

Dictamen nº: **285/17**

Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Administración  
Local y Ordenación del Territorio**

Asunto: **Revisión de Oficio**

Aprobación: **13.07.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 13 de julio de 2017, ante la consulta formulada al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio sobre revisión de oficio del expediente de concesión demanial para la gestión de las casas forestales de Canto Cochino como Centro de Actividades del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, así como de la Resolución del Director General del Medio Ambiente de fecha 10 de julio de 2014 de ocupación temporal de terrenos en el monte “*El Risco*”, incluido en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Comunidad de Madrid con el número 143 (Expte. OCU.011.2014).

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 13 de junio de 2017, tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con la revisión de oficio del expediente y resolución referenciados.

A dicho expediente se le asignó el número 246/17, 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 aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas 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 su reunión del día 13 de julio de 2017.

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

-El 4 de junio de 2014, se publica en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid la convocatoria de un procedimiento abierto para el otorgamiento, en régimen de concurrencia, de una concesión demanial para la gestión de las casas forestales de Canto Cochino como Centro de Actividades del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

-En el Pliego de Condiciones (en adelante, el pliego) –sin firmar– que rige la citada concesión, la condición 1<sup>a</sup> refiere a su objeto y finalidad, en los siguientes términos:

*“Dicha infraestructura se encuentra situada en el monte de utilidad pública “El Risco”, propiedad de la Comunidad de Madrid, e inscrito en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Madrid con el nº 143. gestionado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.*

*El otorgamiento de la concesión no implica cesión al concesionario de las facultades dominicales que pertenecen a la Comunidad de Madrid sobre los terrenos de dominio público, sin perjuicio de que el concesionario, en los términos señalados en la normativa reguladora del Patrimonio de las Administraciones Públicas y en el presente pliego, ostente durante el plazo de duración de la concesión los derechos y obligaciones del propietario en relación con los recursos a gestionar objeto de concesión”.*

Con respecto a los bienes objeto de la concesión y las condiciones básicas de la actividad la condición 5<sup>a</sup> indica:

*“El recinto cerrado denominado “Casas Forestales de Canto Cochino” que ocupa una superficie de 3,24 hectáreas del monte de utilidad pública El Risco propiedad de la Comunidad de Madrid e inscrito en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Madrid con el nº 143. Situadas en su extremo sur entre el arroyo de la Majadilla y el río Manzanares. En este recinto se incluye:*

*-El edificio de "Talleres" de 48 metros de planta cuadrada construido de sillar de piedra de granito y cubierta a dos aguas de teja árabe.*

*-El edificio de “Aulas” de 48 metros de planta construido de sillar de piedra de granito y cubierta a dos aguas de teja árabe, con edificio adyacente para cuarto de generador.*

*-Infraestructura sanitaria y de acometida de agua.*

*-La leñera de 12 m' construida en madera*

*Infraestructuras de acometida de aguas a la instalación.*

*2. La actividad que se realizará en las instalaciones deberá proponerse por las diferentes empresas concurrentes a la concesión y será evaluada según los criterios establecidos en la condición nº 12. En cualquier caso deberá estar dirigida a la prestación de servicios al visitante del Parque Nacional, que sean compatibles con la legislación en general, y con la normativa medioambiental en particular”.*

El plazo de duración de la concesión, sin posibilidad de prórroga, es de quince años, iniciándose el cómputo del plazo, desde la formalización de la concesión (condición 8<sup>a</sup>).

Respecto al procedimiento y criterios de otorgamiento de la concesión, en régimen de libre concurrencia, atendiendo a una pluralidad de criterios y por procedimiento abierto, la condición 17 contempla la creación de una Mesa de Valoración con la finalidad de valorar las solicitudes presentadas y formular la propuesta de otorgamiento de la concesión, presidida, por el director general del Medio Ambiente, propuesta, que de conformidad con la condición 19<sup>a</sup> habría de ser elevada al consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (condición 19<sup>a</sup>), órgano competente para otorgar la concesión (condición 20<sup>a</sup>).

La concesión se formaliza, según el pliego, “en documento administrativo dentro del plazo de quince días hábiles a contar desde el siguiente al de la notificación del otorgamiento de la concesión”, siendo este título suficiente para inscribir la concesión en el Registro de la Propiedad.

Precisa el pliego que “no se podrá iniciar la ejecución de la concesión sin su previa formalización” (condición 21<sup>a</sup>), y, “una vez formalizada la concesión, mediante un acta de entrega y recepción, se pondrá a disposición del concesionario el bien, y se determinará la fecha en que se entrega, y que servirá de referencia para todos los plazos contenidos en

*este pliego. En ningún caso transcurrirá más de un mes entre la formalización y el acta de entrega y recepción” (condición 22<sup>a</sup>).*

La condición 7<sup>a</sup> contempla el régimen económico de la concesión, estableciéndose la obligación del concesionario de pagar el correspondiente canon anual, así como, la realización a su costa, de las actividades relativas a la restauración de las instalaciones previstas en la condición 23<sup>a</sup>. El canon anual a pagar por el concesionario se corresponderá con el ofertado por el mismo en su proposición económica, se actualizará anualmente, incrementándose en un 2%.

*“El pago del canon será en especie, materializándose mediante la realización de inversiones en infraestructuras o dotaciones forestales a lo largo del año natural. Las inversiones se realizarán en los Montes de Utilidad Pública 143, realizando actuaciones para la mejora de la flora y la fauna (plantaciones de diversificación en arroyos), o mejorando infraestructuras y dotaciones de uso público (señalización de sendas, mantenimiento y mejora de las propias casas forestales)”.*

El 26 de junio de 2014, tras la celebración de las mesas de apertura de documentación y valoración de las ofertas, presididas por el subdirector general de Gestión y Ordenación del Territorio, designado para ello, por el director general del Medio Ambiente el 20 de junio de 2014, se propone, el otorgamiento de la concesión a la única empresa presentada.

El 30 de junio de 2014 el director general del Medio Ambiente informa:

*“Mediante el presente escrito se le comunica que se ha llevado a cabo un procedimiento administrativo para el otorgamiento de una concesión demanial para la gestión de las Casas Forestales de*

*canto Cochino como centro de actividades del Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama.*

*A dicho procedimiento administrativo se ha presentado una sola empresa EDNYA SL), la cual cumplía además con todos los requerimientos administrativos y técnicos, por lo que ha sido propuesta para el otorgamiento de la citada concesión.*

*Para la regularización de la citada concesión, procede que se inicie el correspondiente expediente de ocupación por parte del área responsable”.*

El 2 de julio de 2014, el jefe del Área de Conservación de Montes, mediante nota interior, comunica al director del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama la adjudicación de la concesión demanial a la entidad EDNYA (en adelante, la empresa) y “*para la regularización de la citada concesión, se inicia por este Área un nuevo expediente de ocupación temporal de terrenos con nº OCU.011.2014*”. Con invocación del artículo 169 del Reglamento de Montes y al objeto de continuar con la tramitación del expediente de ocupación, interesa del director del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, la emisión de informe respecto a extensión indispensable para la ocupación temporal, datos del monte objeto de ocupación, valoración de la indemnización o canon a establecer, así como daños y perjuicios ocasionados al monte si los hubiere, condiciones específicas en caso de informarse favorablemente la ocupación y plano en el que figuren los límites precisos de la superficie a ocupar.

El 3 de julio de 2014, el codirector conservador del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, mediante Nota Interior, adjunta al jefe de Área de Conservación de Montes una propuesta -sin firma- “*sobre la ocupación de las casas forestales de Canto Cochino como Centro de Actividades del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama*”.

Se confiere trámite de audiencia a la empresa y en el trámite conferido pone de manifiesto la existencia de erratas en los metros cuadrados de las casas prestando su conformidad a las condiciones expuestas en un escrito de 7 de julio de 2014, que no consta en el expediente.

El director general del Medio Ambiente el 10 de julio de 2014 dicta resolución de 10 de julio de 2014 por la que “*se autoriza a (...), en adelante el beneficiario, como adjudicatario del procedimiento abierto para el otorgamiento en régimen de concurrencia de la “Concesión demanial para la gestión de las casas forestales de Canto Cochino como Centro de Actividades del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama”, convocada por Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, publicada en el BOCM de fecha 04/06/2014, la ocupación temporal, por un plazo de 15 años. no prorrogable, de una superficie de terreno de 8.500 m' (0,8500. Ha), delimitados por el vallado perimetral existente, en los que se incluyen (...) ubicados en el monte “El Risco” incluido en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Comunidad de Madrid con el nº 143, propiedad de la Comunidad de Madrid y término municipal del Ayuntamiento de Manzanares el Real, con destino a "Centro de Actividades del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama", de acuerdo con los documentos, datos y planos que figuran en el expediente*”.

La citada resolución contempla, entre otras cuestiones, el establecimiento de un canon anual por importe de dos mil euros con un incremento anual de un 2%, si bien el “*el pago del canon será en especie, materializándose mediante la realización de inversiones en infraestructuras o dotaciones forestales a lo largo del año natural. Las inversiones se realizarán en el monte MUP nº 143 realizando actuaciones para la mejora de la flora y la fauna (plantaciones de diversificación en*

*arroyos), o mejorando infraestructuras y dotaciones de uso público (señalización de sendas mantenimiento y mejora de las propias casas forestales)".*

El 7 de agosto de 2014 el codirector Conservador del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama y la empresa firman el acta de entrega de terrenos ocupados en el monte “*El Risco*”, nº 143 del catálogo de los de utilidad pública sitos en el término municipal de Manzanares El Real, con destino a Centro de Actividades en la Naturaleza en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (expediente OCU-011-2014).

El 27 de agosto de 2014, el jefe del Área de Conservación de Montes comunica al director del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama que habiendo finalizado el expediente, procede el amojonamiento y entrega definitiva de los terrenos afectados por la ocupación. En el recinto de la parcela se incluye:

*“Edificio de “Talleres de 200 m” de planta cuadrada, construido de sillar de piedra de granito y cubierta a dos aguas de teja árabe.*

- *Edificio de "Aulas" de 221,90 m' de planta, construido de sillar de piedra de granito y cubierta a dos aguas de teja árabe, con edificio adyacente para cuarto de generador.*
- *Infraestructura sanitaria y de acometida de agua.*
- *La leñera de 12 m. construida en madera”.*

El 27 de agosto de 2014 el jefe de área de Conservación de Montes solicita al director del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama se proceda al amojonamiento, la entrega definitiva de los terrenos afectados por la ocupación y se levante la correspondiente acta.

Con fecha de registro de entrada en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio 16 de septiembre de 2014, la empresa presenta el proyecto de ejecución de obra de acondicionamiento y mejora de infraestructura de las casas forestales de Canto Cochino para su autorización por la Dirección General del Medio Ambiente, proyecto, que fue informado el 9 de diciembre de 2014 por el subdirector general de Gestión y Ordenación de Espacios Protegidos, el 12 de diciembre de 2014 por el director general de Evaluación Ambiental, el 28 de enero de 2015 por el comisario de aguas del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el 27 de febrero de 2015 y el 12 de marzo de 2015, por el subdirector general de Gestión y Ordenación de Espacios Protegidos, informes favorables “*a la obra y la actividad, con la excepción de la mencionada actividad hostelera la cual deberá ser retirada de la propuesta, considerando que el resto del proyecto no producirá afecciones significativas sobre los espacios donde se ubica*”.

Obra en el expediente documentación referida a la instalación de un Centro de Divulgación y Promoción del Parque Nacional Sierra de Guadarrama en las Casas Forestales de Canto Cochino promovido por la empresa, actuaciones referidas al otorgamiento de la calificación urbanística y a la solicitud de autorización formulada por la empresa el 8 de mayo de 2015 “*con motivo del comienzo de las obras de adecuación de las casas forestales de Canto Cochino como Centro de Divulgación y Promoción del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama*”.

La entidad Ecologistas en Acción, el 24 de julio de 2015 solicita por escrito, acceso al expediente de concesión demanial para la gestión de las casas forestales de Canto Cochino como Centro de Actividades del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama y al proyecto.

El 26 de octubre de 2015 el jefe de Área de Conservación de Montes solicita al Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama justificación del pago por parte de “*la beneficiaria de la ocupación*” del canon correspondiente al año 2014.

Con registro de entrada 19 de noviembre de 2015 la Federación de Ecologistas en Acción pone en conocimiento de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio presuntas irregularidades en el expediente de concesión demanial para la gestión de las casas forestales de Canto Cochino como Centro de Actividades del Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama. Destaca, entre otras, la ausencia de motivación y el incumplimiento de plazos en el otorgamiento de la concesión sobre el dominio público forestal, sobre el destino de la concesión, sobre la cuantía del canon, sobre la exención del procedimiento de evaluación ambiental y respecto al incumplimiento de la normativa de aplicación.

El 8 de marzo de 2016 emite informe el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio en el que a la vista de los términos contenidos en el mismo se concluye la procedencia de iniciar un procedimiento de revisión de oficio del expediente relativo a la concesión demanial para la gestión de las casas forestales de Canto Cochino como centro de actividades del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

**TERCERO.-** Emitido el anterior informe y a propuesta del director general del Medio Ambiente, el secretario general técnico por resolución de 27 de enero de 2017 acuerda:

*“PRIMERO.- Iniciar el procedimiento de revisión de oficio del expediente de concesión de las casas forestales de Canto Cochino así como de la Resolución de ocupación temporal del monte de utilidad pública N° 809 ADPF del Director General del Medio Ambiente de fecha 10 de julio de 2014 (EXPT. OCU.011.2014). ”*

*SEGUNDO.- Otorgar trámite de audiencia a EDUCACIÓN, NATURALEZA Y ANIMACIÓN S.L. (EDNYA), de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por el plazo de diez días hábiles, a contar desde el día siguiente a la notificación de la presente Resolución, para que realice, en su caso, las alegaciones que estime oportunas y presente los documentos y justificantes que considere pertinentes referidos tanto al presente Inicio de procedimiento de revisión de oficio así como en relación a una posible indemnización a la vista de lo dispuesto en el artículo 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre".*

En contestación a un escrito de alegaciones presentado por la empresa el 14 de febrero de 2017, no incorporado al expediente, fue requerida su presentación telemática. Con fecha 1 de marzo de 2017 se recepciona escrito de alegaciones de la empresa. Alega vulneración en el procedimiento de los principios de seguridad jurídica, de confianza legítima, proporcionalidad, equidad y buena fe y solicita, la incorporación al expediente de la documentación aportada en su día al procedimiento de revisión de oficio 141.3/16, así como, una indemnización por importe de 1.302.186,04 euros por el coste de la inversión comprometida y ejecutada, por gastos inherentes a la puesta en marcha del proyecto y generales del mismo, por lucro cesante, gastos extraprocesales y daños morales. Al escrito de alegaciones acompaña diversa documentación (documento nº 8, 9 y 10).

El 27 de febrero de 2017, la Federación Ecologistas en Acción reitera solicitud de reconocimiento de parte interesada en el procedimiento de revisión de oficio (documento 14), condición de interesado que le fue reconocida por el Secretario General Técnico, el 22 de marzo de 2017.

A la vista de las alegaciones y documentación presentadas, el secretario general técnico recaba informe técnico de la Dirección General del Medio Ambiente para que “*se analice cada concepto indemnizatorio solicitado por la interesada de forma individualizada (...)*”.

El 16 de marzo de 2017 el subdirector general de Urbanismo emite informe. Indica “*que con carácter general las obras descritas están ejecutadas, terminadas y en funcionamiento*”, formula observaciones a diferentes facturas e “*informa desfavorablemente el incremento de 6.020,00 € del capítulo de gestión de residuos; el incremento de medición valorado en 5.006,39 € correspondiente al falso techo y el solado de placa; y la cantidad de 603,00 € correspondiente al tubo de drenaje por estar duplicada la cantidad*” (documento 16).

El subdirector general de Espacios Protegidos también realiza un análisis individualizado de los conceptos indemnizatorios y de las actuaciones desarrolladas, en su informe de 17 de marzo de 2017 (documento 16).

Finalmente, el director General del Medio Ambiente el 17 de marzo de 2017 emite informe de valoración y determinación de la cuantía indemnizatoria reclamada por la empresa. El informe se notifica a la empresa, que presenta alegaciones y la documentación requerida por la Administración. También se notifica a la Federación Ecologistas en Acción (documentos 17 y 18).

Obra en los documentos 22, 23 y 24 una memoria del director general del Medio Ambiente para la solicitud del documento contable AD por importe de 314.451,91 € en relación con el expediente de revisión de oficio de la concesión demanial para la explotación de las casas forestales de Canto Cochino.

Las alegaciones presentadas son informadas el 10 de abril de 2017 por el director general del Medio Ambiente con informe adjunto de la Subdirección General de Espacios Protegidos de 7 de abril de 2017 en el que se propone una cantidad indemnizatoria total de 314.451,91 euros, confiriéndose trámite de audiencia a los interesados (documento 26, 27 y 28). Dentro del trámite conferido, la empresa solicita copia de documentos obrantes en el expediente. Ecologistas en Acción comparece el 21 de abril de 2017 para tomar vista del expediente (documentos 30 y 31). Los interesados presentan alegaciones (documentos 32 y 33).

El secretario general técnico recaba informe de la Intervención General el 4 de mayo de 2017 (documento 36). Con idéntica fecha, el secretario general técnico el 14 de mayo de 2017 suspende el plazo de resolución del procedimiento en solicitud de informe a la Intervención General. La suspensión acordada se notifica a los interesados (documento 38 y 39).

El 1 de junio de 2017 emite informe la Interventora delegada jefe formulando actuaciones interesadas (documento 41). El 8 de junio de 2017 informa la Interventora General: “*En el presente caso, a la vista del estado actual del procedimiento y de la necesidad de depurar las irregularidades de que adolece el expediente de concesión, y de ocupación temporal, descritas en el informe del Servicio Jurídico y en el cuerpo de este informe, resulta procedente acordar la declaración de nulidad del mismo, en virtud de lo establecido en el artículo 47.1. e) de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues no se ha seguido ni correctamente ni en su totalidad, el procedimiento legalmente establecido es decir, concesión demanial.*

*En su virtud, se informa favorablemente la propuesta cursada, si bien, de conformidad con lo establecido en el art. 14.1 del Decreto*

*45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, una vez emitido el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, el expediente deberá remitirse nuevamente a la Intervención Delegada, con anterioridad a su aprobación por el órgano de contratación, dando cuenta de dicho informe a esta Intervención para su conocimiento y efectos”.*

A la vista de dicho informe, el 12 de junio de 2017 se levanta la suspensión previamente acordada (documento 45) que se notifica a los interesados, y con la misma fecha, se suspende nuevamente el procedimiento en solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora. La suspensión se comunica a los interesados.

El secretario general técnico, el 12 de junio de 2017 formula propuesta de orden por la que se declara de oficio la nulidad del expediente de concesión de las casas forestales de Canto Cochino en el Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama y de la resolución de ocupación temporal del monte de utilidad pública del director general del medio ambiente de 10 de julio de 2014.

**CUARTO.-** El Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio formula solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora que tiene entrada en el registro de este órgano consultivo, el 13 de junio de 2017.

Al advertirse que el expediente estaba incompleto se solicitó con fecha 22 de junio, al amparo del artículo 19.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA), que se remitiese determinada documentación, la cual tuvo entrada en esta Comisión el 23 de junio, reanudándose el plazo para emitir dictamen.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre y a solicitud del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio conforme establece el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

Del artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, 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 citado artículo hace al “órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”, debe entenderse hecha a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

**SEGUNDA.-** La potestad de revisión de oficio aparece recogida en los artículos 106 a 111 de la LPAC.

Así, en el artículo 106.1 LPAC se establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 LPAC.

No contempla el artículo 106 de la LPAC un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el Título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establece el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del interesado, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos. Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen del órgano consultivo, debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie 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.

En el presente caso, tras la resolución de 27 de enero de 2017 de inicio del procedimiento de revisión, tal y como se indica en el antecedente tercero del presente Dictamen, se ha dado audiencia a los interesados en reiteradas ocasiones y dentro del plazo conferido presentaron las alegaciones oportunas. También han emitido informes en el procedimiento, la Dirección General del Medio Ambiente y la Intervención General. Por último, se ha dictado propuesta de resolución el 12 de junio de 2017 en la que se propone declarar de oficio la nulidad del expediente de concesión de las casas forestales de Canto Cochino en el Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama y de la resolución de ocupación temporal del monte de utilidad pública del director general del medio ambiente de 10 de julio de 2014.

En relación con el plazo máximo para resolver, el artículo 106.5 LPAC establece que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, ex artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

En el presente caso, iniciado de oficio el expediente, el 27 de enero de 2017, el plazo expiraría el día 27 de julio de 2017 si bien, se ha hecho uso de la facultad de suspensión del plazo para resolver prevista en el artículo 22 LPAC, en dos ocasiones. Una primera suspensión, el 4 de mayo en solicitud de informe a la Intervención General, y una segunda suspensión, acordada el 12 de junio de 2017 al recabarse el presente dictamen. Suspensiones, que han sido comunicadas a los interesados, tal como exige el artículo 22.1.d LPAC, por lo que el procedimiento no se encuentra caducado.

La competencia para resolver el procedimiento de revisión corresponde al consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio conforme el artículo 53.4 b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

**TERCERA.-** En lo que respecta a la potestad de revisión de oficio esta Comisión viene recordando reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efectos sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2013 (recurso 822/2011) citando reiterada jurisprudencia la revisión de oficio aparece como “*(...) un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva*”.

Se trata de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación ya que, como señala la sentencia de 17 de enero de 2006 (recurso 776/2001) se trata de confrontar dos exigencias contrapuestas, el principio de legalidad y el de seguridad jurídica por los que solo procede la revisión en “*concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros*”.

Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio, la LPAC, en su artículo 106. 1 señala, que serán susceptibles de dicha potestad de autotutela los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

En el caso que nos ocupa, la orden de inicio del procedimiento de revisión de oficio alcanza al expediente de concesión de casas forestales de Canto Cochino como Centro de Actividades del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama y a la Resolución del Director General del Medio Ambiente de 10 de julio de 2014 por la que se autoriza la ocupación temporal de terrenos en el monte “*El Risco*”, incluido en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Comunidad de Madrid (expediente OCU.011.2014).

Si bien, por lo que antecede, cabría derivar la improcedencia de la revisión de oficio del expediente de concesión demanial, al no singularizarse los actos administrativos comprensivos del mismo objeto, esta Comisión Jurídica Asesora entiende que no procede ahondar en dicha cuestión, dada la incoherente, confusa e incompleta tramitación del mismo, por lo que seguidamente se procede al estudio de la causa de nulidad invocada por la Administración, en la revisión de oficio iniciada.

**CUARTA.-** El vicio de nulidad invocado por la Administración es el establecido en el artículo 47.1.e) de la LPAC, en virtud del cual, son nulos de pleno derecho los actos administrativos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En la documentación obrante en el expediente examinado nos encontramos con una nefasta tramitación inicial de un procedimiento para el otorgamiento de una concesión demanial para la gestión de las casas forestales de Canto Cochino, infraestructura situada en un monte de utilidad pública, “*El Risco*”, propiedad de la Comunidad de Madrid, e inscrito en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública con el nº 143, gestionado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en el que se observan diversas irregularidades

En primer lugar deviene necesario señalar, que con respecto al estatuto jurídico administrativo de los montes incluidos en el Catálogo de Utilidad Pública, la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, en su artículo 13 apartados 6 y 7 contempla con carácter excepcional las ocupaciones temporales u otros derechos a favor de terceros en los siguientes términos:

*“6. Excepcionalmente podrán autorizarse servidumbres, ocupaciones temporales y otros derechos a favor de terceros en montes”*

*catalogados, siempre que se justifique su compatibilidad con las funciones de utilidad pública del monte cuando la titularidad del monte gestionado por la Comunidad de Madrid corresponda a otra Administración Pública se requerirá, a tales efectos, el previo informe favorable de la entidad titular. Los derechos de ocupación serán siempre otorgados por un tiempo definido, no pudiendo éste exceder de quince años.*

*7. Los ingresos que se generen por las ocupaciones y demás derechos citados en el apartado anterior tendrán la consideración de aprovechamientos”.*

Señalado lo anterior, con respecto a las indicadas irregularidades observadas en dicho expediente, resultan reseñables, no solamente que el pliego de condiciones de la concesión demanial para la gestión de las casas forestales no se encuentra aprobado, sino también, la ausencia de Orden de adjudicación de la concesión, ausencia de formalización de la misma y ausencia del informe preceptivo y favorable de compatibilidad de persistencia de los valores naturales del monte.

Por lo que respecta al pliego, la condición 19<sup>a</sup> contempla que el director general del Medio Ambiente, una vez formulada la propuesta de otorgamiento por la mesa de valoración, elevará la citada propuesta de otorgamiento de la concesión al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y la condición 20<sup>a</sup>, 21<sup>a</sup> y 22<sup>”</sup> que la concesión se otorgara por Orden del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y se notificará al adjudicatario de la concesión y al resto de interesados en el plazo de seis meses desde el inicio del procedimiento. Una vez otorgada la concesión se formalizará en documento administrativo dentro del plazo de quince días hábiles a contar desde el día siguiente a la notificación del otorgamiento de la concesión. Asimismo, una vez formalizada la concesión mediante un acta de entrega y recepción, se pondrá a disposición del concesionario el

bien, y se determinará la fecha en que se entrega, sin que en ningún caso pueda transcurrir más de un mes entre la formalización y el acta de entrega y recepción. También se establecía en el pliego, que los metros cuadrados construidos de las instalaciones a explotar eran, tanto del edificio de “Talleres”, como del edificio de “Aulas” de 48 m.

En la condición 2<sup>a</sup> el pliego de condiciones establece que la concesión se rige por lo establecido en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en cuanto a legislación básica del Estado y la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid. Las partes, quedan sometidas expresamente, a lo establecido en el pliego y para lo no previsto en el mismo, se someten, además de a la normativa citada anteriormente en lo que respecta al régimen jurídico de los bienes demaniales, a las disposiciones contenidas en la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid y a los preceptos de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Pues bien, no solamente se han incumplido las previsiones del pliego de condiciones sino también el procedimiento previsto en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que tiene carácter básico, cuando con respecto al Régimen de usos en el dominio público forestal señala en su artículo 15:

*“2. La Administración gestora de los montes demaniales someterá a otorgamiento de autorizaciones aquellas actividades que, de acuerdo con la normativa autonómica, la requieran por su intensidad, peligrosidad o rentabilidad. En los montes catalogados será preceptivo el informe favorable del órgano forestal de la comunidad autónoma.*

*4. La Administración gestora de los montes demaniales someterá a otorgamiento de concesión todas aquellas actividades que impliquen una utilización privativa del dominio público forestal. En los montes catalogados, esta concesión requerirá el informe favorable de compatibilidad con la persistencia de los valores naturales del monte por parte del órgano forestal de la comunidad autónoma.*

*5. En los procedimientos de concesión y autorización de actividades económicas promovidas por la administración gestora del monte que vayan a realizarse en montes demaniales, sin perjuicio de lo dispuesto en la regulación de los montes comunales, se respetarán los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia. Se aplicará además el principio de concurrencia competitiva conforme a los instrumentos o directrices de planificación y gestión del mismo en los siguientes supuestos:*

*a) cuando se trate de una actividad de servicios que se promueva por la administración gestora del monte.*

*b) cuando el ejercicio de la actividad excluya el ejercicio de otras actividades por terceros.*

*Los criterios en que se basará la concesión y autorización para la realización de actividades de servicios estarán directamente vinculados a lo dispuesto en los instrumentos o directrices de planificación y gestión del monte.*

*La duración de dichas autorizaciones y concesiones será como máximo de 75 años, de acuerdo con sus características, y no dará lugar a renovación automática ni a ventajas a favor del anterior titular o personas vinculadas con él”.*

También el artículo 86.3 de la vigente Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones públicas, establece

que “*el uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas tiene que estar amparado por la correspondiente concesión administrativa*”.

En el ámbito autonómico, la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid establece que a las concesiones de dominio público previstas en la legislación específica les será de aplicación, con carácter subsidiario, las disposiciones de esta Ley.

Pues bien, no solamente la empresa carece de título habilitante de la utilización privativa del dominio público forestal, puesto que no se produjo la adjudicación de la concesión, ni se recabó el informe favorable de compatibilidad con la persistencia de los valores naturales del monte por parte del órgano forestal de la Comunidad de Madrid, sino que, sorprendentemente, tras la propuesta de adjudicación del Presidente de la mesa de valoración, y a los efectos de “*su regularización*”, con fecha 30 de junio de 2014, el director General del Medio Ambiente insta el inicio de un expediente de ocupación (OCU.011.2014) que tras la emisión de un informe –sin firma– del codirector del Parque Nacional de Guadarrama de 3 de julio de 2014, resuelve el Director General del Medio Ambiente el 10 de julio de 2014, autorizando a la empresa la ocupación temporal en interés particular de los terrenos objeto de la concesión demanial.

En la autorización, además, se incluye una superficie superior a la prevista en el pliego de la concesión demanial, al pasar, los 48 metros cuadrados de los edificios “Talleres” y “Aulas”, a 200 m y 221,90 m.

Nos encontramos así, tal como recoge el informe del Servicio Jurídico, con un procedimiento “*sui generis*” de “*regularización*”, no previsto normativamente y en virtud del cual la empresa ha obtenido un título habilitante para la ocupación temporal de un bien demanial y que además ha permitido modificar las condiciones, respecto a las que se

establecían en el pliego que rigió la convocatoria pública, principalmente, en cuanto a superficie del edificio de “Talleres” y “Aulas”.

Analizados los hitos del confuso procedimiento seguido en el que se evidencia claramente el incumplimiento por parte de las Administración de las condiciones previstas en el pliego que regía la concesión, la ausencia de informes preceptivos y de procedimiento en el otorgamiento de la ocupación, fácilmente puede concluirse, la concurrencia de la causa de nulidad invocada por la Administración, artículo 47.1.e) de la LPAC al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido, que alcanzaría a todos y cada uno de los actos administrativos del expediente de concesión demanial para la gestión de las casas forestales de Canto Cochino como Centro de Actividades del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, así como, a la Resolución del Director General del Medio Ambiente de 10 de julio de 2014 relativa a la ocupación temporal y a todos y cada uno de los actos dictados en el expediente OCU.011.2014.

En este mismo sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 28 de octubre de 2002 nos dice, en su Fundamento Jurídico Tercero, que: *“Habiéndose seguido, por tanto, un procedimiento, el concurso, en lugar del que legalmente estaba establecido, (la subasta), estamos en presencia de un acto nulo radical, según dispone el Art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, ya que se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido, y siendo un acto viciado de nulidad, como así se declara para estos casos por el Tribunal Supremo, entre otras muchas, en sus sentencias de 30 de diciembre de 1964; 5 de enero de 1968; 18 de febrero de 1964 y 20 de junio de 1968, no es aplicable, como pretende la parte codemandada, la doctrina de los actos propios, que sí sería de aplicación, si el acto fuese simplemente anulable”*.

Este órgano consultivo entiende que la revisión y declaración de nulidad de los actos anteriormente referidos no chocaría con los límites establecidos a la facultad revisora prevista en la LPAC en su artículo 110, cuando prohíbe el ejercicio de las facultades de revisión, cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Es evidente que, en el presente supuesto, dado el corto espacio de tiempo transcurrido entre la propuesta de adjudicación de la concesión demanial -26 de junio de 2014- y la autorización de ocupación temporal -10 de julio de 2014- y el acuerdo de inicio de su revisión de oficio -27 de enero de 2017-, no puede acudirse a los supuestos de prescripción de acciones y tiempo transcurrido como circunstancias obstativas de tal revisión, sino que únicamente podría entenderse impedida la potestad revisora de la Administración si *“por otras circunstancias, su ejercicio resulta contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

Tales circunstancias no resultan de las alegaciones de la parte interesada al invocar error imputable a la Administración y la inexistencia de perjuicios a terceros al haber sido la única empresa licitadora de la concesión demanial. Aunque no se invocan expresamente por la parte interesada otras razones, tampoco pueden considerarse atendibles, como límites de la revisión de oficio en este caso, principios tales como los de confianza legítima o de respeto de los propios actos, siempre subsumibles en el de buena fe que debe regir las relaciones entre la Administración y los administrados.

**QUINTA.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 104.4 LPAC, *“las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las*

*circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma”.*

En el procedimiento de revisión de oficio tramitado, tras la solicitud de indemnización formulada por la empresa en alegaciones, invocando la existencia de daños indemnizables por importe de 1.302.186,04 euros, la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, ha procedido al examen y valoración de la voluminosa documentación acreditativa de los daños reclamados, concretamente se ha emitido informe el 16 de marzo de 2017 por parte del subdirector general de Urbanismo, el subdirector general de Espacios Protegidos el 17 de marzo de 2017 y con idéntica fecha, el director General del Medio Ambiente emite informe de valoración y determinación de la cuantía indemnizatoria reclamada por la empresa. Partiendo de esta valoración, deberá tenerse en cuenta circunstancias que podrían minorar la indemnización tales como el canon anual previsto en las condiciones de ocupación y que habría de materializarse mediante la realización de inversiones en infraestructuras o dotaciones forestales y, cualesquiera otras.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede la revisión de oficio de todos y cada uno de los actos administrativos del expediente de concesión demanial para la gestión de las casas forestales de Canto Cochino como Centro de Actividades del

Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, así como de la Resolución del Director General del Medio Ambiente de 10 de julio de 2014 relativa a la ocupación temporal y a todos y cada uno de los actos dictados en el expediente OCU.011.2014.

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 13 de julio de 2017

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 285/17

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid