

En Logroño, a 14 de marzo de 2007, 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. José M^a Cid Monreal y D^a Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

20/07

Correspondiente al expediente remitido por la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, relativo al Recurso Extraordinario de Revisión presentado por D.Jesús María M. C. contra la Resolución de fecha 30 de julio de 2005 que desestimó el Recurso de Alzada interpuesto contra la Resolución de fecha 4 de marzo de 2005, por la que se imponía al recurrente una sanción de 400 y pérdida de la licencia de caza en vigor e inhabilitación para obtenerla por un periodo de un año, como consecuencia del hecho de transportar un arma cargada y lista para su uso en el Coto LO-10013, careciendo de permiso del titular, hecho ocurrido el día 31 de octubre de 2004 en el Paraje *El Cabezo*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

El expediente remitido a este Consejo se inicia precisamente con la denuncia formulada al recurrente el día 31 de octubre de 2004, aportándose a continuación todo el expediente sancionador incoado como consecuencia de la citada denuncia y que finalizó con la Resolución de fecha 4 de marzo de 2005, que impone la referida sanción al Sr. M. C., por considerar que el citado Sr. carecería del permiso del titular del Coto que era la Sociedad de Cazadores *San Isidro Labrador* del Valle de Ocón, al no tener el citado Sr. la condición de socio del citado Coto.

Segundo

Contra la referida Resolución se interpuso por el Sr. M. C., en fecha 31 de marzo de 2005, recurso de alzada que es desestimado por Resolución de la Dirección General de Medio Natural de fecha 30 de julio de 2005.

Tercero

Como quiera que el Sr. M. C., no estaba conforme con las anteriores Resoluciones, interpuso contra las mismas recurso contencioso administrativo que se siguió ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja con el nº de autos 485/2005. Al mismo tiempo, el particular solicitó, en vía administrativa, la suspensión de la ejecución de la sanción impuesta, lo que le fue denegado por Resolución de fecha 6 de octubre de 2005, por lo que dicha suspensión fue reiterada en sede judicial, dictándose por la Sala de lo Contencioso Auto de fecha 24 de octubre de 2004, (aunque debiera ser de 2005), en la Pieza de Medidas Cautelares, por el que se estima la solicitud de suspensión formulada por el Sr. M. C. de la pérdida de la licencia de caza en vigor e inhabilitación para obtenerla por plazo de un año, lo que determina que por la Dirección General de Medio Natural se dicte Resolución de fecha 20 de diciembre de 2005, que acuerda la suspensión de la ejecución en los términos establecidos por la resolución judicial.

Cuarto

A continuación, consta en el expediente Auto de la Sala de lo contencioso administrativa del T.S.J de La Rioja de fecha 19 de enero de 2006, por el que se tiene al recurrente por desistido y apartado de la prosecución del recurso interpuesto en su día.

Quinto

Tras dicha Resolución, consta en el expediente el escrito del Sr. M. C., interponiendo recurso de revisión contra las Resoluciones administrativas ya mencionadas, haciendo constar, en síntesis, que, ante el Acuerdo de la Asamblea General Ordinaria de la Sociedad de Cazadores *San Isidro Labrador* del Valle de Ocón, de fecha 6 de abril de 2003, y por el cual se decide la no admisión de Srs. Ricardo M. C.; José M^a A. M. y Jesús M. C. como socios de la misma, se sometió la cuestión a arbitraje del Comité de Disciplina Deportiva de La Rioja, el cual dictó Laudo en virtud del cual se declaraba que dicho Acuerdo no era ajustado a Derecho y, consecuentemente, se manifestaba que las citadas personas reunían las condiciones y tienen el derecho, por tanto, para ser socios de dicha Sociedad Deportiva. No consta en el expediente dicho Laudo, pero se su contenido de las Resoluciones judiciales que figuran incorporadas al mismo. A la vista del contenido del Laudo arbitral, por el Sr. M. C., y dos personas más, que parece ser habían sido sancionadas por los mismos hechos, se despachó ejecución, que correspondió al Juzgado de 1ª Instancia nº 6 de Logroño, con el nº de Autos de Ejecución 484/2005, dictándose, en fecha 27 de diciembre de 2005, Auto por el que se desestimaba la oposición a dicha Laudo interpuesto por la Sociedad de Cazadores *San Isidro Labrador* del Valle de Ocón, resolución que fue confirmada por el Auto de la Audiencia de fecha 3 de noviembre de 2006, dictado como consecuencia del recurso de apelación interpuesto por dicha Sociedad

de Cazadores.

La discusión versaba sobre que la Sociedad de Cazadores consideraba que el Laudo arbitral no era ejecutivo dada la redacción del mismo y que, en conclusión, debía procederse por los recurrentes a presentar la solicitud correspondiente con el fin de que la misma fuese sometida a estudio y aprobación por la Asamblea General, sin que hasta ese momento se hubiese realizado dicha solicitud.

Sin embargo, para las resoluciones judiciales, de la redacción de la parte dispositiva del Laudo, cabe deducirse el reconocimiento de la condición de socio de los ejecutantes desde el mismo momento en que se declara contrario a Derecho el Acuerdo de la Asamblea que denegó su admisión al tiempo que se expone que los mismos reúnen las condiciones y tienen derecho para ser socios de la sociedad deportiva, sin que sea preciso iniciar un nuevo procedimiento de admisión, ni el órgano decisorio de la sociedad deportiva puede debatir una cuestión que ha sido revisada por el Comité de Disciplina Deportiva en funciones arbitrales, dictando una Resolución que, por atribuir una condición o cualidad a los interesados, tiene el carácter de constitutiva y debe ser acatada por la Sociedad ejecutada. Al citado escrito se acompaña copia de ambas resoluciones judiciales.

Sexto

En fecha 20 de diciembre de 2006, se acusa recibo al recurrente del escrito de interposición del recurso de revisión, al tiempo que se le comunica diversa información sobre los trámites del mismo.

Séptimo

En fecha 19 de diciembre de 2006, la Secretaria General Técnica de la Consejería, estima la solicitud de suspensión de la ejecución de la sanción presentada por el Sr. M. C., en fecha 14 de noviembre de 2006.

Octavo

Por último, en fecha 16 de enero de 2007, se dicta Propuesta de resolución estimatoria del recurso de revisión interpuesto por el Sr. M. C..

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 2 de febrero de 2007, registrado de entrada en este Consejo el día 7 de febrero de 2007, 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 **Segundo**

Mediante escrito de fecha 7 de febrero de 2007, registrado de salida el mismo día, 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 y su ámbito

El presente expediente se incoa, como consecuencia de la interposición por el Sr. M. C., de un recurso extraordinario de revisión contra las Resoluciones administrativas mencionadas en el cuerpo del presente dictamen. Con este planteamiento resultaría de aplicación lo dispuesto en nuestra Ley reguladora 3/2001, de 31 de mayo, que, en su artículo 11.f), establece el carácter preceptivo de nuestro dictamen en los casos de *"revisión de oficio de los actos administrativos y con los efectos previstos en la legislación vigente y, en los mismos términos, los recursos administrativos de revisión"*.

Igualmente, el artículo 12.2.f) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, que aprueba nuestro Reglamento orgánico y de funcionamiento, repite el carácter preceptivo de nuestro dictamen en los supuestos de revisión de oficio de los actos administrativos y en los

recursos administrativos de revisión.

Segundo

Sobre la procedencia o no del recurso de revisión en el caso sometido a nuestra consideración.

Para resolver adecuadamente el asunto sometido a nuestra consideración, es preciso comenzar por analizar si, con independencia de la vía elegida por el interesado para dejarlas sin efecto (el recurso extraordinario de revisión que regulan los artículos 118 y 119 LRJPAC), las Resoluciones impugnadas por el mismo son conformes al ordenamiento jurídico.

Éstas Resoluciones se refieren a la concurrencia o no en el caso considerado de la conducta que el artículo 82.14 de la Ley 9/1998, de Caza de La Rioja, tipifica como infracción: *"cazar o transportar armas u otros medios de caza listos para su uso, en terrenos cinegéticos, sin el correspondiente permiso del titular, aun cuando no se haya cobrado pieza alguna"*.

En el presente caso, hay que partir del hecho indudable de que el interesado transportaba un arma en un terreno cinegético cuya titularidad corresponde a la Sociedad Deportiva de Cazadores *San Isidro Labrador* del Valle de Ocón. Las Resoluciones citadas aprecian la comisión de la infracción porque entienden, además, que el interesado no tenía derecho a cazar como titular del terreno cinegético y que, esto supuesto, carecía de permiso del titular de éste.

Resulta evidente, sin embargo, que la comisión de la infracción quedaba excluida si realmente D. Jesús M^a M. C. era socio de la Sociedad Deportiva titular del coto, supuesto en el cual no necesitaba de permiso alguno de los órganos directivos de ésta, pues entonces el derecho a cazar —y, por supuesto, a portar armas de caza— derivaría de su condición de asociado en la entidad que ostentaba la titularidad cinegética del terreno.

Este es el argumento reiteradamente esgrimido por el interesado en el procedimiento sancionador, en el recurso de alzada y, luego, en el recurso extraordinario de revisión interpuesto. Su condición de asociado derivaba, en efecto, del laudo arbitral dictado por el Comité Riojano de Disciplina Deportiva con anterioridad a los hechos que motivaron dicho procedimiento, tal y como luego vinieron a reconocer el Auto, dictado en ejecución del mismo, por el Juzgado de Primera Instancia núm. 6 de Logroño y, de modo aún más explícito, el dictado en grado de apelación por la Audiencia Provincial de La Rioja.

Sin embargo, las diferentes resoluciones sancionadoras no acogieron este argumento entendiendo que se trataba de una cuestión de naturaleza civil, de competencia exclusiva de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, de modo que el fallo del laudo no establecía

que la Sociedad Deportiva tuviera obligación alguna de admitirlo como socio, "*ni mucho menos que la citada admisión quede determinada de manera automática por el contenido del laudo, cuestiones éstas de naturaleza civil y en las que en modo alguno debe inmiscuirse esta Administración*".

Todo ello requiere de alguna aclaración.

La primera, que la apreciación de la concurrencia o no de la infracción tipificada en el art. 82.14 de la Ley de Caza de La Rioja requiere inevitablemente que la Administración alcance, con carácter prejudicial, conclusiones de carácter civil o jurídico-privado, como son las relativas a la titularidad del acotado y al derecho a cazar en él, derivado de la condición o no de miembro de la persona jurídica asociativa a la que eventualmente corresponda dicha titularidad. De hecho, en el caso sometido a nuestra consideración, tales conclusiones se alcanzaron y se utilizaron como premisa de las diferentes Resoluciones, pues el contenido de éstas sólo se explica partiendo de la base de que el interesado no era efectivamente miembro de la Sociedad Deportiva titular del coto, pues, de haberlo sido, no podría haber sido sancionado. En definitiva, frente a lo afirmado en las indicadas Resoluciones sancionadoras, la Administración no sólo podía, sino que debía "inmiscuirse" en estas cuestiones de carácter civil (cosa que, de hecho, hizo).

La segunda aclaración se refiere a la vinculación de la Administración a estas cuestiones prejudiciales de carácter civil. Como es notorio y deriva de su propia naturaleza, al efectuar estos juicios de carácter prejudicial la Administración no constituye ni modifica las relaciones jurídico-privadas, y, por eso, tiene para apreciarlas, una cierta libertad de criterio, puesto que sólo las tiene en cuenta o las valora a los exclusivos efectos administrativos. Por eso, puede ocurrir que el acto administrativo sea perfectamente válido a pesar de que la Administración haya errado en la valoración de las situaciones jurídico-privadas que debe apreciar con carácter prejudicial, como ocurre —entre otros muchos ejemplos que podrían ponerse— cuando entiende el procedimiento expropiatorio con un no propietario (arts. 3 y 7 LEF y 319 *in fine* LH.) u otorga una licencia a quien carece de titularidad suficiente sobre el bien al que se refiera (cfr., por ejemplo, arts. 10 y 12.1 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales).

Esto no vale, sin embargo, cuando existe un título jurídico sobre el que se fundamenta una situación jurídico-privada de la que la Administración ha de partir. Es lo que ocurre, señaladamente, con las titularidades inscritas en el Registro de la Propiedad, que vinculan positivamente a la Administración por virtud de la presunción de exactitud del Registro (art. 38 LH.), y también negativamente, en cuanto que no puede aquélla admitir —salvo a efectos fiscales o expropiatorios— documentos inscribibles no inscritos cuando con ellos se pretenda hacer valer en perjuicio del titular registral derechos que debieron inscribirse (art. 319 LH.). Y algo muy parecido sucede también con las sentencias civiles firmes: las *constitutivas*, porque taxativamente declara el art. 522.1 LEC. que "*todas las personas y autoridades*" —también la Administración pública, por

tanto— deben acatarlas y cumplirlas "y atenerse al estado o situación jurídicos que surja de ellas"; y las *declarativas*, aunque no alcancen a la Administración los efectos de la cosa juzgada —si así fuera, obviamente, no hay cuestión (cfr. art. 222 LEC.)—, porque también debe estar la Administración a lo que resulte de ellas cuando —como ocurre en este caso— el sentido de su decisión depende de la resolución adoptada en una controversia civil entre partes.

Pues bien, lo dicho respecto a las sentencias declarativas es extensible evidentemente a los laudos arbitrales, puesto que los mismos producen efectos de cosa juzgada y contra los mismos sólo cabe recurso de revisión conforme a lo establecido en la legislación procesal para las sentencias judiciales firmes; como lo es también la que es absoluta e incondicional vinculación de la Administración a las sentencias constitutivas en los casos, como el que nos ocupa, en que tales laudos poseen la naturaleza de éstas.

En conclusión, pues, en este caso, el fallo del laudo arbitral dictado por el Comité Riojano de Disciplina Deportiva vinculaba a la Administración con independencia de que se le otorgara el valor de una sentencia declarativa de condena o —como finalmente consideró el auto de la Audiencia Provincial— el de una sentencia constitutiva; y, en consecuencia, al no haber partido aquélla del estado o situación jurídica declarada por el laudo —el derecho del reclamante a ser socio de la Sociedad Deportiva de Cazadores *San Isidro Labrador* y, en definitiva, su condición de tal, que no podía entenderse condicionada al cumplimiento por ésta de otros trámites que, en todo caso, serían meros actos debidos— las Resoluciones sancionadoras a que se refiere este expediente fueron indudablemente contrarias al ordenamiento jurídico.

Tercero

Sobre la procedencia o improcedencia de los recursos extraordinarios de revisión formulados por el interesado

Cuestión distinta de la tratada en el anterior fundamento jurídico es la de si, frente a las indicadas Resoluciones sancionadoras —que, como hemos dicho, estimamos disconformes con el ordenamiento jurídico y que son firmes—, es o no procedente el recurso extraordinario de revisión o de si, en su caso, existen o no otros medios para dejarlas sin efecto.

A) En cuanto al recurso extraordinario de revisión, debe recordarse que —como indica su propia calificación de "extraordinario"— procede únicamente en los casos que taxativamente señala el artículo 118.1 LRJPAC.

De las cuatro causas o motivos que señala dicho precepto para dar lugar al recurso, el interesado alega los dos primeros, esto es, que al dictar los actos firmes en vía administrativa "*se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios*

documentos incorporados al expediente" y "que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida". La propuesta de resolución, por su parte, aprecia la concurrencia de esta segunda circunstancia en la aportación por el interesado de los Autos del Juzgado de Primera Instancia de Logroño y de la Audiencia Provincial de La Rioja, dictados ambos en ejecución del laudo arbitral emitido por el Comité Riojano de Disciplina Deportiva, y ello le lleva a entender que debe estimarse el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el interesado frente a las Resoluciones impugnadas, por cuanto constituye antecedente lógico de éstas que aquél no fuera miembro de la Sociedad Deportiva titular del acotado.

A nuestro juicio, sin embargo, no concurre ninguna de las causas que permiten estimar el recurso extraordinario de revisión, puesto que no ha habido aquí ninguna clase de error de hecho que derive de documentos existentes en el expediente, ni ha habido tampoco ningún documento que aparezca después evidenciando el error, ni de hecho ni de Derecho, de la Resolución recurrida.

Lo que ha habido en este caso, es una incorrecta interpretación o valoración jurídica de la eficacia del laudo arbitral dictado por el Comité Riojano de Disciplina Deportiva, que tenía y tiene el valor de una sentencia firme de naturaleza constitutiva en cuanto al derecho de los afectados a ser socios de la Sociedad Deportiva de Cazadores *San Isidro Labrador*, pero cuyo alcance no ha sido declarado por los indicados Autos del Juzgado y la Audiencia, como lo prueba el hecho de los mismos hayan sido dictado, en el seno de un simple proceso de ejecución. Siendo ello así, no cabe calificar a dichos Autos judiciales como *"documentos de valor esencial para la resolución del asunto"*, puesto que nada añaden al laudo arbitral, cuya existencia y contenido eran perfectamente conocidos al dictarse las Resoluciones sancionadoras; ni tampoco puede decirse que dichos Autos *"evidencien el error de la resolución recurrida"*, aunque, sin duda, contribuyan a poner de manifiesto que la Administración interpretó de forma equivocada su alcance.

En definitiva, pues, a juicio de este Consejo Consultivo, no puede estimarse el recurso extraordinario de revisión a que se contrae el presente expediente por no concurrir ninguna de las circunstancias taxativamente previstas en el artículo 118.1 LRJPAC.

B) A tenor del artículo 118.3 LRJPAC, *"lo establecido en el presente artículo no perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud y la instancia a que se refieren los artículos 102 y 105.2 de la presente Ley ni su derecho a que las mismas se sustancien y resuelvan"*. Ello remite a la revisión de actos nulos a solicitud de los interesados y a la rectificación de errores materiales, respectivamente.

Como es obvio, es improcedente la aplicación en nuestro caso del artículo 105.2 LRJPAC, pero la misma conclusión se alcanza respecto a la posibilidad de subsumir la pretensión del interesado en la revisión de actos nulos que regula el art. 102 LRJPAC, sea de oficio sea a instancia de parte. La indicada revisión se refiere a los actos nulos de pleno

derecho enunciados en el artículo 62.1, y en el presente caso no cabe imputar a las Resoluciones sancionadoras recurridas ninguno de los vicios de nulidad absoluta que se contemplan en dicho precepto. Dichas Resoluciones son, pues, simplemente anulables, puesto que han sido dictadas con infracción del ordenamiento jurídico, y no nulas.

C) Sentadas las anteriores conclusiones, el problema es determinar si existe o no algún cauce para dejar sin efecto las Resoluciones sancionadoras recurridas, y ello teniendo en cuenta que las mismas son firmes en vía administrativa.

No lo es, por lo ya expuesto, el recurso extraordinario de revisión, y tampoco puede serlo la revisión acordada de oficio o a instancia del interesado, puesto que ésta se contrae a los actos nulos de pleno derecho y el que nos ocupa es simplemente anulable, al no concurrir ninguna de las causas de nulidad que enuncia el artículo 62.1 LRJPAC.

Pero si estas vías se muestran inhábiles, no ocurre lo mismo con la que deriva del artículo 105.1 LRJPAC, a cuyo tenor *"las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico"*. En este caso, es posible, en efecto —y aun obligada, puesto que son inequívocamente contrarias al ordenamiento jurídico—, la revocación de las Resoluciones recurridas, que son, sin duda, actos de gravamen o desfavorables.

La revocación puede dictarse en cualquier momento, siendo suficiente, para acreditar su procedencia, lo actuado en el expediente administrativo que motiva el presente dictamen.

CONCLUSIONES

Primera

No procede estimar el recurso extraordinario de revisión que es objeto del presente expediente, por no concurrir ninguna de las causas que hacen factible dicho recurso a tenor de lo dispuesto en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992.

Segunda

No obstante, es posible la revocación de las Resoluciones impugnadas por concurrir

los requisitos exigidos por el artículo 105.1 de la misma Ley 30/1992, pudiéndose, de este modo, dejar sin efecto las mismas, consecuencia ésta que viene imperada por ser, a juicio de este Consejo Consultivo, contrarias al ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero