

Dictamen nº:

313/15

Consulta:

Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Asunto:

Recurso Extraordinario de Revisión

Aprobación:

10.06.15

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 10 de junio de 2015, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, sobre recurso extraordinario de revisión interpuesto por M.A.C.A., en representación de la Sociedad A de Ciempozuelos contra las Resoluciones de la Dirección General del Medio Ambiente de 11 de octubre de 2013, por las que se autorizaba, respectivamente, la segregación de 160 hectáreas del coto aaa “B”, y la ampliación del coto bbb “C”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 14 de mayo de 2015 ha correspondido a la Sección II, presidida por el Excmo. Sr. D. Pedro Sabando Suárez, la ponencia sobre solicitud de dictamen preceptivo formulada el 8 de mayo por el consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre el asunto indicado en el encabezamiento, que tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid el citado día 14 y fue admitida a trámite recibiendo el número de expediente 304/15.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que numerada, aunque mal foliada (un documento pasa del folio 13 al folio 18, siendo interrumpido por otros documentos), se consideró suficiente.

El ponente ha firmado la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 10 de junio de 2015.

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

El coto de caza bbb “C”, sito entre los términos municipales de Chinchón, Ciempozuelos y San Martín de la Vega, era titularidad de J.R.J. desde la fecha de su creación.

El 27 de marzo de 2013 tuvo entrada en el registro de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio solicitud firmada por J.R.J. como titular del coto de caza referenciado, por la que demandaba la ampliación del mismo a los terrenos colindantes (folio 34). A dicha solicitud se adjuntan: declaración de derechos cinegéticos, planos y plan de aprovechamiento cinegético para la ampliación de superficies de terrenos adaptado al Plan de Ordenación Cinegética del Parque Regional del Sureste y documento privado firmado por el titular del coto el 22 de marzo de 2012, por el que autoriza como representante cinegético a R.C.G., cuyo domicilio a efectos de correspondencia señala (folio 48).

Examinado el expediente y vistas las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Ciempozuelos, titular del coto de caza aaa, en su condición de afectado por la segregación de varias parcelas de dicho espacio, en orden a la ampliación del coto bbb, y analizada la nueva documentación aportada por el solicitante de la ampliación, el 11 de octubre de 2013 la Dirección General del Medio Ambiente dictó Resolución en virtud de la cual acordó:

- Autorizar la segregación de 160 hectáreas del coto aaa denominado “”, cuya superficie se mantuvo en 3.598 hectáreas después de la segregación.

- Autorizar la ampliación de 102 hectáreas del coto de caza bbb “C”, cuya superficie después de dicha ampliación quedó establecida en 420 hectáreas, en detrimento de la extensión del coto “B”, que perdió los derechos cinegéticos sobre las parcelas segregadas.

El 27 de junio de 2014 tuvo entrada en el registro de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio escrito presentado por R.C.G., por el que solicita una nueva ampliación del coto bbb mediante la incorporación de diversos terrenos, adjunta a la solicitud una autorización suscrita por J.R.J., en calidad de titular del coto ‘C’, por la que designaba a R.C.G. como representante del citado coto, esta autorización no está fechada (folios 23 y 24). La ampliación requerida supondría una nueva minoración, vía segregación, de la superficie del coto de caza “B”.

En el curso de la tramitación de la segunda ampliación solicitada, el presidente de la Sociedad A de Ciempozuelos, entidad que tenía atribuido el uso en precario del coto aaa, presentó el 20 de noviembre de 2014 alegaciones al procedimiento de segregación y consiguiente ampliación del coto bbb, aduciendo la nulidad del señalado expediente sobre la base del fallecimiento del titular del precitado coto el día 10 de julio de 2003, aporta certificación literal de defunción de J.R.J., expedida por el Registro Civil de Madrid el 26 de noviembre de 2014.

El 17 de diciembre de 2014, el presidente de la Sociedad A de Ciempozuelos, interpuso recurso extraordinario de revisión contra la Resolución de la Dirección General del Medio Ambiente de 11 de octubre de 2013, con invocación del artículo 118.1.2^a de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), por considerar que la

solicitud no pudo haberse efectuado por el titular, pues llevaba diez años fallecido.

Por lo tanto, infiere que la petición de segregación del coto denominado aaa “B”, a favor del coto bbb “C”, al haberse presentado por sujeto no legitimado para la misma, vicia todo el procedimiento administrativo y convierte la Resolución con la que se pone fin al mismo, en un acto nulo de pleno derecho.

La Dirección General del Medio Ambiente, con fecha 23 de febrero de 2015 emite informe en el que se indica que procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra las Resoluciones de 11 de octubre de 2013 que autorizaban la segregación del coto aaa y la ampliación del coto bbb, dejándolas sin efecto.

Instruido el procedimiento, por escritos fechados el 24 de febrero de 2015, se comunica a los interesados el trámite de audiencia con vista del expediente, concediéndoles al efecto un plazo de 10 días hábiles para que puedan formular las alegaciones y presentar los documentos que a su interés convenga. La recepción de las comunicaciones está acreditada en el expediente con la incorporación de los acuses de recibo debidamente firmados.

En uso del indicado trámite no presentan alegaciones.

El 1 de abril de 2015, el director general del Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, propone estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la representación de la Sociedad A de Ciempozuelos contra las resoluciones de 11 de octubre de 2013 de la Dirección General del Medio Ambiente y dejarlas sin efecto.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1. f) 3º de la Ley del Consejo Consultivo (LCC) y a solicitud del consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1. LCC.

La consulta es preceptiva a tenor del artículo 13.1.f).3º de nuestra ley, que dispone la necesidad de recabar consulta del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, entre otros supuestos, en los expedientes relativos a recursos extraordinarios de revisión.

La petición de dictamen al Consejo Consultivo autonómico viene impuesta, igualmente, por la misma normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión, que se contiene en el Título VII de la LRJ-PAC, en concreto, en el Capítulo II, que lleva por rúbrica “*recursos administrativos*”, y dentro de éste, en la Sección 4ª, que comprende los artículos 118 y 119. De este último artículo se infiere el carácter preceptivo de la consulta al órgano consultivo autonómico al regular la posibilidad para el órgano que conoce del recurso de acordar motivadamente su inadmisión a trámite, “*sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales*

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene considerando que la omisión del trámite de solicitud de dictamen del Consejo de Estado -u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo tiene- equivale a omisión total del procedimiento legalmente establecido, y

determina que la resolución así dictada esté viciada de nulidad radical, trayendo consigo en consecuencia la necesidad de retroacción de actuaciones. Así se ha pronunciado, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a [RJ 2002\3696]):

“Se alega en el único motivo articulado la infracción por aplicación indebida de lo dispuesto en los artículos 22.9 de la Ley de 22 de abril de 1980, junto con la de los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992, en consonancia con lo resuelto por el Tribunal Constitucional con fecha 26 de noviembre de 1992 (RTC 1992, 205) (...). Evidentemente los artículos 22.9 y 23 de la Ley 3/1980 continúan en vigor en virtud de la explícita declaración de constitucionalidad entonces efectuada, e incluso cabe afirmar que ha salido reforzada la intervención del correspondiente órgano consultivo -el de la Comunidad, o el propio Consejo de Estado en su caso- tras la reforma de la Ley 30/1992 llevada a cabo en 13 de abril de 1999, puesto que al suprimir la necesidad de audiencia consultiva únicamente cuando se haga razonada declaración de inadmisión a trámite del recurso extraordinario de revisión en el supuesto del artículo 119.1, se está confirmando inequívocamente la obligatoriedad de solicitar dicho dictamen fuera de tan específico supuesto.

Consecuentemente, no cabe sostener que la falta de mención explícita de la necesidad de acudir al dictamen del Consejo de Estado (o del entonces inexistente órgano consultivo de la Generalidad) en los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992 pueda llevarnos a la conclusión que se pretende por la parte recurrente: la de que la audiencia del mismo en el recurso extraordinario de revisión no forma parte del régimen jurídico del procedimiento administrativo

común. Entonces como ahora, ya fuere por aplicación del artículo 22.9, ya sea por virtud de lo dispuesto en el nuevo artículo 119.1 de la Ley 30/1992, la intervención del órgano consultivo en este tipo de recursos es ineludible”.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC, cuyo término se fijó el 20 de junio de 2015.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por el presidente de la Sociedad A de Ciempozuelos, entidad que tenía atribuido el uso en precario del coto aaa, por lo que reúne la condición de interesado, del artículo 31 de la LRJ-PAC, estando legitimado, en consecuencia, para la formulación del recurso.

En este caso los actos objeto de recurso es la Resolución de la Dirección General del Medio Ambiente de 11 de octubre de 2013, por la que se autorizó:

- La segregación de 160 hectáreas del coto aaa denominado “B”, cuya superficie se mantuvo en 3.598 hectáreas después de la segregación.
- La ampliación de 102 hectáreas del coto de caza bbb “C”, cuya superficie después de dicha ampliación quedó establecida en 420 hectáreas, en detrimento de la extensión del coto “B”, que perdió los derechos cinegéticos sobre las parcelas segregadas.

Dicha Resolución fueron objeto de recurso de alzada (RA 447.0/2013) formulado el 23 de noviembre de 2013 que fue desestimado por silencio, por lo que la Resolución adquirió firmeza.

El recurso se ampara en la causa segunda del artículo 118.1 de la LRJ-PAC: *“que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error en la resolución”*

recurrida”, causa para la que el apartado 2 del mismo precepto establece un plazo de interposición del recurso de “*tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos nuevos*”.

En el caso que nos ocupa, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente previsto, ya que la certificación literal de defunción del supuesto solicitante de la ampliación y segregación de los cotos de caza fue emitida en 26 de noviembre de 2014 y el recurso extraordinario de revisión se presentó el 17 de diciembre del mismo año.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la LRJ-PAC.

TERCERA.- Respecto del fondo de la pretensión deducida, se impone entrar a considerar si concurre o no, en el acto administrativo objeto de recurso, la concreta causa de revisión que se invoca en el recurso, y cuya apreciación determinará la expulsión de dichos actos de la vida jurídica y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada pretendida por la recurrente, que ha quedado suficientemente delineada en la exposición de los antecedentes fácticos del presente dictamen.

El recurso de revisión regulado en los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC es un medio de impugnación extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos previstos en la Ley. Constituye un remedio específico frente a la normal eficacia de los actos administrativos firmes.

El carácter extraordinario de este recurso, en contraposición a los recursos administrativos ordinarios, obliga a una interpretación restrictiva de sus requisitos y motivos. En este sentido, abundante jurisprudencia (valga por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2006, recurso de casación 3287/2003, que cita otras anteriores) sostiene que:

“El recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los motivos invocados - sólo los enumerados en dicho precepto-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa, pues lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios”.

En coherencia con el carácter extraordinario del recurso de revisión, la ley ha tasado las causas por las que cabe interponerlo y ha delimitado los actos susceptibles de este recurso. El recurrente invoca la causa prevista en el apartado 2º del artículo 118.1, con arreglo al cual cabe el recurso extraordinario de revisión cuando “*aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error en la resolución recurrida*”.

La Resolución que ahora se impugna trae causa de una solicitud efectuada el 23 de marzo de 2013 por J.R.J., resultando que dicha persona había fallecido el 10 de julio de 2003, según consta de forma indubitable en la certificación literal de fallecimiento del Registro Civil de Madrid (folio 12).

El artículo 31 LRJ-PAC establece que se consideran interesados en el procedimiento administrativo “*a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos*”. En este caso la solicitud de ampliación del coto de caza bbb mediante la incorporación de parcelas segregadas del coto de caza aaa se efectuó, en apariencia, por el titular del coto bbb, pero en realidad no pudo ser así puesto que dicha persona había fallecido diez años antes. De este hecho no cabe sino deducir que la solicitud fue presentada por otra persona que no era el titular del dicho

coto de caza y cuya legitimidad, por lo tanto, no está acreditada en el expediente.

A mayor abundamiento, el artículo 30 LRJ-PAC atribuye capacidad de obrar ante la Administración a las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles. En este sentido, el Código Civil dispone en su artículo 32 que *“la personalidad civil se extingue por la muerte de las personas”*.

No podemos obviar, que en el expediente consta una persona como representante del fallecido, mediante una representación otorgada el 22 de marzo de 2012 en documento privado. Resulta obvio que el titular del coto de caza bbb, fallecido en 2003, tampoco pudo otorgar dicho documento privado de representación. Sobre estos hechos, se plantea al órgano consultante la posibilidad de dar traslado de los mismos al Ministerio Fiscal.

Por otro lado, es preciso recordar que este Consejo Consultivo tiene doctrina consolidada (valgan por todos los dictámenes 15/15, de 21 de enero y 284/15, de 27 de mayo) en el sentido de no admitir la representación en documento privado toda vez que carece de las garantías exigidas en el artículo 32.3 LRJ-PAC: *“(...) por cualquier medio válido den derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal desinteresado”*. Cualquiera de ambos hubiera impedido la actuación por medio de representante puesto que el fallecido no hubiera podido otorgar dicha representación personalmente.

La certificación literal de defunción está expedida el 26 de noviembre de 2014, por lo que es posterior al acto objeto del recurso y resulta esencial para evidenciar el error en la resolución recurrida ya que no se habría iniciado el expediente, ni por lo tanto resuelto, de haber tenido conocimiento la Administración de que la solicitud no se efectuaba por la persona legitimada para ello, pues había fallecido.

Este órgano consultivo entiende, por lo tanto, que procede estimar el recurso extraordinario de revisión por concurrir la causa 2^a del artículo 118.1 LRJ-PAC.

A la vista de todo lo anterior, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede estimar el recurso extraordinario de revisión presentado por el presidente de la Sociedad A de Ciempozuelos, contra la Resolución de la Dirección General del Medio Ambiente de 11 de octubre de 2013.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 10 de junio de 2015