceder un plazo de diez días para alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

La titular de la Consejería resuelve en el sentido propuesto el 29 de abril de 2004, lo que es comunicado por la Secretaría General al Servicio de Coordinación Administrativa para su traslado a los interesados, lo que les es notificado el 13 de mayo.

#### **Vigésimocuarto**

El Jefe de Servicio de Coordinación Administrativa formula propuesta de Resolución, el 3 de mayo de 2004, de ampliación de plazo para resolver el expediente de revisión de oficio en un mes y medio, a añadir al previsto inicialmente de tres meses.

La titular de la Consejería resuelve en el sentido propuesto, lo que es comunicado por la Secretaría General al Servicio de Coordinación Administrativa para su traslado a los interesados, lo que les es notificado el 13 de mayo.

#### **Vigésimoquinto**

El Alcalde de Fonzaleche, mediante escrito de 2 de mayo de 2004, y entrada en el Registro General el 11 de mayo, remite escritos de cesión de derechos cinegéticos y de alegaciones, oponiéndose al procedimiento de revisión de oficio (Folios 580-594).

#### **Vigésimosexto**

D. M.A.M., en representación de D. I.A.C., comparece, el 14 de mayo de 2004, en las dependencias de la Administración, en el procedimiento de revisión de oficio 01/2004, y “procede a la vista del expediente sancionador expresado” (*¡sic!*), solicitando la documentación relativa a la práctica de la prueba solicitada.

#### **Vigésimoséptimo**

D. M.A.M., en representación de D. I.A.C., mediante escrito de 20 de mayo de 2004, presentado en la AEAT de Miranda de Ebro el 24 de mayo y con entrada en el Registro General de La Rioja el 27 de mayo, comparece en el trámite de audiencia otorgado y presenta escrito de alegaciones contra la denegación de la suspensión de la Resolución de constitución del Coto de caza LO—10077. En relación con la denegación, entiende que, como quiera que solicitó la referida suspensión en su anterior escrito de alegaciones de 12 de marzo de 2004, la misma ha de entenderse producida automáticamente, en aplicación analógica del art. 111.3, en relación

con el 104, ambos de la L.P.A.C, al no haber resuelto la Administración dentro del plazo de 30 días.

Además -señala- concurren los requisitos para acceder a la suspensión del acto administrativo objeto de revisión, pues existe una apariencia de buen derecho, al estar fundadas sus pretensiones y la no suspensión causa un perjuicio de difícil o imposible reparación (su representado no puede ejercer el derecho a cazar en el conjunto del coto de caza de Fonzaleche).

### Vigesimoctavo

La Técnico de Administración General, con el “Conforme” del Jefe de Servicio de Coordinación Administrativa, formula propuesta de resolución, el 27 de mayo de 2004, en la que se declare la nulidad de la Resolución del Director General de Medio Natural, de 31 de octubre de 2001, por la que se constituye el Coto Municipal LO—10077, de Fonzaleche.

Tras un relato de los antecedentes fácticos, se exponen las consideraciones jurídicas relativas a la competencia para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio; la no procedencia de la suspensión de la constitución del coto de caza y el fundamento de la revisión de oficio, apartado en la que se reiteran en parte los argumentos ya recogidos en la Resolución de inicio del procedimiento y se añaden otros que tienen en cuenta las alegaciones y documentos aportados por los interesados. Y así, se afirma que:

*“Es obvio que en el expediente no queda probada la acreditación de la titularidad de los cedentes de los derechos cinegéticos sobre los terrenos que se constituye el coto...La cesión se realiza sobre datos contenidos en el Catastro de 2000, y no conforme a los titulares actuales, no existiendo documento que acredite la condición de herederos o representantes legales de los titulares catastrales, no siendo suficiente a efectos de justificación un mayor o menor vínculo familiar con el supuesto propietario.(...).Las fichas de cesión de derechos cinegéticos aportadas por el Ayuntamiento de Fonzaleche han resultado rebatidas en los datos que contienen por la documentación aportada por D. I.A.C., al no recoger las exigencias contenidas en la Ley de Caza, tratándose de un mero formulario tipo, no siendo en muchos de los casos las personas que las suscriben los actuales titulares de los derechos cinegéticos, al no haberse recogido los cambios de titularidad y de parcelas producidas como consecuencia de la Concentración parcelaria en Fonzaleche.(...) resulta palmario que la nulidad que afecta a la Resolución de 31 de octubre de 2001 es una nulidad completa: el vicio —la esencial falta de consentimiento de un elevado número de propietarios o titulares reales— afecta a la totalidad del acto de constitución del coto a la vista de la multitud de irregularidades, al encontrarse el propio acto viciado en su origen, y que no puede soslayarse que los datos catastrales han sufrido una alteración como consecuencia de la concentración parcelaria, lo cual impide el cumplimiento de la ley, al resultar imposible la identificación de los auténticos titulares.(...) la titularidad dominical de los cedentes de los derechos cinegéticos no ha resultado acreditada, los certificados aportados constituyen una especie de documentos de adhesión rellenos, en muchos casos, de forma incompleta y con firma ilegible y en los que la representación, en los casos en los que el firmante así se denomina, no resulta sustentada en documento alguno que así lo avale: escrituras de compraventa, contratos privados, declaraciones de herederos,*

*inscripciones registrales, etc;(...) es indiscutible que la Resolución por la que se constituye el coto municipal de Fonzaleche es nula de pleno derecho...”*

### Vigesimonoveno

El Secretario General Técnico, mediante escrito de 27 de mayo de 2004, solicita informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que lo emite el 8 de junio, favorable a la revisión del acto de constitución del coto municipal LO—10077, de Fonzaleche.

Tras un ajustado relato de los antecedentes fácticos, el informe expone el marco jurídico del procedimiento revisión de oficio y analiza sucesivamente los diferentes motivos de nulidad alegados en el expediente (hasta tres motivos diferentes), rechazando la aplicación al caso de los fundados en la falsedad documental [en dicho informe este vicio se incluye en el art. 62.1.d) L.P.A.C., mientras que en la propuesta de resolución se reconduce al art. 62.1.g) L.P.A.C. en relación con el 23.5 de la Ley 9/1998], así como la referida al art. 62.1. e) L.P.A.C. (“los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”), para, finalmente, aceptar el motivo de nulidad del art. 62.1.f) L.P.A.C., en cuanto que ***“parte de los documentos de cesión cinegética adjuntados por el Ayuntamiento, en la fase de constitución del Coto, no fueron suscritos por los titulares de los terrenos (al estar fallecidos), sino por aquellos que mostraron cierta apariencia de mejor derecho sobre los terrenos, sin más justificación que un mayor o menor vínculo familiar con el propietario”***, faltando, en consecuencia el requisito esencial establecido en la Ley de Caza de La Rioja.

### Trigésimo

La titular de la Consejería, mediante Resolución de 15 de junio de 2004, acuerda suspender el plazo para resolver y notificar la resolución que se adopte durante el tiempo que medie entre la petición y recepción del informe del Consejo Consultivo, comunicándolo a los interesados.

### Antecedentes de la Consulta

#### Primero

Por escrito de 25 de junio de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 28 del mismo mes y año, la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

## **Segundo**

Mediante escrito de fecha 29 de junio de 2004, registrado de salida el 1 de julio del mismo año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo 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**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **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 (L.P.A.C.), 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.

Nuestro dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 de dicho art. 102 L.P.A.C., constituye un requisito procedimental habilitante previo de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si es favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada, convirtiéndose, en caso contrario, en obstativo de la revisión.

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora [artículo 11.f)] y el Reglamento que la desarrolla [artículo 12.2.f)].

## Segundo

### **Órgano competente para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio.**

Resulta competente para iniciar y resolver el presente procedimiento de revisión de oficio la Titular de la Consejería, dado que el acto objeto de revisión fue dictado por el Director General de Medio Natural, de acuerdo con los argumentos recogidos en los distintos informes y en la propuesta de resolución respecto del vacío legal que existe en esta materia en la Ley 3/1995, cuestión sobre la que ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos en nuestros anteriores Dictámenes núms 32 y 38/99, F.J.2.

## Tercero

### **El plazo para admitir la acción de nulidad y para resolver el procedimiento de revisión de oficio. Caducidad del procedimiento.**

Desde que D. I.A.C. presenta su escrito, registrado el 10 de junio de 2003, en el que solicita la anulación de la autorización de constitución del Coto municipal de caza de Fonzaleche, hasta que la Administración acuerda la iniciación del procedimiento de revisión de oficio el 6 de febrero de 2004, han transcurrido casi ocho meses y, desde ese momento hasta que se solicita nuestro dictamen mediante escrito de 25 de junio, que tiene entrada en nuestro Registro el 28 de junio de 2004, transcurren otros cuatro meses y veintidós días más, sumando un total de más de doce meses, entre uno y otro momento.

A la vista de estos llamativos datos, cuando el plazo legal para resolver sobre la admisión de la acción de nulidad y para resolver y notificar el procedimiento de revisión de oficio es de tres meses, la primera cuestión que, con carácter previo, hemos de examinar es, precisamente, el relativo a la duración del procedimiento y la posible caducidad del mismo.

La revisión de oficio es una prerrogativa o potestad de la Administración por la que ésta puede dejar sin efecto actos suyos anteriores que incurran en vicios de nulidad de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 102 L.P.A.C.

Dicho precepto admite que la revisión pueda llevarse a cabo *“por iniciativa propia”* de la Administración (la revisión de oficio en sentido estricto) o *“a solicitud de interesado”* (la conocida como “acción de nulidad”).

Con independencia ahora de que ambas modalidades pueden ejercitarse “en cualquier momento”, con la salvedad de los límites temporales y sustantivos derivados del art. 106 L.P.A.C, el modo concreto de iniciación tiene relevancia, pues de acuerdo con el art. 102.5 L.P.A.C:

“Cuando el procedimiento se hubiera iniciado **de oficio**, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la **caducidad** del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a **solicitud de interesado**, se podrá entender la misma **desestimada** por silencio administrativo”.

En el presente caso, el procedimiento de revisión se inicio a solicitud de D. I.A.C.. La naturaleza del escrito presentado el 10 de junio de 2003 no es otra que el ejercicio de la “acción de nulidad”. En modo alguno tiene la consideración de “reclamación” o “recurso”, denominación que aparece empleada en el expediente (véase el Antecedente Octavo donde consta la referencia a “**reclamación**” y a “**reclamante**”; o el Noveno, en el que consta “Relación de documentos del **recurso** formulado por D. I.A.C.”, pues es evidente que, si lo planteado hubiera sido un recurso administrativo, el acto (dictado en octubre de 2001) cuya nulidad se solicita, era firme e irrecurrible por esa vía.

La iniciación del procedimiento de revisión de oficio “a solicitud de interesado” debe ser objeto, no obstante, de adecuado entendimiento, atendiendo al contenido y naturaleza de la “acción de nulidad”; entendimiento necesario para interpretar correctamente lo establecido en el art. 102.5 L.P.A.C, anteriormente transcrito. En este sentido, debemos afirmar que la revisión de actos siempre lo es “de oficio”, o dicho de otro modo, siempre tiene que haber una “admisión a trámite” o de “iniciación”, en los casos de ejercicio de la acción de nulidad, como se deduce del art. 102.3 L.P.A.C.

En efecto, la “acción de nulidad” es, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, de naturaleza procedimental: es un “derecho al procedimiento”, esto es, derecho a que la Administración inicie e instruya el correspondiente procedimiento y a que lo concluya, con independencia de si la resolución que adopte finalmente es estimatoria o no de la pretensión inicial del interesado. Para la Administración, constituye una obligación legal, matizada ahora por el tenor literal del art. 102.3 L.P.A.C, en cuanto que permite “inadmitir a trámite”, motivadamente, sin necesidad de solicitar dictamen del órgano consultivo, cuando la solicitud no se funde en causa de nulidad del art. 62, carezca manifiestamente de fundamento, o se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

Atendida esa naturaleza estrictamente procedimental, los jueces y tribunales contencioso-administrativos condenan a la Administración a iniciar y tramitar el correspondiente procedimiento de revisión cuando la Administración no ha satisfecho la pretensión derivada de

la acción de nulidad, condena que, sin embargo, no prejuzga la decisión de fondo que en su día debe dictar ésta.

En los procedimientos de revisión de oficio iniciados a solicitud de interesado, se articulan, en consecuencia, dos instituciones diferentes, que se suceden interrelacionadas, pero con un régimen jurídico diferenciado, como veremos.

En primer lugar, la **acción de nulidad**, cuya satisfacción se produce en el momento en que la Administración decide formalmente “**admitir a trámite**” la solicitud, o si se quiere, resuelve “**iniciar**” el procedimiento de revisión que concluirá con la resolución final, con independencia del sentido, favorable o no, de la misma. Esta admisión es obligada para la Administración si concurren causas de nulidad que vician el acto.

En segundo lugar, la referida **decisión de la Administración de “admisión a trámite” o de “iniciación” del procedimiento**, intervención de la Administración que justifica nuestra anterior afirmación de que la revisión de actos siempre es “de oficio”.

No es ésta una distinción teórica o académica, pues, como ha quedado señalado, sobre ella gira el contenido del art. 102.5 L.P.A.C. que establece consecuencias diferentes de régimen jurídico para uno u otro caso, cuando la Administración no resuelva en el plazo de tres meses.

A la vista de estas consideraciones, procede examinar cuál ha sido el tratamiento que han recibido, en el presente caso, estas dos instituciones diferentes y que consecuencias jurídicas se siguen de ello.

D. I.A.C., mediante escrito registrado el 10 de junio de 2003, solicitó a la Consejería la anulación de la autorización de constitución del Coto municipal de caza de Fonzaleche, esto es, la iniciación del procedimiento de revisión de oficio. Esta solicitud es, como hemos señalado, una “acción de nulidad” cuya pretensión queda satisfecha con la iniciación y tramitación del correspondiente procedimiento. Si la admisión a trámite o —si se prefiere— la iniciación del procedimiento no se resuelve en el plazo de tres meses, la solicitud se entiende desestimada por silencio administrativo, por aplicación del art. 102.5 L.P.A.C.

Es necesario determinar, en consecuencia, el plazo en el que la Administración debió haberse pronunciado sobre la admisión a trámite de la acción de nulidad o de iniciación del procedimiento. El **dies a quo** del computo del plazo es el 10 de junio de 2003, fecha en la que la solicitud tuvo entrada en el registro del órgano competente para su tramitación (en el Registro General), por aplicación del art. 42.3, b) L.P.A.C. Y, en consecuencia, de acuerdo con el art. 102.5 L.P.A.C. transcrito, el 10 de septiembre de 2003 (una vez transcurridos tres meses), al no

haber adoptado la Administración resolución alguna de admisión a trámite o de iniciación del procedimiento, quedó desestimada por silencio administrativo la solicitud de nulidad presentada , la acción de nulidad.

En dicha fecha, producida la desestimación por silencio de su solicitud, D. I.A.C. pudo acudir directamente al orden jurisdiccional contencioso-administrativo (cosa que no ha hecho) o bien -como ha ocurrido en el presente caso- esperar a la resolución *tardía* posterior de la Administración, posibilidad que a ésta le permite adoptar el art. 43.1 L.P.A.C, si bien en la forma establecida en el art. 43.4 L.P.A.C: La Administración podrá admitir a trámite o iniciar el procedimiento o bien inadmitir la solicitud, en los supuestos previstos en el art. 102.3 L.P.A.C.

Y esta resolución tardía de “inicio” del procedimiento de revisión de la constitución del Coto municipal de Fonzaleche es la adoptada por la Administración por Resolución de 6 de enero de 2004, actuación legítima, por más que su extemporaneidad carezca de toda justificación, dado que no es razonable el plazo de ocho meses para su adopción.

En consecuencia, aunque tardíamente, la acción de nulidad ha sido admitida a trámite e iniciado el procedimiento de revisión, circunstancia que nos sitúa en el segundo momento institucional o temporal que hemos identificado. Esto es, iniciado el procedimiento de revisión por la admisión a trámite de la solicitud o —si se prefiere— por el acuerdo de inicio del mismo adoptado por la Administración, el plazo para resolver y notificar la resolución relativa al fondo de la cuestión es de tres meses, produciéndose, en caso contrario, la *caducidad* del procedimiento, como establece el art. 102.5 L.P.A.C. Esta es una consecuencia ineludible derivada de la estricta aplicación de este precepto legal, como en anteriores Dictámenes hemos señalado (cfr. D.13/02).

En consecuencia, el plazo para resolver el procedimiento de revisión iniciado el 6 de febrero de 2004 concluía el 6 de mayo de 2004.

Ante esta eventualidad, la Administración, tres días antes del vencimiento del plazo, esto es, el 3 de mayo de 2004, dicta Resolución por la que, al amparo del art. 49 L.P.A.C. y argumentando una serie de razones, entre las que incluye la de evitar la caducidad del procedimiento, decide ampliar el plazo en un mes y medio a añadir al previsto inicialmente de tres meses, y prosigue con las actuaciones todavía pendientes, entre ellas la emisión de nuestro preceptivo dictamen.

Este Consejo Consultivo considera ilegal esta ampliación del plazo establecido para resolver y notificar el procedimiento de revisión de oficio iniciado y, en consecuencia, entiende que el procedimiento caducó el 6 de mayo de 2004; caducidad, que como hemos señalado en

anteriores Dictámenes (cfr.D.13/02), se produce *ope legis*, con efectos automáticos tan pronto vence el plazo para resolver y notificar.

La ampliación del plazo fundada en el art. 49 L.P.A.C, por más fundados que aparenten ser los motivos alegados, es *ilegal*, pues este precepto está pensado para los plazos que afectan a los *interesados* y no para los plazos que obligan a la Administración. Esta interpretación ha sido ratificada por la jurisprudencia y, en particular, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja que sistemáticamente ha anulado las decisiones de la Administración de ampliación del plazo para resolver y notificar en los procedimientos sancionadores, con la finalidad de evitar su caducidad.

Si algún precepto pudiera haber alegado la Administración para la ampliación del plazo ese no es, desde luego, el 49 L.P.A.C, sino, en su caso, el art. 42.6 L.P.A.C. Pero su aplicación, como se deduce de su tenor literal, es absolutamente *excepcional* -para hacer frente a cargas importantes de trabajo administrativo, no atendible con un incremento de medios personales y materiales- y debe hacerse mediante *“motivación clara de las circunstancias concurrentes”*. Y, en el presente caso, no se da el supuesto de hecho habilitante y difícilmente pueden alegarse unas circunstancias (publicación en el BOR, complejidad del caso, exceso de documentación presentada, etc.) a cuya producción ha contribuido la inadecuada instrucción seguida por la Administración; pues, por ejemplo, ha multiplicado innecesariamente los trámites y la duración de las audiencias y vistas del expediente.

De admitir la interpretación que hace la Administración, la obligación de resolver y notificar en plazo (obligación legal impuesta a la Administración por razones de seguridad jurídica y de garantía de los derechos de los interesados), serían ineficaces y quedaría burlada su improrrogabilidad, salvo los supuestos legales que persiguen flexibilizar la rigidez de este principio (los previstos en el art. 42.5 L.P.A.C.) o la aludida vía excepcional del art. 42.6 L.P.A.C, que este Consejo Consultivo considera no concurre en el presente caso.

Por lo demás, no debe olvidarse que en esta clase de procedimientos, además del solicitante de la anulación, interesado en la misma, existen otros interesados, por el contrario, en el mantenimiento del acto (caso del Ayuntamiento de Fonzaleche), y razones de seguridad jurídica y garantía de estos derechos de terceros interesados justifican la aplicación del instituto de la caducidad.

En conclusión: reiteramos que el procedimiento de revisión de la autorización de la constitución de Coto municipal de caza de Fonzaleche caducó el 6 de mayo de 2004.

Ahora bien, de acuerdo con el art. 92.3 L.P.A.C, la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, razón por la que, caso de

concurrir una causa de nulidad de pleno derecho, ello permitiría a la Administración, de oficio o a solicitud de D. I.A.C., iniciar de nuevo el procedimiento de revisión, como hemos admitido en anteriores Dictámenes (cfr.D.13/02).

Aquí podría darse por concluido este dictamen. No obstante, de acuerdo con el principio antiformalista que ha guiado siempre nuestra actuación, y a la vista de la prolongada tramitación del presente procedimiento, este Consejo Consultivo considera necesario examinar si concurre causa de nulidad en la constitución del coto municipal de caza, pues en caso contrario, si no concurriese esa nulidad, podría la Administración tener un criterio fundado para no iniciar un nuevo procedimiento de revisión.

#### Cuarto

#### Inexistencia de causa de nulidad de pleno derecho.

El argumento principal recogido en la Resolución de 6 de febrero de 2004, de iniciación del procedimiento de revisión de la constitución del Coto municipal de caza de Fonzaleche es que en el expediente:

*“No queda probada la acreditación de la titularidad de los cedentes de los derechos cinegéticos sobre los terrenos en los que se constituye el coto (según dice el Plan Técnico, que a su vez se remite al acta de concentración parcelaria, está constituido por la totalidad del término municipal de Fonzaleche donde dice se integran 1113 fincas que pertenecen a 683 propietarios). No consta en el expediente de constitución del coto documento catastral u otro documento que justifique tal afirmación. De hecho, ni siquiera existe documentación que acredite qué terrenos son los que se ceden. El artículo 29.3 de la Ley de Caza de La Rioja, relativo a los cotos municipales de caza, establece que la Entidad Local deberá adjuntar a la solicitud los documentos de cesión de los derechos cinegéticos fechados y firmados por sus titulares, con identificación de las fincas, especificación de sus superficies, condiciones y plazo de cesión. Resulta evidente que lo citado no se cumple en el presente supuesto”.*

Esta valoración se reitera en la Propuesta de Resolución y, en consecuencia, se considera que la constitución del Coto municipal de caza de Fonzaleche incurrió en una causa de nulidad del art. 62.1.f) L.P.A.C, al generalizar a todas los documentos de cesión de derechos la falta de acreditación de la titularidad de los mismos que afectaban a algunos de ellos. Se dice literalmente: **“Las fichas de cesión de derechos cinegéticos aportadas por el Ayuntamiento de Fonzaleche han resultado rebatidas en los datos que contienen por la documentación aportada por D. I.A.C....”.**

Este Consejo Consultivo entiende que no puede hacerse un examen fundado de la causa de nulidad alegada y tomada como fundamento del procedimiento de revisión del Coto municipal de caza de Fonzaleche, sin atender a la concreta realidad del proceso de constitución de referido Coto y de su anterior configuración (la de un Coto privado, cuyo titular era también el

Ayuntamiento de Fonzaleche) que hubo de adaptarse a la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja. Por lo demás, las irregularidades de algunos documentos a las que se concreta la denuncia de falsedad del escrito de D. I., no puede generalizarse a la totalidad de los documentos de cesión de derechos cinegéticos.

No está de más recordar que el Derecho es un instrumento de ordenación social y que su aplicación para resolver los posibles conflictos de intereses que surgen de la convivencia (en este caso, los del Ayuntamiento, como entidad representativa de los vecinos de Fonzaleche, interesado en rentabilizar económicamente la riqueza cinegética de la totalidad del término municipal y los de un vecino -D. I.A.C.- cazador para quien esa constitución impide o dificulta su derecho a ejercer la caza en dicho término municipal) no puede desembocar en una aplicación abstracta y rígida de las normas, desligada de esa función esencial de ordenación social, que lejos de ello, genere lesiones al interés general de la colectividad. En la interpretación de las normas no debe olvidarse esta finalidad institucional que cumple el Derecho, ni, como señala el art. 1 del Código Civil, su contexto social.

En el presente caso, no puede ignorarse -como ha quedado relatado- que ya existía en el término municipal un Coto privado de caza, constituido con arreglo a la legislación estatal, cuyo titular era el Ayuntamiento de Fonzaleche. La Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja, en su D.T.2ª, estableció la posibilidad, durante los dos primeros años posteriores a su entrada en vigor, de transformar los entonces Cotos privados de caza en Cotos municipales, si se mantenía como titular la misma entidad, sin necesidad de aportar la documentación acreditativa de la cesión de los derechos cinegéticos del porcentaje de superficie establecido en el art. 29, salvo que en el preceptivo trámite de información pública se presenten alegaciones en contra que afecten a más de un 10 por 100 de la superficie a acotar.

No obstante, los titulares que se acojan a esta posibilidad deberían aportar esa documentación acreditativa dentro de los tres primeros años posteriores a la entrada en vigor de la Ley, y, entre tanto, la constitución del coto tendrá carácter *provisional*.

La superficie cuya cesión de derechos debía acreditarse era la establecida en el art. 29.3 de la Ley, precepto que establece una singular regulación. Dice así:

“3. Para su constitución, la entidad local deberá ser propietaria de los terrenos o acreditar suficientemente la cesión de los derechos cinegéticos de, al menos, el **75 por 100** de la superficie de los terrenos que se pretende acotar. El 25 por 100 restante se integrará forzosamente en el coto siempre que se trate de terrenos enclavados de superficie inferior a la necesaria para constituir un coto de caza. Para ello, la entidad local deberá adjuntar a la solicitud los documentos de cesión de los derechos cinegéticos fechados y firmados por sus titulares, con identificación de las fincas, especificación de sus superficies, condiciones y plazo de cesión. En caso de imposibilidad de acreditar de tal modo la cesión de la totalidad del mencionado porcentaje de superficie, será imprescindible, en todo caso, que exista documentación

acreditativa de, al menos, el **55 por 100** de la superficie a acotar, y del resto de superficie, **se presumirá la cesión** en tanto los propietarios o titulares de derechos cinegéticos no manifiesten expresamente y por escrito su negativa a la integración en el preceptivo trámite de información pública”.

Singular regulación -decimos- pues se establece una doble exigencia de superficie, si bien la realmente operativa es la de menor cuantía (55 por 100), presumiendo la cesión del resto de la superficie, salvo oposición expresa y por escrito de sus titulares.

Pues bien, el Ayuntamiento de Fonzaleche, titular de un Coto privado, se acogió a esta posibilidad y el Pleno acordó, el 15 de junio de 2000, solicitar la renovación del mismo como Coto municipal de caza, cosa que se hace el 21 de julio de 2000. Como quiera que el Ayuntamiento no acreditó la cesión de derechos cinegéticos de al menos el 55 por ciento de la superficie, exigido en el art. 29.3 de la Ley, fue autorizada su constitución con carácter **provisional** mediante Resolución de 2 de noviembre de 2000. Para la constitución definitiva, debía acreditarse esa cesión de derechos antes del 31 de julio de 2001.

En la documentación aportada para la constitución **definitiva** del Coto municipal, consta una certificación de la Secretaria del Ayuntamiento de Fonzaleche acreditativa de una cesión de derechos cinegéticos que representa el 58,076 de la superficie total del término municipal, que es de 1.666,3180 hectáreas, según el Padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica, correspondiente al año 2000. Y esa es la información recogida en la Nota-Anuncio que se publica en el BOR, a los efectos de lo dispuesto en el art. 29.3 de La Ley.

En los documentos de cesión, realizados en modelos tipo, consta la cesión de los derechos cinegéticos para crear un Coto municipal; el plazo (10 años); el “número total de fincas” cedidas; la “superficie total” cedida; lugar y data; la firma; DNI/NIF; “En calidad de” (representante, heredero, propietario) y consta al pie el nombre del titular al que corresponden las fincas cuyos derechos cinegéticos se ceden. Un examen de los documentos de cesión permite comprobar que, en efecto, en unos firman sus propietarios, pero en otros, quien dice ser heredero; o representante; o incluso, en algunos pocos, aparece “P.O”, que ha de interpretarse “Por Orden”.

D. I.A.C., alega en su solicitud de anulación “falsedad documental”, dado que se incluyen documentos de cesión de derechos de titulares fallecidos, irregularidades referidas a algunos documentos de cesión de derechos cinegéticos. Requerido informe al Servicio de Planificación y Fauna sobre este particular, se resta importancia a este dato, dado que los documentos de cesión vienen firmados por propietarios, representantes o herederos; y, aunque se descontase de la superficie cedida la de personas fallecidas cuando no puede justificarse vínculo familiar con el firmante, el porcentaje de superficie cedida seguiría siendo del 56,26 por cien.

A la vista de ello, se requiere al Ayuntamiento para que se remita certificación en la que se acredite los actuales titulares de los derechos cinegéticos, inicialmente atribuidos a personas fallecidas relacionadas. La Secretario municipal reconoce la imposibilidad de emitir la certificación solicitada, dado que se ha producido una variación en el Catastro a consecuencia de la concentración parcelaria. En ese escrito se explica que, cuando se inicia el procedimiento de constitución del Coto municipal, se toma como referencia para la cesión de derechos las titularidades y superficies que constan en el Catastro de 2000. Cuando los titulares habían fallecido, se solicitó la cesión a quienes se consideraba que tenían la condición de herederos o representantes o a quienes éstos autorizaron (Por Orden). Y, en dicho escrito, se justifica la condición de las personas que firmaron la cesión de derechos cinegéticos de las personas fallecidas.

En esas circunstancias (necesidad de acreditar la cesión de derechos cinegéticos antes del 31 de julio de 2001 e inexistencia de un Catastro actualizado, en particular, si se toma en consideración la concentración parcelaria que parece había sido aprobada en 1996, no estaba recogida en el único Catastro de Rústica disponible, el del año 2000) entiende este Consejo Consultivo que el proceso de cesión de derechos cinegéticos a favor del Ayuntamiento puede considerarse admisible y no merecedor de su descalificación como absolutamente nulo, por más que se puedan identificar algunas irregularidades, irregularidades que sólo cabe referir a algunos de los documentos, pero no a la totalidad de los mismos, como se hace en la Propuesta de Resolución. Y lo que debía haberse comprobado es si esas irregularidades eran determinantes de la no acreditación de la cesión del 55 por ciento de la superficie acotada, cosa que no se ha hecho en la fase instructora, pasando a una descalificación absoluta de los documentos de cesión.

No puede ignorarse que estamos ante el procedimiento de constitución de un Coto *municipal* de caza, circunstancia que explica el generoso tratamiento legal de los mismos (basta para constituirlo acreditar la cesión del 55 por ciento de la superficie, con presunción de cesión del otro 45 por ciento de la propiedad, salvo oposición expresa y por escrito), bien distinto del que reciben, por ejemplo, los Cotos privados. Y ello tiene su lógica institucional, pues el titular beneficiario del aprovechamiento cinegético posterior, bien directamente o adjudicándolo a terceros, es el Ayuntamiento, entidad representativa de los intereses de todos los vecinos.

Lo que carece de sentido es intentar demostrar la “falsedad” de las cesiones utilizando los datos actualizados del Registro de Propiedad, del Catastro, escrituras notariales de compraventa o Actas de defunción, pues es evidente que los datos utilizados en el año 2000 pueden haber cambiado en el 2003 (fecha de la solicitud de anulación), máxime si ha mediado una concentración parcelaria y ésta se ha plasmado en el correspondiente Catastro de rústica y en el Registro de la Propiedad, pues la inscripción de la concentración parcelaria es obligatoria, dado el continuo e incesante cambio que afecta a las titularidades dominicales.

Es cierto que no se identifican las fincas cedidas, como exige el art. 29.3 Ley de Caza, pero cuando la superficie que se pretende acotar es la de todo el término municipal, ese dato ha de relativizarse, pues es evidente que quien cede sus derechos lo hace respecto de la totalidad de sus fincas. Esta falta de identificación en ese caso no puede constituir una causa de nulidad absoluta, sino, todo lo más, una irregularidad no invalidante.

No puede olvidarse, además, que los documentos de cesión de derechos lo son a favor del Ayuntamiento y puede considerarse que bien han podido ser realizados ante la Secretario del Ayuntamiento (comparecencia “*apud acta*”), en cuyo caso ha existido una comprobación, cuando quien cede no es el propietario, del vínculo existente entre el titular catastral y quien hace la cesión, que asegura una acreditación suficiente de la titularidad de la cesión.

Finalmente, no puede ignorarse que en los reiterados trámites de audiencia y de vista del expediente y siempre antes de la Propuesta de Resolución, el Ayuntamiento de Fonzaleche ha aportado (como consta en los Antecedentes) nuevas cesiones de derechos (muchas de ellas correspondientes a los titulares actuales del Catastro y con datos de identificación de las parcelas) y, en particular, se ha aportado justificación suficiente de la mayor parte de aquellas cesiones puestas en duda en los escritos de alegaciones de D. I.A.C.. Y como quiera que tales documentos han sido presentados antes de la propuesta de resolución, como exige el art. 79.1 L.P.A.C., no pueden ser considerados extemporáneos como los califica el Hecho Noveno de la Propuesta de Resolución, y los mismos debieron ser examinados para la determinación del cumplimiento del requisito del 55 por ciento de superficie cedida; pues, como queda dicho, del resto se presume su cesión, dado que nada en contra ha manifestado ningún propietario, con la salvedad de D. I.A.C..

A la vista de lo expuesto, teniendo en cuenta que se trata de la constitución de un Coto *municipal* de caza (adviértase que en nuestro Dictamen 15/99 informamos favorablemente la revisión de la ampliación de un Coto privado, por una razón fundamental, no existía documento alguno de cesión de la parte que pretendía ampliarse), así como el carácter excepcional de las nulidades absolutas y el principio de interpretación restrictiva de las mismas, este Consejo Consultivo, considera que la acreditación de la cesión de los derechos cinegéticos por quienes ostentaban la condición de herederos o de representantes ha sido suficiente y, en todo caso, no ha quedado demostrado en el expediente que la superficie cedida sea inferior al 55 por ciento del término municipal de Fonzaleche, por lo que no concurre en el presente caso la causa de nulidad del art. 62.1.f) L.P.A.C. y, en consecuencia, no procede, caducado el actual procedimiento de revisión, reiniciarlo en el futuro.

Por lo demás, el posible conflicto de intereses que puede subyacer en el presente caso, dado que el representante de D. I.A.C. alega como perjuicio para pedir la suspensión de la

constitución del coto, su imposibilidad de ejercer el derecho de caza en el término de Fonzeleche, podría resolverse si el Ayuntamiento, en los pliegos de cláusulas administrativas que haya aprobado para su adjudicación a terceros, incluyese medidas específicas que favorezcan o tengan en cuenta, a los efectos oportunos, a los cazadores de la localidad.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

El procedimiento de revisión de oficio de la Resolución del Director General de Medio Natural, de 31 de octubre de 2001, iniciado por Resolución de la titular de la Consejería el 6 de febrero de 2004, caducó el 6 de mayo de 2004, siendo ilegal la ampliación del plazo acordada el 3 de mayo de 2004.

### **Segunda**

No concurre la causa de nulidad del art. 62.1.f) L.P.A.C. y el procedimiento de revisión no podrá reiniciarse en el futuro por esa misma causa.

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