

Dictamen nº: **42/18**
Consulta: **Alcalde de Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **01.02.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 1 de febrero de 2018, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio solicitada por diversas personas por nulidad de la adjudicación realizada del aprovechamiento cinegético del coto M-10799 “Lozoyuela”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 2 de noviembre de 2017 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 462/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (en adelante “ROFCJA”), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

Con fecha 23 de noviembre de 2017, y conforme a los artículos 14.1g) y 19 del ROFCJA, se solicitó al alcalde de Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias que completara el expediente, con la remisión de diversa documentación que dicen anexar los escritos que entraron en el Ayuntamiento de Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias el 3 de agosto, 7 de septiembre de 2017, dos páginas del escrito que entró en el Ayuntamiento el 11 de octubre de 2017 y la acreditación a que se refiere el mismo, así como requerimiento de subsanación distinto al de 17 de agosto de 2017 que pudiera existir.

El 18 de enero de 2018 tuvo entrada en esta Comisión Jurídica Asesora la documentación interesada, excepto la acreditación antes citada y el requerimiento distinto al de 17 de agosto al no existir, reanudándose el plazo interrumpido a tenor del artículo 19 del ROFCJA.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día 1 de febrero de 2018.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

1.- El 3 de agosto de 2017 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias un escrito firmado por un abogado en representación de seis personas identificadas. Una de esas personas (A), a su vez, dice actuar en interés de una comunidad de propietarios (B) de la que forma parte respecto a unas fincas heredadas de dos personas que menciona y como apoderado de otra persona (C) que actúa como heredero de otras dos personas que menciona,

conforme a un poder que dice aportar. Las otras cinco personas (D, E, F, G, H) indican ser herederas de otras personas que mencionan.

El escrito señala que las seis personas son propietarias de fincas incluidas en el coto privado de caza M-10799 “Lozoyuela” que el Ayuntamiento denomina “Coto de Caza LONASI” (en adelante, “*el coto de caza*”) como han acreditado anteriormente a la Corporación, que tiene su origen el 1 de octubre de 1981 en que los propietarios particulares cedieron el derecho de aprovechamiento cinegético de sus fincas al Ayuntamiento de Lozoyuela con destino a la sociedad de cazadores que se crease, la cual asumiría el cumplimiento de diversas obligaciones como la de responsabilidad por daños y mantenimientos.

Indica que ante los incumplimientos de la Corporación de sus obligaciones legales en la gestión del coto de caza y de la sociedad de cazadores de sus obligaciones de responder de los daños que se vienen causando, sus seis representados en relación con las fincas a su nombre o la de antepasados mencionados que rezan en el catastro local que se detallan en el documento nº 3 que dice aportar, revocan la cesión de sus derechos cinegéticos con efectos de 1 de octubre de 2017.

Afirma que de la documentación que les ha facilitado la Comunidad de Madrid resulta que el coto de caza es privado, que el Ayuntamiento integró sus terrenos en él, por lo que la gestión y explotación del coto debía haberse hecho en subasta pública conforme a la ley de caza y su reglamento y la ley de patrimonio, por lo que la adjudicación realizada al margen del procedimiento legalmente establecido es radicalmente nula. Por todo ello, solicita que se tenga por comunicada la revocación, se inicie de oficio la declaración de nulidad de la adjudicación y se le entregue copia del expediente administrativo de la adjudicación o adjudicaciones del coto de caza.

El escrito incorpora copia de la documentación que se presentó para la creación del coto de caza el 1 de octubre de 1981, que ha sido facilitada por escrito de la Comunidad de Madrid al solicitarlo “A”, y copia del escrito de la Comunidad de Madrid.

2.- El 17 de agosto de 2017, el secretario-interventor, antes de incoar el expediente, requiere de subsanación al firmante del escrito con apercibimiento de archivo de no subsanarse el óbice procesal, para que le acredite la representación con que actúa de propietarios y comunidades de propietarios, el acuerdo de esas entidades para el ejercicio de acciones que plantea y copia legitimada de los Estatutos, en su caso.

3.- El 7 de septiembre de 2017, el citado abogado entrega otro escrito en el registro del mismo Ayuntamiento en cumplimiento al requerimiento, diciendo que actúa en representación de tres personas identificadas -“A”, “C” y “D”- de las que adjunta escritura de poder, y que las demás se irán incorporando al expediente con escritos independientes. Las tres personas “A”, “C” y “D” indican ser herederas de otras personas que mencionan. En el escrito señala que sus mandantes son copropietarios de fincas en el coto de caza, generalmente por herencia, por lo que actúan por sí en beneficio de la comunidad sin que se les pueda exigir la aportación de un acuerdo ni unos estatutos inexistentes, y reitera sus peticiones.

Al escrito se adjunta una escritura de poder para pleitos que incluye la actuación ante Administraciones Públicas, de fecha 31 de agosto de 2017, otorgada por “A” en su nombre y de “C” –cuyo apoderamiento por escritura de 18 de agosto de 2015 se encuentra unida por el notario-, y otorgada por “D”, en ambos casos a favor del abogado firmante de la solicitud de revisión de oficio.

4.- El 11 de octubre de 2017, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de de Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias un escrito firmado

por “G” que dice ser propietario de fincas incluidas en el repetido coto de caza como ha acreditado anteriormente a la Corporación y repite las consideraciones del primer escrito señalado, reproduciendo las peticiones de revocación de la cesión de sus derechos cinegéticos y de la adjudicación del aprovechamiento cinegético.

5.- En el expediente figura copia de los siguientes documentos:

-escrito de 12 de junio de 1982 del alcalde de Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias por el que comunica al presidente y a la junta directiva de la sociedad de cazadores LONASI (en adelante “la sociedad”), acuerdo de la Corporación municipal de 3 de junio de 1982 de cesión del coto de caza a dicha sociedad y diversos extremos relacionados.

-papel timbrado sin fechar en el que constan dieciséis firmas de personas que se dicen propietarias de fincas rústicas y que prestan su conformidad para establecer un coto de caza en el término municipal y que la futura sociedad de cazadores les comunicará la responsabilidad de los daños que puedan originar en sus fincas por el ejercicio de la caza.

-certificado de fecha 20 de agosto de 1992, del secretario del Ayuntamiento de Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias, en el que consta que el día 3 de junio de 1982 se cedió la explotación del coto de caza a favor de la sociedad referida; y que la Alcaldía autoriza su delegación para todos los efectos del coto de caza cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento, en la sociedad o sus directivos.

-escrito de 5 de diciembre de 2016, del jefe del Área de Conservación de Flora y Fauna de la Comunidad de Madrid, dirigido a una de las personas (“A”) que han solicitado la revisión de oficio, adjuntándole copia de la documentación que solicitó,

consistente en la solicitud que fue presentada por el Ayuntamiento el 1 de octubre de 1981 para la creación del coto de caza –también en el expediente-.

-reglamento interno del club de cazadores LONASI, de marzo de 2015, en que el secretario-interventor dice -en escrito de 23 de agosto de 2017- que se ha transformado la sociedad.

6.- Con fecha 11 de septiembre de 2017, tiene entrada en el registro del repetido Ayuntamiento, un escrito del jefe de Área de Régimen Jurídico Local e Innovación Tecnológica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, con el que contesta otro del secretario-interventor del Ayuntamiento de 23 de agosto de 2017 –que también obra en el expediente- en el que solicitaba informe sobre el escrito de solicitud de revisión de oficio.

Dicho jefe de Área señala al Ayuntamiento que conforme a los artículos 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), corresponde a la entidad local la iniciación y tramitación del procedimiento de revisión de oficio de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

7.- Con fecha 24 de octubre de 2017, el alcalde del Ayuntamiento de de Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias, dirige escrito a la Dirección General de Administración Local, en el que indica que con independencia del requerimiento de subsanación le remite copia del expediente y le solicita la emisión de informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid ostenta competencia para emitir su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...)f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes.”* A tenor del precepto que acabamos de transcribir, el Ayuntamiento de Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, cuya solicitud se ha cursado a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, tal y como preceptúa el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

La revisión de oficio en el ámbito local se regula en los artículos 4.1 g) y 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante “*LRBRL*”), que disponen que a las Corporaciones Locales corresponde la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos y que podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común. En el mismo sentido, se pronuncian los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por remisión del precitado artículo 53 de la *LRBRL*, el artículo 106.1 de la *LPAC* establece que: *“Las Administraciones públicas, en*

cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

Del artículo 106.1 de la LPAC se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106.1 de la LPAC hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDA.- Previamente al examen del fondo del asunto, debe examinarse el cumplimiento de los requisitos de procedimiento y plazo en la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

La determinación de la competencia para proceder a la revisión de oficio de los actos se establece de conformidad con los artículos 29.3.e), 30.1.e) y 31.2.2.2b) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, “*LAL*”), previsiones que también se contienen para los municipios de régimen común en los artículos 21, 22 y 23 de la LRBRL y en los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) para los municipios de gran población, de los que resulta que corresponderán a cada uno de los órganos municipales las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.

El artículo 106.1 de la LPAC, no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar, como ha quedado visto, la preceptividad del dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda. Por ello, han de entenderse de aplicación las normas

generales recogidas en el Título IV del citado cuerpo legal, denominado “*De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*”, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida.

En el presente caso, existe una solicitud de revisión de oficio presentada el 3 de agosto de 2017, que es una forma de inicio del procedimiento conforme previene de manera general el artículo 54 de la LPAC y específicamente el artículo 106 de la LPAC; que habrá de reunir el contenido previsto en el artículo 66 de la LPAC; y respecto de la que el Ayuntamiento, ha requerido su subsanación.

El referido escrito no incorpora la representación que el firmante del escrito dice tener de seis personas (A, D, E, F, G, H), ni la acreditación de la propiedad de fincas que se dicen incluidas en el coto de caza de siete personas (A, C, D, E, F, G, H), ni la existencia y pertenencia a una comunidad de propietarios (B). Tampoco incorpora el denominado documento nº 3 que dice detallar a los antepasados de las seis personas. En dicho escrito se dice que la propiedad está acreditada ante la Corporación, sin embargo, tal acreditación tampoco figura incorporada en el expediente.

Ante dicha solicitud y el requerimiento del Ayuntamiento de 17 de agosto de 2017, se presenta otro escrito el 7 de septiembre de 2017, en que el firmante acredita la representación que ostenta de “A”, “C” y “D”, pero no incorpora la acreditación de la representación que “A” dice ostentar de una comunidad de propietarios “B” respecto de unas fincas heredadas de dos personas citadas, ni su acuerdo de ejercicio de acciones ni sus estatutos. Tampoco adjunta acreditación de la existencia de comunidades de propietarios de las que dice que “A”, “C” y “D”, forman parte.

El 11 de octubre de 2017 tiene entrada en el Ayuntamiento un escrito firmado por “G”, actuando por sí, que reproduce manifestaciones contenidas en el primeramente señalado. El escrito no incorpora acreditación de su propiedad respecto de fincas que dice incluidas en el coto de caza. En dicho escrito se dice que la propiedad está acreditada ante la Corporación, sin embargo, tal acreditación tampoco figura incorporada en el expediente.

Sin haberse realizado más trámite por el Ayuntamiento en relación a las omisiones de que adolecen las solicitudes -desconociendo esta Comisión Jurídica la consideración que ello merece a la Administración conforme a la LPAC- y obviando la indicación realizada por el jefe de Área de Régimen Jurídico Local e Innovación Tecnológica, se solicita un dictamen de este órgano consultivo, que resulta inviable además de por lo indicado, por remitir un expediente que no figura foliado ni numerado, en el que se evidencia la falta de documentación relativa al asunto y la falta de concreción de los presupuestos fácticos que concurren para la revisión del concreto acto que es objeto del procedimiento de revisión, la identificación de éste, la causa en la que se fundamenta jurídicamente la nulidad del acto que se pretende por quien ha instado la revisión y la competencia que ostenta el órgano para revisar el acto que se solicita.

Tal consideración resulta del simple examen del expediente remitido y aboca necesariamente a que esta Comisión Jurídica Asesora haya de concluir la procedencia de la retroacción del procedimiento al momento en que el Ayuntamiento tuvo que pronunciarse expresamente en relación a los escritos presentados el 7 de septiembre de 2017 y el 11 de octubre de 2017, para que lo lleve a cabo con los efectos que en derecho correspondan respecto de cada uno de los dos escritos.

Aunque no resulte preciso analizar otras carencias del procedimiento para que proceda la retroacción del expediente enviado a

esta Comisión Jurídica Asesora, a título ilustrativo indicaremos que por una parte, si hubiera procedido continuar su tramitación, se impondría la notificación de su inicio a los que hayan acreditado su condición de interesados (artículo 4.1 de la LPAC) en el procedimiento en relación al acto que es objeto de revisión para que tuvieran un conocimiento certero de las circunstancias concurrentes, pudieran aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Este trámite debería ser efectuado, en su caso y momento, conforme al artículo 40 de la LPAC y concordantes.

Por otra parte, deberían efectuarse los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución que ponga fin al procedimiento, exigible por el artículo 75 de la LPAC, que comprenden la solicitud de los informes que sean preceptivos y se juzguen necesarios para la citada resolución a tenor del artículo 79 de la LPAC, que también se han obviado. Asimismo, es de ver que la documentación que obra en el expediente y que ha de servir de soporte probatorio del acierto y legalidad de la resolución a adoptar, es a todas luces insuficiente e incompleta a tales fines.

Habida cuenta de la omisión de actuación administrativa tras la actividad desplegada por los solicitantes de la revisión de oficio, tampoco consta en el expediente que se haya cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento respecto del acto objeto del mismo, a pesar de haberse incorporado determinados documentos por el instructor, lo que les provocaría indefensión.

Precisamente esta Comisión Jurídica Asesora, viene destacando en sus dictámenes la importancia del trámite de audiencia del interesado, que tiene reconocimiento constitucional en el artículo 105, apartado c), de la Constitución, que alude a la regulación legal del procedimiento “*garantizando cuando proceda la audiencia del interesado*”. Hay que

señalar la relevancia que tiene el trámite de audiencia en el procedimiento administrativo con el fin de que los interesados puedan realizar alegaciones o aportar nuevos documentos o justificaciones al expediente, y de que esa actuación de parte sea potencialmente efectiva, esto es, tenga virtualidad suficiente para influir en el ánimo del órgano competente para resolver. Si bien, lo esencial es que los interesados tengan la posibilidad de conocer todas las actuaciones administrativas para poder, después, alegar lo que estimen pertinente en defensa de su derecho. Por ello, este trámite tiene lugar una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución (artículo 82 de la LPAC).

Finalmente hemos de señalar, que por esa misma omisión tampoco consta en el expediente que se haya formulado una propuesta de resolución en los términos en que viene siendo definida por esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de manera que nos permita conocer los presupuestos fácticos de la revisión del acto, que han de ser detallados y documentados pormenorizadamente, el concreto acto administrativo que es objeto de la solicitud de revisión de oficio, la causa de nulidad del artículo 47.1 de la LPAC en la que se fundamenta la nulidad del acto que se pretende por quién ha instado la revisión, la competencia del órgano por la que se adoptó el acto con especificación y fundamentación jurídica de si era propia o delegada, y el pronunciamiento pormenorizado en relación a las alegaciones que sean efectuadas por los interesados en el seno del procedimiento.

Como dijimos en nuestro Dictamen 110/16, de 19 de mayo, la petición de dictamen ha de acompañarse de toda la documentación, cuando el procedimiento esté totalmente tramitado, sin que esta Comisión Jurídica Asesora esté llamada a elaborar las propuestas de resolución, o en sus términos:

“Al respecto cabe indicar que el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora está sujeto a unas exigencias formales que vienen desarrolladas en el artículo 19 del ROFCJA, en cuya virtud “la petición de dictamen habrá de acompañarse de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada, que se remitirá de forma ordenada y con índice numerado de documentos. (...) El informe preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora se debe solicitar cuando el expediente esté completamente tramitado, en su caso, una vez adoptada la Propuesta de Resolución y antes de la decisión de la Administración correspondiente”.

Si se considera que el dictamen de esta Comisión ha de versar sobre la revisión de oficio de los actos administrativos controvertidos, es claro que la propuesta que ha de culminar el expediente para ser luego elevada a esta Comisión es la que formula el instructor sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad. El órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas aportando en este caso explícita o implícitamente una solución alternativa. Se trata de un defecto en orden a la posible emisión por esta Comisión del dictamen solicitado porque -ello ocurre especialmente en los casos de revisión de oficio, en que nuestro dictamen es habilitante de la resolución que se adopte-, esta Comisión, tratándose de dictámenes preceptivos, nunca se pronuncia en abstracto, sino que lo hace en relación con los contenidos dispositivos o decisorios concretos que la Administración pretende adoptar”.

Por último entendemos oportuno señalar que en el procedimiento

de revisión ha de ser dictada y notificada resolución expresa en el plazo de seis meses a tenor de lo estipulado en el artículo 106.5 de la LPAC, cuyo *dies a quo* es el de la fecha en que la solicitud de revisión entró en el registro municipal *ex* artículo 21.3.b) de la LPAC, plazo que puede suspenderse al recabarse dictamen del órgano consultivo, según los requisitos y términos del artículo 22.1.d) de la LPAC. Todo ello sin perjuicio del efecto desestimatorio previsto en el referido artículo 106.5 de la LPAC.

El cumplimiento de los requisitos formales del procedimiento de revisión no es un mero formalismo sino que asegura y garantiza el respeto de los derechos de los ciudadanos especialmente afectados en una revisión de oficio y el acierto de la actuación administrativa (artículo 103 de la Constitución Española), de ahí la especial importancia que le atribuye esta Comisión y la específica mención que la Constitución Española le otorga en el artículo 105.c).

De todo lo anterior, resulta la necesidad de retrotraer el procedimiento para que el Ayuntamiento de Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias se pronuncie expresamente en relación a los escritos presentados el 7 de septiembre de 2017 y el 11 de octubre de 2017.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento para que la Administración se pronuncie expresamente en relación a los escritos presentados el 7 de septiembre de 2017 y el 11 de octubre de 2017, con

los efectos que en derecho correspondan respecto de cada uno de ellos y, en su caso, tramite el procedimiento conforme se ha indicado en la consideración segunda de este dictamen.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 1 de febrero de 2018

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 42/18

Sr. Alcalde de Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias

Pza. Constitución, 1 – 28752 Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias