

En Logroño, a 22 de junio de 1999, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, don Pedro de Pablo Contreras, don Joaquín Ibarra Alcoya y don Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente don Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

15/99

Correspondiente a la solicitud formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, en relación con el expediente de revisión de oficio de la resolución del Director General de Montes y Conservación de la Naturaleza de fecha 4 de octubre de 1993, por la que se renovó el coto privado de caza LO-[NNNN] en favor de su titular, S.D.C.P.E.N..

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Sociedad de Cazadores *E.N.*, de Nájera, titular del Coto privado de caza LO-[NNNN], solicitó de la Administración, en 1993, la renovación de dicho coto, si bien incluyendo en el mismo ciertos terrenos a los que anteriormente no se extendía el mismo.

En la tramitación del correspondiente expediente, los órganos administrativos competentes apreciaron la extralimitación en lo que se refiere a determinados terrenos que formaban parte del coto privado de caza LO-[MMMM], cuyo titular era la C.A.L.H.. Notificada tal circunstancia a la Sociedad de Cazadores *E.N.*, ésta acreditó el consentimiento de los propietarios de dichos terrenos a su integración en el coto LO-[NNNN].

Por otra parte, también en 1993, las Sociedades de Cazadores de Cordovín y Cárdenas presentaron sendas solicitudes de creación de cotos privados de caza, las cuales incluían terrenos pertenecientes al término municipal de Nájera comprendidos en la solicitud de renovación del coto LO-[NNNN]. Ante tal circunstancia, la Administración hubo de propiciar un acuerdo entre las partes implicadas, cuya consecución quedó acreditada en Acta de la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza de fecha 3 de septiembre de 1993.

Una vez resueltas estas incidencias, y transcurrido el período de alegaciones sin que se formulara ninguna otra, el Director General de Montes y Conservación de la Naturaleza aprobó la renovación del coto privado LO-[NNNN] por Resolución de 4 de octubre de 1993.

Segundo

Con fecha 2 de noviembre de 1993, el Presidente de la S.C.H, titular del coto privado de caza LO-[OOOO], presentó escrito de reclamación alegando que, como consecuencia de la renovación del coto LO-[NNNN], este último coto se había ampliado en su extensión, comprendiendo la zona denominada *El Comunero* en los Polígonos núms. 10 y 11 del término municipal de Nájera -que con anterioridad eran terrenos libres para la caza-, sin que los propietarios de dichos terrenos tuvieran conocimiento de tal ampliación ni hubieran cedido sus derechos cinegéticos al titular de dicho coto.

El Director General de Montes y Conservación de la Naturaleza contestó al anterior escrito de reclamación con fecha 30 de noviembre de 1993, indicando que durante la tramitación de la solicitud de renovación del coto LO-[NNNN] no se había formulado alegación alguna respecto a dichos terrenos y que la resolución de 4 de octubre de 1993 había puesto fin a la vía administrativa.

Ante tal circunstancia, las Sociedades de cazadores P., de Alesón, y la de Huércanos, con fecha 4 de enero de 1994, instaron de la Administración la incoación de un expediente de revisión de oficio de la Resolución de 4 de octubre de 1993, solicitud que -tras haber declarado el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en Sentencia de 16 de septiembre de 1996, la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo interpuesto por los interesados contra la supuesta desestimación presunta de su primera reclamación- reiteraron en un posterior escrito de 7 de noviembre de 1996.

Esta última solicitud fue desestimada por Resolución del Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente de fecha 15 de enero de 1997, argumentándose que la tramitación del expediente de renovación del Coto LO-[NNNN] fue correcta; que de la documentación en él obrante se desprendían las certificaciones de cesión

de terrenos necesarias; que la solicitud de revisión de oficio sólo se apoyaba en simples manifestaciones de las sociedades peticionarias; y -finalmente- que el art. 106 de la Ley 30/1992 impide la revisión de oficio sobre unos derechos ya concedidos a particulares.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo por las Sociedades de CazadoresP., de Alesón, y la de Huércanos contra la citada Resolución del Consejero de 15 de enero de 1997, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja dictó Sentencia, de fecha 17 de abril de 1998, estimando dicho recurso y ordenando se tramitase el pertinente procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 4 de octubre de 1993, sin prejuzgar su resultado.

Tercero

Atendiendo al fallo de la indicada Sentencia de 17 de abril de 1998, el Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, en Resolución de 6 de julio de 1998, declaró la nulidad de la Resolución de 15 de enero de 1997 y ordenó la incoación de nuevo expediente de revisión de oficio de la Resolución de 4 de octubre de 1993, por la que se renovó el Coto privado LO-[NNNN].

Ulteriormente, por Resolución de 16 de octubre de 1998, el propio Consejero ordenó la suspensión de la Resolución de 4 de octubre de 1993, prohibiendo el ejercicio de la caza en las parcelas de los Polígonos catastrales núms. 10 y 11 de Nájera hasta que no recaiga resolución definitiva en el procedimiento de revisión de oficio.

Tramitado el expediente de revisión de oficio de la Resolución de 4 de octubre de 1993, en el mismo ha quedado acreditado que esta última Resolución se dictó sin que constara la propiedad de las parcelas ubicadas en los Polígonos núms. 10 y 11 del término municipal de Nájera, ni tampoco la cesión de los derechos de aprovechamiento cinegético de dichas parcelas en favor del titular del Coto privado de caza LO-[NNNN], a pesar de lo cual se accedió a la renovación del coto comprendiendo dichas parcelas en el mismo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de fecha 14 de mayo de 1999, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el día 20 del mismo mes y año, el Exmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente remitió el expediente solicitando la emisión

del correspondiente dictamen.

Segundo

Por escrito de 21 de mayo de 1999, registrado de salida en la misma fecha, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto.

Tercero

Designado ponente el Consejero citado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida para debate y votación en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo de 31 de mayo de 1999. No obstante, a propuesta del ponente, la aprobación del dictamen se pospuso a fin de que, por la Consejería competente, se aportase el expediente relativo a la renovación del Coto de caza LO-[NNNN], sin el cual no resultaba posible pronunciarse acerca de la procedencia o no de la revisión de oficio de la Resolución de 4 de octubre de 1993.

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo solicitó el indicado expediente por escrito de fecha 1 de junio de 1999, siendo recibido el día 14 de junio de 1999 y procediéndose al definitivo debate y votación del dictamen en la reunión del Consejo celebrada el día 22 de junio de 1999, señalado en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y carácter del dictamen del Consejo Consultivo

El artículo 102 de la Ley 30/1992, modificado por la Ley 4/1999, establece que la resolución que se dicte en los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos nulos requiere del previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere.

El Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, prevé la necesaria emisión de dictamen en estos

supuestos, salvo que el mismo se recabe del Consejo de Estado.

Por lo demás, ha de observarse que, a tenor del citado artículo 102 de la LRJPA, la Administración sólo puede declarar de oficio la nulidad de sus propios actos si el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico es favorable a tal declaración. En este caso, pues, el dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo y, además, habilitante de la resolución administrativa que se dicte.

Segundo

Procedencia de la declaración de nulidad de la Resolución de 4 de octubre de 1993, en cuanto incluye en el Coto LO-[NNNN] las parcelas núms. 10 y 11 de Nájera

A juicio de este Consejo Consultivo, y a la vista de los datos que han quedado acreditados en el expediente, no ofrece duda la nulidad de la resolución de 4 de octubre de 1993, por la que se renovó el coto privado de caza LO[NNNN] en favor de su titular, S.D.C.P.E.N..

En efecto, del expediente de renovación del citado Coto privado de caza LO-[NNNN] resulta la ampliación del acotado a las parcelas ubicadas en los Polígonos núms. 10 y 11 de Nájera, no constando en el mismo documento alguno que acredite la propiedad de dichas parcelas, como tampoco la cesión por parte de los propietarios de las mismas de sus derechos de aprovechamiento de caza en favor del titular del referido coto.

Tales requisitos son imprescindibles para que la Administración pueda acceder a lo solicitado, según resulta del artículo 16 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza -vigente en el momento en el cual se resolvió la petición de la S.D.C.P. E.N., y a la cual, por tanto, es preciso atender-, que otorga exclusivamente a los propietarios la facultad de constituir cotos privados de caza, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 6 de la propia Ley de Caza, según el cual el ejercicio de los derechos y obligaciones establecidos en la misma corresponde a los titulares de derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza.

Y, en el mismo sentido -y aunque no parece ser este el caso-, el artículo 17.1 de la propia Ley 1/1970 permite a los Ayuntamientos el patrocinio constitutivo de cotos locales de caza representando conjuntamente a los titulares de los aprovechamientos a que se refiere el artículo 6, pero ello siempre y cuando éstos accedan voluntariamente a otorgar tal

representación.

En definitiva, pues, el consentimiento de los propietarios es, en todo caso, imprescindible para constituir un coto privado de caza, por lo que, faltando el de los propietarios de las parcelas ubicadas en los Polígonos núms. 10 y 11 del término municipal de Nájera, incluidas empero en la solicitud presentada a la Administración, es indiscutible la conclusión de que la Resolución que accedió a esta última es nula de pleno derecho en cuanto fue dictada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido por la Ley de Caza (art. 62.1.e LRJPA) pues aunque se tramitó uno, sin embargo, se prescindió de un trámite absolutamente esencial del mismo, como es, en este caso, la audiencia para obtener el consentimiento preciso de los titulares de las parcelas correspondientes establecido en la Ley de Caza, lo que conlleva la calificación de esta causa de nulidad, según ha declarado la jurisprudencia (cfr. Sentencia, Sala 3ª, del TS de 15 de junio de 1994, entre otras), sobre todo cuando, además, en este caso se trata de un acto contrario al ordenamiento jurídico por el que S.D.C.P.E.N. adquiere las facultades o derechos derivados de la titularidad del coto privado careciendo, en cuanto a las referidas parcelas, de los requisitos esenciales para su adquisición (art. 62.1.f LRJPA).

Es de observar, por lo demás, que, aunque la Ley 4/1999 ha modificado las normas sobre revisión de oficio y nulidad de los actos administrativos contenidas en la Ley 30/1992, estableciendo, además, que, a los procedimientos de revisión de oficio iniciados antes de la entrada en vigor de aquélla, les será de aplicación lo dispuesto en la misma, y no la legislación anterior (Disposición Transitoria Segunda), la concurrencia en este caso de los motivos de nulidad contemplados en los artículos 62.1.e) y f) -cuya redacción es idéntica a la existente con anterioridad- hace aplicable lo dispuesto en el artículo 102.1 sobre revisión de oficio en su nueva redacción, procediendo en consecuencia declarar dicha nulidad.

Tercero

Validez, en lo restante, de la Resolución de 4 de octubre de 1993.

La propuesta de resolución que se somete a nuestro dictamen, sostiene la aplicación al caso que nos ocupa del artículo 65 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor *“los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste”*, de donde resulta -dice la propuesta- la procedencia de conceder la renovación del Coto privado de caza LO-[NNNN], con la extensión que corresponda a los terrenos para los cuales, de acuerdo con el expediente de renovación que se desarrolló en su

momento, se dispone de la exigible documentación acreditativa de la autorización por los propietarios de los terrenos afectados para la integración de sus fincas dentro del citado acotado.

A juicio de este Consejo Consultivo, los efectos de tal conclusión han de mantenerse, si bien no por aplicación del citado artículo 65 -que se refiere a un supuesto diferente-, sino del artículo 64.2 de la misma Ley, a cuyo tenor “*la nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado*”.

El artículo 65 de la Ley 30/1992 contempla el fenómeno de la *conversión* de los actos viciados, que implica que un acto administrativo determinado, que en cuanto tal sea ineficaz, pueda valer sin embargo -de modo paralelo a lo que ocurre en el ámbito del Derecho privado en los casos de simulación relativa- como un acto completamente diferente (en su propia consistencia, no simplemente en su forma, fecha o extensión) por contener los elementos constitutivos de este último; lo cual, como resulta obvio, no sucede en el caso que nos ocupa, en el que lo que se plantea es mantener la validez del mismo acto administrativo que se dictó (la renovación del coto LO-[NNNN]), bien que excluyendo, en sus efectos, las parcelas afectadas por la falta del imprescindible consentimiento de sus propietarios.

En nuestro criterio, la nulidad que afecta a la Resolución de 4 de octubre de 1993 es una nulidad parcial: el vicio -la falta de consentimiento de ciertos propietarios- no afecta a la totalidad del acto de renovación del coto, sino sólo a una parte del mismo (la renovación en cuanto a las parcelas en las que falta el consentimiento de sus titulares). Y, como quiera que la parte viciada es independiente de la que no lo está y que la falta de la primera nunca hubiera impedido el dictado de la segunda, procede la aplicación del artículo 64.2 de la Ley 30/1992, que regula justamente estos supuestos de *nulidad parcial* manteniendo la validez de la parte no viciada.

En consecuencia, en opinión de este Consejo Consultivo, la resolución que ponga fin al procedimiento de revisión de oficio incoado debe declarar la nulidad de la Resolución de 4 de octubre de 1993, de renovación del Coto privado de caza LO-[NNNN], en cuanto en la misma se incluyen, como parte de dicho coto y sin que fueran cedidas por sus propietarios, las parcelas comprendidas en los Polígonos núms. 10 y 11 de Nájera; pudiendo declarar la misma resolución que ponga fin al procedimiento de revisión de oficio que, por aplicación del artículo 64.2 de la Ley 30/1992, se mantiene la validez de la expresada Resolución de 4 de octubre de 1993 en lo que se refiere a la restante extensión del coto, no afectada por el vicio causante de la nulidad.

CONCLUSIONES

Primera

Procede declarar la nulidad de la Resolución de 4 de octubre de 1993, de renovación del Coto privado de caza LO-[NNNN], en cuanto en la misma se incluyen, como parte de dicho coto, terrenos ubicados en las parcelas de los Polígonos números 10 y 11 del término municipal de Nájera, sin que sus propietarios hayan cedido o consentido la cesión de los derechos de aprovechamiento cinegético que legalmente les corresponden.

Segunda

La resolución que se dicte puede declarar la conservación de la Resolución de 4 de octubre de 1993 en su restante contenido, entendiendo, por tanto, renovado el Coto privado de caza LO-[NNNN] en los terrenos respecto a los cuales conste el imprescindible consentimiento de sus propietarios.

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