

Expediente Núm. 308/2006
Dictamen Núm. 41/2007

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 8 de marzo de 2007, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 15 de noviembre de 2006, examina el expediente relativo a la declaración de caducidad de la concesión del aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza números “A” y “B”, adjudicados a “X”.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante resoluciones de 12 de diciembre de 2002, la Consejería de Medio Ambiente del Principado de Asturias procedió a la concesión del aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza números “A” y “B” a “X”, estableciendo, para el primero de ellos, un canon anual por superficie a razón de 0,06 €/hectárea/año y 0,06 €/hectárea/año por razón de la riqueza cinegética; y, para el segundo, de 0,06 €/hectárea/año por superficie y 0,12 €/hectárea/año por razón de la riqueza cinegética. Ambas concesiones

se efectúan por un plazo de cinco años desde la adjudicación definitiva, pudiendo ser prorrogada, en virtud de consentimiento expreso de ambas partes, por un periodo máximo de 5 años, que no podrá superar la vigencia del coto regional de caza.

Se establece en las citadas resoluciones la obligación de la sociedad adjudicataria de constituir fianza para cada uno de los cotos en el plazo de un mes desde la notificación de la adjudicación, fijándose la del Coto Regional de Caza "A" en tres mil novecientos veintinueve euros con setenta céntimos (3.929,70 €) y la del Coto Regional de Caza "B" en dos mil doscientos diecisiete euros (2.217 €).

Se recogen, asimismo, en las resoluciones de adjudicación las obligaciones de la sociedad adjudicataria, estableciéndose, en la condición e), que "el canon se hará efectivo en el primer semestre de cada año", y, en la g), que "la sociedad adjudicataria contratará el personal de vigilancia del coto (4 guardas jurados para el Coto de 'A' y 3 guardas jurados para el Coto de 'B'), contratados a tiempo completo e ininterrumpido, mientras disponga de la concesión del acotado, estando obligada a abonar todos los emolumentos y retribuciones que devengue el personal a su cargo que contrata con motivo o para la realización de la actividad, así como el pago y cumplimiento de todas las obligaciones que por Seguridad Social se deriven, y el de las indemnizaciones que por terminación del contrato pudieran corresponderles./ A estos efectos, el concesionario deberá presentar, en cualquier momento, en la Consejería de Medio Ambiente, si es requerido para ello, copia de los contratos de trabajo debidamente registrados y acreditados y el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social".

Con respecto a la caducidad de la concesión, prevé la condición r) de las dos resoluciones de adjudicación que "la concesión caducará por cualquiera de las causas establecidas en el artículo 31 del Decreto 46/95, de 30 de marzo, por el que se modifica el Decreto 24/91, por el que se aprueba el Reglamento de Caza".

Obra incorporada al expediente, dentro de la documentación del

procedimiento seguido en la adjudicación de los referidos cotos regionales de caza, Resolución del Consejero de Medio Ambiente, de 12 de julio de 2002, por la que se acuerda “iniciar el expediente para la adjudicación del aprovechamiento cinegético de los siguientes Cotos Regionales de Caza nº ‘A’ y nº ‘B’”, así como aprobar el pliego de condiciones y el baremo que han de regir la concesión del aprovechamiento cinegético de los citados cotos.

En el pliego de condiciones incorporado como anexo a la referida resolución, dentro del apartado 9, relativo a las “obligaciones del concesionario”, en su número 6, se establece la obligación del concesionario de “abonar el canon concesional en la forma y plazos que se determina en el presente pliego, entregando, a tales efectos, los justificantes de pago”. El apartado 3 del pliego determina la cuantía del canon, que, como ya se ha expuesto, aparece recogida en las resoluciones de adjudicación de los cotos regionales de caza. Las cuantías establecidas para el canon, dice, “se actualizarán automáticamente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.2 del Decreto 24/91, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza”.

Del mismo modo, el número 7 del apartado 9 del pliego establece la obligación del concesionario de “contratar al personal encargado de la vigilancia del coto regional de caza a tiempo completo e ininterrumpido, mientras disponga de la concesión del acotado”. En relación con la citada obligación, en el número 8 se establece la de “abonar todos los emolumentos y retribuciones que devengue el personal a su cargo que contrata con motivo o para la realización de la actividad, así como el pago y cumplimiento de todas las obligaciones que por Seguridad Social se deriven, y el de las indemnizaciones que por terminación del contrato pudieran corresponderle./ A estos efectos, el concesionario deberá presentar, en cualquier momento, en la Dirección General de Recursos Naturales y Protección Ambiental, si es requerido para ello, copia de los contratos de trabajo debidamente registrados y acreditados y el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social”.

En el apartado 4 del pliego, relativo al “procedimiento de adjudicación y

presentación de proposiciones”, dentro del contenido del “Plan de vigilancia del coto”, se concreta el número de guardas de los cotos en razón de su superficie en hectáreas, exigiendo que “la Guardería deberá ser específica del coto y estar contratada a tiempo completo, ininterrumpido, mientras se disponga de la concesión del coto regional de caza”, y que “el concesionario deberá contratar el personal necesario para atender sus obligaciones. Dicho personal dependerá exclusivamente del concesionario, por cuanto éste tendrá todos los derechos y deberes inherentes a su calidad de empleador y deberá cumplir las disposiciones vigentes en materia laboral, de Seguridad Social y de Seguridad e Higiene en el Trabajo. La Guardería no podrá cazar en el coto o cotos donde ejerzan sus funciones”.

El apartado 13 del pliego se ocupa de la “declaración de caducidad”, estableciendo que “la Administración declarará la caducidad de la concesión en virtud de las causas establecidas en el art. 31 del Decreto 46/95, de 30 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Caza”, que transcribe, y entre las que se encuentran las siguientes: el incumplimiento de las prescripciones contenidas en el pliego de condiciones y en el título concesional; el incumplimiento del plan técnico de caza, y el impago del canon.

Finalmente, y en lo que a prerrogativas de la Administración y jurisdicción se refiere, el apartado 14 del pliego regula la “intervención y secuestro” de la concesión, el 15 alude a su rescate por razones de interés público, y el 16 se ocupa de la “interpretación, legislación aplicable y jurisdicción competente”. Dispone este último apartado que “la Administración ostenta la facultad de interpretar y resolver todas las dudas que se susciten en relación con estos pliegos y el título concesional”, y que “en lo no previsto en este pliego de cláusulas, se estará a lo dispuesto en la Ley del Principado de Asturias 2/89, de 6 de junio, de Caza; el Reglamento de Caza, aprobado por Decreto 24/91, de 7 de febrero, y modificado por el Decreto 46/95, de 30 de marzo, y demás disposiciones complementarias”.

2. Con fecha 21 de octubre de 2005, don, en nombre y representación de

la Sociedad de Cazadores "Y", presenta, en el Registro General de la Administración del Principado de Asturias, un escrito poniendo de manifiesto que las condiciones de adjudicación del Coto Regional de Caza "A" están siendo "reiteradamente incumplidas por la adjudicataria –"X"–, ya que no tiene contratados 4 guardas jurados, ni tampoco están contratados a tiempo completo. Es más, los guardas en época de veda (...) son enviados al paro, se les rescinde el contrato de trabajo".

Señala, asimismo, "que en el mes de septiembre de 2005, se ofició a esa Consejería por parte del Juzgado de lo Social núm. 6 de los de Oviedo, Ejecución 29/05 con el fin de embargar el derecho de caza y/o aprovechamiento sobre los cotos (que) explota la empresa ejecutada "X", por el importe de 40.776,12 euros más 6.600 de costas e intereses". Extremo que, a su juicio, "demuestra una vez más el reiterado incumplimiento de la adjudicataria de los cotos".

Con base en lo expuesto, solicita "la apertura de un expediente con el fin de proceder a la resolución de la adjudicación de los cotos núm. y, 'A' y 'B'".

3. Con fecha 27 de octubre de 2005, el Jefe del Servicio de Caza y Pesca Fluvial remite escrito al Presidente de "X", notificado el día 31 del mismo mes, reiterando, según dice, el envío "de sendos escritos y la correspondiente documentación a esa sociedad comunicando los importes respectivos, así como el procedimiento a seguir para el pago, de los cánones cinegéticos correspondientes a 2005 de los cotos regionales de caza adjudicados a esa sociedad (....., 'C';, 'D';, 'A'; y 'B')".

Se expone por el Jefe del Servicio la falta de constancia del pago, pese al acuse de recibo del anterior escrito (que no consta en la documentación remitida a este Consejo), por lo que se remiten nuevos ejemplares del impreso para el pago y se recuerdan los plazos para efectuarlo.

4. Previa solicitud del Jefe del Servicio de Caza y Pesca Fluvial de 11 de

noviembre de 2005, el día 16 del mismo mes se emite informe por la Jefa del Servicio de Relaciones Laborales de la Consejería de Industria y Empleo acerca de los expedientes de regulación de empleo instruidos a instancia de la empresa "X". Señala el informe que "en el año en curso y hasta la fecha, la empresa citada ha solicitado una suspensión temporal, por un periodo de seis meses comprendidos entre el 1 de marzo y el 31 de agosto de 2005, y para la totalidad de la plantilla de 14 trabajadores".

También se incorpora al expediente, con fecha 27 de enero de 2006, informe del Subdirector Provincial de Prestaciones del Instituto Nacional de Empleo que, en relación con el mismo asunto, manifiesta que "'X' ha hecho uso del expediente de regulación de empleo n° para un total de catorce trabajadores que estuvieron regulados distintos periodos de tiempo dentro del máximo autorizado por el citado expediente que iba desde el 04/03/05 hasta el 31/08/05".

5. Con fecha 30 de diciembre de 2005, tiene entrada en el Registro General de la Administración del Principado de Asturias escrito del Concejal Delegado de Infraestructuras, Medio Rural y Recursos Naturales del Ayuntamiento de, en el que pone de manifiesto que, previa solicitud de información a "X", "con fecha 24 de octubre de 2005 (...), la citada sociedad envió escrito en el que literalmente decía "...esta 'X' cumple con todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones establecido por la Consejería de Medio Ambiente del Principado de Asturias para la adjudicación del coto, en cuanto se refiere al número de guardas destinados a la vigilancia del mismo, manteniendo desde la fecha de adjudicación del coto de caza los cuatro guardas reglamentarios que se exigían y cuyo compromiso viene inspeccionando la propia Consejería de Medio Ambiente ´ sin aportar más información ni justificación de lo expuesto".

Por ello, solicita a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras que adopte "las medidas oportunas y haga llegar a este Ayuntamiento información sobre las personas que realizan las labores de vigilancia del coto, con documentación que justifique que se cumplen las

obligaciones establecidas en la adjudicación de éste, ya que existen serias sospechas de que el número de guardas es inferior al establecido en su momento”.

6. Con fecha 1 de marzo de 2006, el Jefe del Servicio de Caza y Pesca Fluvial emite “informe propuesta de declaración de caducidad de la concesión del aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza nº `A´ y nº `B´ a `X”.

En el citado informe, después de exponer los antecedentes del caso, analiza las disposiciones jurídicas aplicables, en concreto, el artículo 31.1.d) del Decreto 24/1991, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza, las prescripciones contenidas en el pliego de condiciones de la concesión y las resoluciones de 12 de diciembre de 2002.

Aprecia el informante la existencia de un incumplimiento por parte de la adjudicataria “de las prescripciones contenidas en el pliego de condiciones técnicas y en el título concesional de los Cotos Regionales de Caza nº y, en dos sentidos:/ a) Durante un periodo comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de agosto de 2005 no disponía de los guardas jurados obligados por existir un expediente de regulación de empleo./ b) Impago del canon cinegético correspondiente al ejercicio 2005”.

Por todo ello, concluye “que `X´ incurre en causa de caducidad de las concesiones de los citados cotos”, y propone iniciar expediente de caducidad de ambos cotos y conceder a la concesionaria trámite de audiencia para que formule alegaciones y aporte los documentos y justificaciones que tenga por conveniente.

7. Con fecha 13 de marzo de 2006, el Jefe del Servicio de Caza y Pesca Fluvial emite “informe sobre las reclamaciones efectuadas por diversas personas contra el impago de daños y haberes por parte de `X´ y por incumplimiento de las condiciones de la concesión de diversos cotos (contratación de guardas)”, en el que se ponen de manifiesto los problemas existentes en relación con

determinados cotos regionales de caza gestionados por la referida sociedad, entre los que se incluyen los que son objeto del presente expediente, concluyendo que "se considera indispensable enviar el expediente de caducidad de los cotos".

En el referido informe se menciona la posibilidad de que "la Administración del Principado puede incurrir en responsabilidad subsidiaria por impago de daños", y, expresamente, se dice que "'X' tiene embargados todos los derechos de caza y aprovechamiento sobre los cotos adjudicados ('X', 'B' y 'D') n° de Autos Ejecución".

8. Por Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, de 2 de marzo de 2006, que reitera las argumentaciones expuestas por el Jefe del Servicio, se acuerda "iniciar expediente de caducidad de la concesión del aprovechamiento cinegético del Coto Regional de Caza n° `A´ a 'X' (...). Iniciar expediente de caducidad del aprovechamiento cinegético del Coto Regional de Caza n° `A´ a 'X' (...). Conceder a 'X' trámite de audiencia, para que en el plazo de diez días, desde la notificación de la presente resolución, formule alegaciones y aporte cuantos documentos y justificaciones tenga por conveniente".

La resolución es notificada con fecha 12 de abril de 2006 a "X" y a la Sociedad de Cazadores "Y".

9. El día 26 de abril de 2006 formula alegaciones don, Presidente de "X", en nombre y representación de ésta.

Con respecto al primero de los incumplimientos imputados (falta de abono del canon), se limita a decir "que ha existido un error, que trae causa del ejercicio anterior, en cuanto a la fecha de pago, que ha hecho pensar que ya estaba abonado el año 2005. Revisada la contabilidad se comprueba que en efecto está pendiente de liquidar, lo cual se realizará en los próximos días, en cuanto la tesorería de la sociedad lo permita, dándole el carácter de pago preferente".

En cuanto al segundo de los incumplimientos (contratación de los guardas rurales exigidos), indica “que en todo momento se han mantenido vigilados los dos cotos regionales, tanto en lo que se refiere a la protección del aprovechamiento cinegético, como a los daños ocasionados por los animales, como en la evitación de furtivos o personas que sin autorización realizan el ejercicio de la caza. (...) recalcando que para el cumplimiento de estos objetivos la sociedad que gestiona los cotos asume la contratación de determinado personal, pero ellos no son el fin sino el medio para la conservación de esos objetivos”.

Considera lo expuesto “una cuestión vital que debe ser tenida en cuenta en este caso, máximo cuando la minoración de plantilla es meramente temporal. No se produce la extinción de los contratos de trabajo sino solamente una suspensión provisional y puntual, a través de expediente de regulación de empleo y con el correspondiente control de la autoridad laboral”, manifestando que “la sociedad sigue cumpliendo sus obligaciones, como por ejemplo la cotización a la Seguridad Social, conforme se acredita con los correspondientes boletines, que se acompañan sin ánimo exhaustivo”. Entiende, además, “que este sistema ha venido siendo permitido tácitamente por la Administración autonómica en la gestión de los cotos regionales, y bajo la creencia de ese `actuar correcto´ ha intervenido la sociedad representada. En tal situación invoca los principios de lealtad, buena fe, objetividad, coherencia y congruencia administrativas y el de `confianza legítima´ de los ciudadanos en el correcto funcionamiento de las instituciones, garantizados por la antedicha Ley 4/99, de 13 de enero”.

A continuación, fundamenta en derecho su escrito, añadiendo a los principios citados los de interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad y culpabilidad, así como otros propios del ámbito penal, para concluir solicitando el archivo del expediente con expresa declaración de improcedencia de la caducidad.

Acompaña sus alegaciones de copia de una de las denuncias formuladas por la Guardia Civil a instancia de la Guardería del Coto y de diversos documentos de cotización a la Seguridad Social de trabajadores de la sociedad.

10. Con fecha 26 de abril de 2006, don, en nombre y representación de la Sociedad de Cazadores "Y", presenta escrito de alegaciones en el que muestra su conformidad con el expediente de caducidad iniciado e interesa, dada la duración de la tramitación del expediente y la acreditación del incumplimiento, que se rescate "como medida cautelar (...) la concesión de los Cotos `nº´ y `nº´ a 'X' hasta la efectiva terminación (del) procedimiento".

11. Con fecha 26 de mayo de 2006 se emite informe por el Jefe del Servicio de Caza y Pesca Fluvial. En el mismo, después de examinar las alegaciones formuladas por la sociedad adjudicataria, pone de manifiesto que "difícilmente puede alegarse error en la fecha del pago del canon, cuando desde la Dirección General de Recursos Naturales y Protección Ambiental se le reitera por dos veces la obligación de este pago, sin que hasta la fecha, lo haya hecho efectivo", así como el hecho de que la adjudicataria "en su escrito de alegaciones reconoce expresamente que existe una suspensión de los contratos de trabajo referidos a los guardas del coto, cuando la Resolución de 12 de julio de 2002 de la Consejería de Medio Ambiente establece entre las obligaciones del adjudicatario expresamente en su punto 9.7, la de contratar al personal encargado de la vigilancia a tiempo completo e ininterrumpido".

Tampoco entiende correcta "la invocación del principio de confianza legítimo, alegando una permisión tácita de la situación, cuando se han reiterado en varias ocasiones solicitud de información a la sociedad (...) e incluso se le ha requerido para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales".

Por todo ello, considera "probados los incumplimientos de las obligaciones de 'X'", como concesionaria del aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza números "A" y "B", y propone la caducidad de las concesiones.

12. Por Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, de 29 de mayo de 2006, se acuerda “declarar la caducidad de la concesión del aprovechamiento cinegético del Coto Regional de Caza nº `A´ a `X´ (...). Declarar la caducidad de la concesión del aprovechamiento cinegético del Coto Regional de Caza nº `B´ a `X´”.

Consta en el expediente la notificación de la resolución a la Sociedad de Cazadores “Y” con fecha 31 de mayo de 2006, así como el intento de notificación, sin efecto, a “X” los días 31 de mayo y 1 de junio de 2006.

13. El día 12 de junio de 2006 tiene entrada en el registro de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras nuevo escrito del Concejal Delegado de Infraestructuras, Medio Rural y Recursos Naturales del Ayuntamiento de en el que requiere “el cumplimiento de las condiciones del pliego de adjudicación del Coto Regional de ‘A’, especialmente en materia de pago y tasación de los daños ocasionados por la fauna silvestre así como en lo relativo a la contratación de guardas permanentes dentro del coto”.

14. El día 20 de junio de 2006, don aporta apoderamiento a su favor para actuar en representación de la Sociedad de Cazadores “Y”, y solicita el señalamiento de lugar, día y hora para el examen del expediente administrativo, lo que se lleva a efecto por medio de escrito del Jefe del Servicio de Caza y Pesca Fluvial, notificado el día 3 de julio.

15. Con fecha 13 de junio de 2006, don, en nombre y representación de “X”, manifiesta que su representada “ha procedido al abono del canon cinegético correspondiente al año 2005, una vez obtenida la disponibilidad en tesorería, con lo que se subsana el error cometido en el anterior ejercicio”. Acompaña su escrito de copia de los abonos efectuados, solicitando se incorpore su acreditación al expediente “y se finalice el mismo con su archivo, manteniendo la plena vigencia de las concesiones”.

16. Con fecha 17 de julio de 2006, el representante de la Sociedad de Cazadores "Y" interesa que "la Administración intente inmediatamente la notificación de la Resolución de 29 de mayo de 2006 en el domicilio que le conste de 'X', y en la forma anteriormente indicada, ordenando, en su caso, la aplicación del contenido del artículo 59.5 de la Ley 30/1992", advirtiendo que "la urgencia de tales actuaciones la imponen no los intereses particulares de la sociedad de cazadores (...), sino las razones de interés público que le son inherentes a la adecuada gestión de los recursos naturales".

El día 27 de julio presenta nuevo escrito, en este caso solicitando que se proceda, "de inmediato, a acordar y ejecutar las medidas provisionales de cautela oportunas para que a 'X' le sea impedido el aprovechamiento de los inminentes recechos de agosto en el coto regional de caza nº.....`B´, y de cuantos otros derechos le hubieren sido concedidos por el aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza nº `A´ y nº `B´".

17. Con fecha 31 de julio de 2006, el Jefe del Servicio de Caza y Pesca Fluvial remite al SEPRONA y a la Sección de Guardería copia de la resolución por la que se declara la caducidad de la concesión del aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza "B" y "A".

18. El día 16 de agosto de 2006, se notifica a "X" la Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras por la que se declara la caducidad de la concesión del aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza números "A" y "B".

19. Con fecha 16 de agosto de 2006, el representante de la Sociedad de Cazadores "Y" interesa que se proceda con urgencia, según lo solicitado en sus escritos de fechas 17 y 27 de julio de 2006, "teniendo por anunciada, en caso contrario, la presentación de querrela por las presuntas actuaciones tipificadas en el artículo 428 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código

Penal”.

20. El día 25 de agosto de 2006 don, en nombre y representación de “X”, presenta recurso de reposición contra la Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, de 29 de mayo de 2006, por la que se declara la “caducidad de la concesión del aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza nº-‘A’ y-‘B’”.

Como motivos del recurso se esgrime que “tratándose la impugnada de una decisión autonómica en materia de caducidad de cotos regionales, es procedente e ineludible que, con carácter previo, se someta la misma al preceptivo dictamen del `Consejo Consultivo de Caza´”. Solicitando, también la “suspensión de ejecución” de la resolución “en aras de la prohibición de indefensión y del constitucional principio de `tutela judicial efectiva´”.

Con fecha 29 de agosto de 2006, presenta, aunque suscrito por otra persona que aduce hacerlo “P.O.”, nuevo escrito interponiendo recurso de reposición en el que reitera la petición de suspensión y aduce como motivo del recurso que “tratándose la impugnada de una decisión autonómica en materia de caducidad de cotos regionales, es procedente e ineludible que, con carácter previo, se someta la misma al preceptivo dictamen del `Consejo Consultivo del Principado de Asturias´”.

21. Con fecha 28 de agosto de 2006, el representante de la Sociedad de Cazadores “Y” solicita vista del expediente, presentando el día 5 de septiembre de 2006, un escrito en el que reitera sus peticiones anteriores y transmite las “denuncias presentadas por diferentes personas en relación a la continuidad en el aprovechamiento de los cotos por ‘X’”.

22. Previo informe del Jefe del Servicio de Caza y Pesca Fluvial, del que no consta fecha, el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras dicta Resolución, fechada el 25 de septiembre de 2006, por la que se deniega la suspensión planteada por “X” respecto a la Resolución de 29

de mayo de 2006. Figura, asimismo, incorporada al expediente su notificación a la entidad recurrente el día 26 de septiembre de 2006.

23. Con fecha 25 de septiembre de 2006, el representante de la Sociedad de Cazadores "Y" presenta tres escritos: con el primero adjunta dos hojas de denuncias en los cotos objeto de caducidad; en el segundo solicita el acceso al expediente administrativo y copia completa del mismo, y, en el tercero, recuerda a la Administración el contenido del apartado tercero del artículo 111 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC).

24. Con fecha 6 de octubre de 2006, se da traslado a la Sociedad de Cazadores "Y" del oficio del Jefe del Servicio de Caza y Pesca Fluvial por el que se le ponen de manifiesto los recursos presentados por "X", al efecto de que en el plazo de diez días alegue cuanto estime oportuno.

El día 19 del mismo mes se presenta escrito de alegaciones por la referida sociedad en el que, después de exponer los defectos formales que, a su juicio, supone la presentación de dos escritos sucesivos de interposición de recurso de reposición y la falta de acreditación, en uno de ellos, de la representación del firmante, se opone a los motivos esgrimidos por la recurrente.

Señala, en primer lugar, que "el Decreto 2/2001, de 11 de enero, por el que se regula la Composición y Funcionamiento del Consejo Regional de la Caza, recoge en su art. 3 las funciones de este órgano consultivo y asesor en materia de caza, no encontrándose entre ellas emitir dictámenes con carácter preceptivo en expedientes administrativos que tengan por finalidad la declaración de "la caducidad de la concesión del aprovechamiento cinegético de los cotos".

Con respecto a la ausencia de informe del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, señala, que, pese a la similitud de su normativa

reguladora, “jamás ha dictaminado el Consejo de Estado sobre la caducidad de la concesión de un aprovechamiento cinegético”. Además, dice, “la concesión de un aprovechamiento cinegético de un coto de caza, a pesar de su denominación, no es el tipo de concesiones a las que se refieren las mencionadas leyes que regulan los órganos consultivos, ni el estatal ni el autonómico asturiano, pues no se trata ni de una concesión demanial ni de una concesión de un servicio público ni de una concesión de carácter contractual, que es justamente a las que se refieren aquellas leyes: ni siquiera es realmente una concesión administrativa”. En apoyo de su argumentación cita dos sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Asturias y de Castilla y León que, entiende, tratan a los títulos habilitantes como el que ahora nos ocupa con el carácter de concesión administrativa. También cita la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1998, de 22 de enero, que sienta que no estamos ante un régimen de concesión administrativa sino de autorización administrativa que implica el desempeño de una actividad reglada, llegando a tildar de desafortunada la calificación de concesión administrativa. Incluso, continúa diciendo, “la propia Administración del Principado de Asturias ha llevado a cabo anteriormente otros muchos expedientes de caducidad como el presente y nunca solicitó el dictamen que ahora al recurrente se le antoja en presentar como preceptivo (que ni siquiera vinculante)”.

Por último, considera que la sociedad recurrente en ningún momento del expediente mostró la oposición exigida. Es más, a la fecha, simplemente ha alegado presuntas irregularidades en el procedimiento, pero persiste en no manifestar en forma oposición a la extinción.

25. Previo informe del Secretario General Técnico de 24 de octubre de 2006, con fecha 3 de noviembre de 2006, el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras dicta Resolución por la que se estima “parcialmente el recurso de reposición interpuesto (...) contra la Resolución de esta Consejería de 29 de mayo de 2006 (...), que se deja sin efecto, ordenando la retroacción del procedimiento al momento en que debió

recabarse el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias para que, una vez emitido el parecer del órgano consultivo, el órgano resolutorio se pronuncie, con libertad de criterio, sobre el fondo del asunto, con conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”.

Se manifiesta en la resolución que “resulta cuando menos curiosa la formulación de los dos recursos, en sendos escritos, ambos a nombre y en interés de la misma entidad, el primero suscrito por persona acreditada como representante legal (...), no así el segundo de ellos, o no, al menos, en los términos estrictos del artículo 32 de la ley procedimental./ Ello no obstante, apreciada la voluntad inequívoca de ‘X’ de reaccionar frente a la Resolución de 29 de mayo de 2006, manifestada a medio de escrito firmado por el (...) presidente de la entidad, cabe calificar el ulteriormente presentado (...) como una suerte de ampliación del anterior, en la medida en que, presentado en plazo y en idéntico interés, añade un nuevo motivo de recurso”.

Con respecto al primero de los motivos de recurso alegados por la entidad recurrente, y dando por supuesto que ésta se refiere al Consejo Regional de Caza y no al Consejo Consultivo de Caza (que no existe), se manifiesta que ni de la ley de Caza ni de la regulación reglamentaria del citado órgano “se desprende la necesidad de someter a su parecer los expedientes de caducidad de las concesiones del aprovechamiento cinegético de cotos regionales de caza. Por esta razón este motivo de recurso no puede prosperar”.

Considera que “no ocurre lo mismo, en cambio, con el segundo motivo de recurso aducido de contrario, en el que se puntualiza que el dictamen considerado procedente e ineludible es el del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. En efecto, el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, establece que este órgano será consultado preceptivamente, entre otros, en los supuestos de nulidad, modificación y extinción de las concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del concesionario y, en todo caso, cuando así lo dispongan las normas aplicables. En idénticos términos se expresa el artículo 18 del

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, siendo así que la naturaleza de concesión administrativa en lo que hace al régimen de explotación de cotos regionales de caza, de la relación jurídica que vincula a la recurrente con la Administración del Principado de Asturias viene atribuida por el artículo 14 y demás concordantes de la citada Ley 4/1989. Así pues, el departamento instructor debió solicitar dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, por ser éste un trámite obligado, requisito que no consta acreditado en el expediente”.

Son varias las razones que apoyan este criterio. En primer lugar, “no cabe desconocer lo estipulado por el artículo 3.1, primer inciso, del Código Civil, que obliga a interpretar las normas (...), según el sentido propio de sus palabras, o lo que es lo mismo, atendiendo a su tenor literal, de modo que, si su texto resulta suficientemente claro (*in claris non fit interpretatio*), huelga toda exégesis adicional. En este sentido, la Ley del Consejo Consultivo citada en el párrafo anterior alude genéricamente a “concesiones administrativas” sin discriminar entre los varios tipos de relaciones jurídicas así intituladas, siendo así, por otra parte, que la Ley asturiana de caza (...) se refiere literalmente a “concesión” para identificar el régimen jurídico en cuya virtud las sociedades de cazadores legalmente constituidas accedan a gestionar la caza en los cotos regionales, y es sabido que *“ubi lex non distinguit, nec distinguere debemus”*”.

En segundo lugar, sigue diciendo, “no se debe caer en el reduccionismo de asimilar el concepto de contrato a contrato administrativo o a relación jurídica de contenido eminentemente patrimonial para expulsar a la concesión de caza del genérico concesión administrativa, al menos a los efectos de determinar si su análisis por el órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, en caso de oposición del concesionario, resulta o no preceptivo. Y ello porque, de una parte, es evidente el carácter contractual -según su sentido primigenio ex artículo 1254 del Código Civil- de la concesión por cuanto existe desde que dos personas jurídicas -la Administración concedente y la sociedad de cazadores concesionaria- consienten en obligarse con un objeto y reglas

determinados, a la sazón las que resultan de la normativa de caza y del pliego de cláusulas rector de la concesión. Y de otra, porque el contenido -aun incluso no siendo el más principal- de la relación jurídica concesional comprende efectos económico-patrimoniales, como acontece con el pago del canon, hasta el punto de que su desatención puede constituir causa de terminación de la relación jurídica”.

En tercer lugar, continúa, “el carácter de concesión demanial de las de caza -al menos, a los efectos que aquí se dilucidan-, si bien no aparece reconocido de modo expreso en la legislación sectorial, se atisba sin grandes dificultades en la propia Ley 2/1989, de Caza, por cuanto viene a considerar a las especies cinegéticas como patrimonio público y no como res nullius susceptible de apropiación por los particulares, en la concepción romana clásica. Así resulta, a mayor abundamiento, del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de daños ocasionados por la caza en el patrimonio de los particulares, regulación que carecería de sentido si las piezas de caza no fuesen efectivamente un bien demanial. Pero es que, además, el carácter de título habilitante que se pretende de la concesión resulta más propiamente predicable, en materia de caza, de los permisos y licencias a que se refiere el capítulo IV de la Ley 4/1989, por cuanto que el ejercicio de la caza se supedita a su válida posesión”.

Por último, señala la resolución que, “aun en el supuesto de que la Administración del Principado no hubiese interesado informe del órgano consultivo en expedientes similares al que ahora nos ocupa, el artículo 54.1, letra `c´, de la Ley 30/1992, constituye amparo legal suficiente para separarse de tal precedente, siempre que -como es el caso- se ofrezca suficiente motivación al respecto”.

Consta en el expediente la notificación de la resolución referida con fecha 3 de noviembre de 2006 a la sociedad recurrente, a la Sociedad de Cazadores “Y”, al Seprona y a la Sección de Vigilancia de los Recursos Naturales.

26. Con fecha 3 de noviembre de 2006, se formula propuesta de resolución por el Jefe del Servicio de Caza y Pesca Fluvial en la que, reiterando los incumplimientos de la entidad adjudicataria puestos de manifiesto en la resolución anteriormente recurrida, propone “declarar la caducidad de la concesión del aprovechamiento cinegético del Coto Regional de Caza nº `A´ a `X´ (...). Declarar la caducidad de la concesión del aprovechamiento cinegético del Coto Regional de Caza nº `B´ a `X´”.

27. En ese estado de tramitación, mediante escrito de 15 de noviembre de 2006, registrado de entrada el día 22 del mismo mes, V.E. solicita dictamen preceptivo a este Consejo Consultivo sobre el procedimiento de declaración de caducidad de las concesiones del aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza números “A” y “B”, adjudicadas a “X”, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra o), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra o), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo dispuesto en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

La redacción de la letra o) de los artículos 13.1 y 18.1 de la Ley 1/2004 y de su Reglamento no deja lugar a dudas en cuanto a la competencia de este Consejo para la emisión, con carácter preceptivo, de dictámenes en los supuestos de extinción de concesiones administrativas cuando se formule

oposición por parte del concesionario. No obstante, las aseveraciones contenidas en las alegaciones formuladas en el procedimiento obligan a examinar, como primera cuestión, si en el asunto que ahora se analiza nos encontramos ante dos concesiones administrativas o no, pues, en este segundo caso, no sería preciso nuestro dictamen, al menos de modo preceptivo.

Se ha argumentado que las concesiones de aprovechamientos cinegéticos de cotos regionales de caza, a pesar de su denominación, no son las concesiones a que se refieren las leyes reguladoras de los órganos consultivos, pues no se trata ni de una "concesión demanial ni de una concesión de un servicio público ni de una concesión de carácter contractual, que es justamente a las que se refieren aquellas leyes: ni siquiera es realmente una concesión administrativa".

Frente a lo expuesto, y sin entrar en valoraciones acerca de si anteriormente fue sometido alguno de estos supuestos a dictamen preceptivo del Consejo de Estado, hemos de comenzar por analizar la normativa reguladora en Asturias de las concesiones de aprovechamientos cinegéticos, esto es, la Ley 2/1989, de 6 de junio, de Caza (en adelante Ley de Caza), modificada por la Ley del Principado de Asturias 6/1999, de 14 de abril. En su preámbulo parte la Ley de "la consideración de las especies cinegéticas como patrimonio público, en contraposición a la vieja teoría de la *`res nullius`*, lo que supone la vinculación de las especies a la Administración". Esta declaración de la Ley de Caza asturiana implica un cambio radical con respecto a la concepción tradicional de la caza, superadora, desde luego, de la de la Ley de Caza, de 4 de abril de 1970, y no coincidente con otros textos autonómicos sobre la materia.

Partiendo de esta afirmación acerca del carácter de patrimonio público de las especies cinegéticas, crea la Ley de Caza una nueva figura de terreno cinegético de régimen especial, el coto regional de caza, cuya gestión cinegética, según dispone su artículo 14, se llevará a cabo por el Principado de Asturias "por sus propios medios o mediante concesión a sociedades de cazadores legalmente constituidas". El Decreto 24/1991, de 7 de febrero, por el

que se aprueba el Reglamento de Caza (en adelante Reglamento de Caza), desarrolla los preceptos contenidos en la ley, regulando en sus artículos 27 a 34 la adjudicación de la concesión de los aprovechamientos cinegéticos de los cotos regionales de caza, con expresa mención de las causas de caducidad y del procedimiento aplicable.

Pues bien, expuesta la regulación de esta materia, a la hora de determinar si nos encontramos frente a una concesión administrativa hemos de partir de que la distinción entre concesión y autorización es una de las cuestiones menos pacífica, desde el punto de vista teórico, del Derecho Administrativo, de modo que los caracteres que a una y a otra se atribuyen se trasladan entre ellas sin mayores dificultades. A este respecto, señala el Tribunal Supremo (Sentencia de 4 de noviembre de 1997, Sección 3ª, Sala de lo Contencioso-Administrativo) que “ni bajo la denominación de autorización existirá un contenido unívoco ni las concesiones pueden tener tampoco un tratamiento homogéneo, sino que habrá que estar a las consecuencias en cada caso establecidas por el Derecho positivo y por el contenido de los acuerdos administrativos que establecieron la concesión o autorización”.

En el caso que nos ocupa, atendiendo en primer lugar al Derecho positivo, resulta que, aunque en un sentido técnico jurídico pudiera reunir características de una autorización administrativa que afecta al desempeño de una actividad reglada, difícilmente se puede entender que la “concesión” establecida en la Ley de Caza no sea la concesión administrativa a la que literalmente se refiere el artículo 13, apartado 1, letra o), de la Ley del Consejo Consultivo. En segundo lugar, si atendemos al contenido de los actos administrativos en virtud de los cuales se han constituido las concesiones, la conclusión tampoco puede ser distinta. Del pliego de condiciones y de las resoluciones de adjudicación examinadas se deduce claramente que nos encontramos ante una concesión “en la que, cumplidas unas determinadas condiciones que la Administración impone y el concesionario, dentro de un principio de autonomía de la voluntad, acepta, y junto a unas cláusulas accesorias que se pactan, (se) generan entre la Administración y el

concesionario unos derechos y obligaciones respectivos y recíprocos" (Sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de diciembre de 1990, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª).

Circunstancias éstas que determinan, a nuestro juicio, el carácter concesional de los supuestos examinados, tal como se sostiene en la propuesta de resolución formulada en el expediente, y, por tanto, la competencia de este órgano para la emisión del correspondiente dictamen preceptivo.

SEGUNDA.- La caducidad de las concesiones de los aprovechamientos cinegéticos sobre cotos regionales de caza viene regulada en el artículo 31 del Reglamento de Caza, que dispone, en su apartado 1, que la concesión caducará por "el incumplimiento de las prescripciones contenidas en el pliego de condiciones y en el título concesional" y por "el impago del canon", estableciendo en su apartado 2 que, en los casos señalados, "la declaración de caducidad será adoptada previa tramitación del correspondiente expediente, con audiencia al interesado, y llevará aparejada la pérdida de la fianza. En su caso, deberán resarcirse los daños y perjuicios ocasionados".

Por su parte, el apartado 16 del pliego de condiciones que rige la adjudicación de las concesiones examinadas, aprobado por Resolución del Consejero de Medio Ambiente, de 12 de julio de 2002, se ocupa de la "interpretación, legislación aplicable y jurisdicción competente", estableciendo que "la Administración ostenta la facultad de interpretar y resolver todas las dudas que se susciten en relación con estos pliegos y el título concesional", y que "en lo no previsto en este pliego de cláusulas, se estará a lo dispuesto en la Ley del Principado de Asturias 2/89, de 6 de junio, de Caza; el Reglamento de Caza, aprobado por Decreto 24/91, de 7 de febrero, y modificado por el Decreto 46/95, de 30 de marzo, y demás disposiciones complementarias".

Por lo que se refiere a la competencia para declarar la caducidad de la concesión, tal como señalan la Ley y el Reglamento citados, viene atribuida al "órgano competente" en materia de caza, correspondiendo en este momento tal condición al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e

Infraestructuras, conforme a lo establecido en el Decreto 9/2003, de 7 de julio, del Presidente del Principado, de Reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, y en el Decreto 86/2003, de 29 de julio, de Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras.

Con la documentación examinada consideramos que el procedimiento de declaración de caducidad ha sido, en lo esencial, instruido de acuerdo con la normativa de aplicación. Se han emitido los informes preceptivos y cumplido el resto de los requisitos, dándose la preceptiva audiencia a la entidad adjudicataria que, como hemos visto, se opone a la caducidad de la concesión. Igualmente, han sido incorporados al expediente diversos informes técnicos sobre los supuestos incumplimientos, los pliegos que rigen la concesión y la resolución de adjudicación, así como las alegaciones de la entidad adjudicataria.

Sin embargo, no podemos omitir que no constan en el expediente remitido documentos que habría sido necesario incorporar, por su incidencia en el desarrollo del procedimiento y por su interés para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, tales como los relativos al desarrollo de las concesiones y sus diversas incidencias o los acreditativos de la constitución de la fianza, de singular trascendencia. En el pliego de condiciones de las concesiones se prevé que la fianza podrá constituirse mediante aval bancario o en cualquiera de las formas legalmente admitidas. El conocimiento y constancia de la forma y el modo en que las respectivas fianzas han sido constituidas resulta necesario en orden a determinar y aplicar los efectos de una eventual declaración de caducidad, pero, previamente, tiene importancia esencial para pronunciarse sobre el correcto cumplimiento del trámite de audiencia a cuantos ostenten la condición de interesados en el procedimiento. De no haberse constituido las garantías en metálico, sino con intervención de un tercero, avalista o asegurador, no podría considerarse cumplida correctamente la preceptiva audiencia sin el ofrecimiento de un plazo para alegaciones a éste, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 31.2 del Reglamento de Caza y en

el artículo 84 de la LRJPAC. En el procedimiento que examinamos la Administración instructora manifiesta haber dado cumplimiento al preceptivo trámite de audiencia, pero, la reseñada ausencia de constancia formal, nos impide efectuar análogo pronunciamiento sin requerir la incorporación al expediente, con carácter previo a la resolución, del documento acreditativo de la constitución en metálico de las fianzas, ya que, en caso contrario, deberían retrotraerse las actuaciones al momento procedimental oportuno, para hacer efectivo el derecho a conocer lo actuado y efectuar alegaciones de quien figurara como avalista o prestador de las correspondientes garantías.

Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por otra parte, la tramitación conjunta de la caducidad de las concesiones de dos cotos regionales de caza (números "A" y "B") no encuentra impedimento formal, toda vez que tienen su origen en un único pliego de condiciones, es idéntica la entidad adjudicataria ("X") y en ambos casos se imputan a ésta los mismos incumplimientos. Tratándose de dos concesiones a la misma sociedad, el órgano administrativo ha dispuesto -aun sin calificación expresa- la acumulación de los respectivos procedimientos para su resolución, continuando la tramitación acumulada de ambos. Al respecto, consideramos que, de conformidad con lo previsto en el artículo 73 de la LRJPAC, cabe apreciar identidad sustancial y conexión entre ambos procedimientos y, en consecuencia, no cabe formular objeción a la economía procesal aplicada.

TERCERA.- En relación con el fondo del asunto, hemos de señalar en primer lugar que el adjudicatario está obligado al desarrollo de la concesión en los términos resultantes de la normativa expuesta, del pliego de condiciones, de las resoluciones de adjudicación de las concesiones y de los planes técnicos de caza aprobados por la Administración, momento éste en que la adjudicación

provisional se eleva a definitiva. En caso de incumplimiento de sus obligaciones, es el interés público el que ampara la decisión de la Administración de declarar la caducidad de la concesión; si bien, para ello, se requiere que tal medida sea adecuada y conforme a la normativa vigente y a los términos de la adjudicación.

Las causas de caducidad, como hemos dicho, vienen recogidas en el artículo 31 del Reglamento de Caza, que las enumera en su apartado 1, incluyendo, en la letra d), "el incumplimiento de las prescripciones contenidas en el Pliego de Condiciones y en el título concesional", y, en la letra g), "el impago del canon". La condición r) de las dos resoluciones de adjudicación se remite expresamente al artículo citado. Del mismo modo, el apartado 13 del pliego de condiciones, cuando se ocupa de la "declaración de caducidad", establece que "la Administración declarará la caducidad de la concesión en virtud de las causas establecidas en el art. 31 del Decreto 46/95, de 30 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Caza", transcribiendo los supuestos previstos en el mismo.

Procede, por tanto, examinar los incumplimientos imputados por la Administración a la entidad adjudicataria del aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza números "A" y "B", y resolver si se consideran de suficiente entidad como para justificar la caducidad de las concesiones, procediendo a su análisis en el orden en que son imputados por la Administración, coincidente, según parece, con su producción en el tiempo.

a) Incumplimiento de las prescripciones contenidas en el pliego de condiciones y en el título concesional.

Como ya hemos dicho, la letra d) del artículo 31 del Reglamento de Caza establece como causa de caducidad de la concesión "el incumplimiento de las prescripciones contenidas en el Pliego de Condiciones y en el título concesional".

Por su parte, el número 7 del apartado 9 del pliego de condiciones fija como obligación del concesionario la de "contratar al personal encargado de la

vigilancia del coto regional de caza a tiempo completo e ininterrumpido, mientras disponga de la concesión del acotado". Impone, también, el número 8 del pliego la obligación de "abonar todos los emolumentos y retribuciones que devengue el personal a su cargo que contrata con motivo o para la realización de la actividad, así como el pago y cumplimiento de todas las obligaciones que por Seguridad Social se deriven, y el de las indemnizaciones que por terminación del contrato pudieran corresponderle". En este sentido, impone al concesionario la obligación de "presentar, en cualquier momento (...), si es requerido para ello, copia de los contratos de trabajo debidamente registrados y acreditados y el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social".

Por su parte, el apartado 4 del pliego, relativo al "procedimiento de adjudicación y presentación de proposiciones", dentro del contenido del "Plan de vigilancia del coto", concreta el número de guardas de los cotos en razón de su superficie en hectáreas, exigiendo que "la Guardería deberá ser específica del coto y estar contratada a tiempo completo, ininterrumpido, mientras se disponga de la concesión del coto regional de caza", y que "el concesionario deberá contratar el personal necesario para atender sus obligaciones. Dicho personal dependerá exclusivamente del concesionario, por cuanto éste tendrá todos los derechos y deberes inherentes a su calidad de empleador y deberá cumplir las disposiciones vigentes en materia laboral, de Seguridad Social y de Seguridad e Higiene en el Trabajo. La Guardería no podrá cazar en el coto o cotos donde ejerzan sus funciones".

Se recogen, asimismo, en las resoluciones de adjudicación, dentro de las obligaciones de la sociedad adjudicataria, en la condición g) que ésta "contratará el personal de vigilancia del coto (4 guardas jurados para el Coto de 'A' y 3 guardas jurados para el Coto de 'B')".

Figuran en el expediente, además de las reiteradas denuncias en las que se imputan a la adjudicataria de los dos cotos regionales ("X") diversos incumplimientos, entre ellos, el de las prescripciones legales con respecto al número de guardas de los cotos, los informes emitidos por la Jefa del Servicio de Relaciones Laborales de la Consejería de Industria y Empleo y por el

Subdirector Provincial de Prestaciones del Instituto Nacional de Empleo, coincidentes en el hecho de que "X" ha tramitado un expediente de regulación de empleo entre el 1 de marzo (4 de marzo según la Subdirección Provincial) y el 31 de agosto de 2005, y para la totalidad de la plantilla de 14 trabajadores.

Además, la propia entidad adjudicataria afirma este incumplimiento, argumentando que, al gestionar los cotos, "asume la contratación de determinado personal, pero ellos no son el fin sino el medio para la conservación de esos objetivos". Considera la adjudicataria que "la minoración de plantilla es meramente temporal. No se produce la extinción de los contratos de trabajo sino solamente una suspensión provisional y puntual, a través de expediente de regulación de empleo y con el correspondiente control de la autoridad laboral", y que "la sociedad sigue cumpliendo sus obligaciones, como por ejemplo la cotización a la Seguridad Social". En apoyo de esta forma de gestión, alega que "este sistema ha venido siendo permitido tácitamente por la Administración autonómica en la gestión de los cotos regionales, y bajo la creencia de ese `actuar correcto´ ha intervenido la sociedad representada. En tal situación invoca los principios de lealtad, buena fe, objetividad, coherencia y congruencia administrativas y el de `confianza legítima´ de los ciudadanos en el correcto funcionamiento de las instituciones".

A tenor de los antecedentes que hemos dejado expuestos, no cabe menos que coincidir con la propuesta de resolución formulada y considerar que "X", adjudicataria del aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza números "A" y "B", ha incumplido las prescripciones contenidas en el pliego de condiciones y en el título concesional, toda vez que no ha dado cumplimiento a la obligación fundamental recogida en el pliego de condiciones que rige las concesiones de los referidos cotos y en sus resoluciones de adjudicación, al no contratar al personal encargado de la vigilancia de los cotos regionales de caza de modo ininterrumpido, durante el tiempo de vigencia de la concesión del acotado. Obligación ésta que ha de considerarse esencial, y como tal aparece recogida en el pliego de condiciones y en las resoluciones de adjudicación de los cotos, dada la trascendencia que la vigilancia de los

terrenos objeto de concesión supone para su adecuada gestión cinegética, sin que frente a ello quepa oponer, como hace la sociedad adjudicataria, que se trata de una práctica admitida por la propia Administración (hecho que, además de no resultar probado, es negado expresamente por ésta), ya que no puede aquélla admitir con fuerza legal lo que es contrario a derecho. Tampoco reviste virtualidad exculpatoria la afirmación de que otras fuerzas de seguridad coadyuvan en la vigilancia o de que la limitación en la guardería es temporal (lo que viene a confirmar tácitamente el incumplimiento imputado), mediante un expediente de regulación de empleo correctamente tramitado ante la autoridad laboral.

b) Impago del canon.

La consideración anterior, respecto a la existencia de causa de caducidad por incumplimiento de las prescripciones contenidas en el pliego de condiciones y en el título concesional, haría innecesaria la valoración de otras posibles causas de caducidad que, de estimarse, acarrearían las mismas consecuencias, fundamentalmente, la incautación de la fianza y la indemnización de los daños y perjuicios que fueran procedentes. En todo caso, es esa coincidencia de efectos la que no impediría que la declaración de caducidad se apoyase en diferentes causas, si es que las mismas efectivamente concurren.

En el presente caso, la segunda causa de caducidad imputada por la Administración consiste en el impago del canon cinegético correspondiente al ejercicio 2005; causa específica de caducidad recogida expresamente en la letra g) del artículo 31 del Reglamento de Caza.

El importe del citado canon venía establecido explícitamente en las Resoluciones del Consejero de Medio Ambiente, de 12 de diciembre de 2002, por las que se adjudican los cotos objeto de examen, que disponían también, en la condición e), que “el canon se hará efectivo en el primer semestre de cada año”. En términos similares viene contemplada esta obligación del concesionario en el pliego de condiciones, dentro del apartado 9, relativo a las “obligaciones del concesionario”, que, en su número 6, establece

la obligación del concesionario de “abonar el canon concesional”, regulando, de modo semejante a las resoluciones, el plazo y la cuantía.

De la documentación obrante en el expediente se deduce con toda claridad que no ha sido abonado, durante el primer semestre del año 2005, el canon correspondiente a dicho ejercicio, tal y como aparece recogida esta obligación tanto en las resoluciones de adjudicación de los cotos como en el pliego de condiciones. El pago se ha efectuado una vez concluido el procedimiento para declarar la caducidad de las concesiones, concretamente en el mes de junio de 2006, presentando escrito, a tal efecto, el presidente de la entidad adjudicataria de los cotos. Aduce la sociedad como causa de esta falta de pago que ha “existido un error, que trae causa del ejercicio anterior, en cuanto a la fecha de pago, que ha hecho pensar que ya estaba abonado el año 2005”. No obstante, tras efectuar esta alegación, no procede a hacer efectivo el canon, sino que añade una nueva causa para el impago, cual es que lo permita la situación de tesorería de la entidad. Cualquiera de estas circunstancias carece de amparo legal para el incumplimiento de las condiciones de la concesión.

No cabe, por tanto, negar la existencia de un segundo incumplimiento por parte de la sociedad adjudicataria de los Cotos Regionales de Caza “A” y “B”, que efectúa el pago del canon correspondiente al año 2005 un año después de haber finalizado el plazo para su abono y una vez que ya se había dictado la resolución declarando la caducidad de las concesiones. Por otro lado, esta falta de pago del canon ha de considerarse de entidad suficiente, en este caso concreto, como para producir por sí sola la caducidad de la concesión, en cuanto signo evidente de la voluntad incumplidora que guió la actitud de la entidad adjudicataria, que pese, a los previos requerimientos de la Administración, solo efectúa el abono cuando se está tramitando la caducidad de las concesiones y ha transcurrido un año desde el momento en que finalizó la obligación inicial de pago.

En definitiva, entendemos que concurren las causas aducidas por la Administración para declarar la caducidad de las concesiones del

aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza números "A" y..... "B", adjudicados a "X", según lo razonado en este dictamen, con los efectos establecidos en el artículo 31, apartado 2, del Reglamento de Caza, de incautación de la fianza constituida y apertura del procedimiento para la liquidación de los daños y perjuicios que, en su caso, se hayan ocasionado a la Administración.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, una vez atendida la observación esencial contenida en la consideración jurídica Segunda, procede declarar la caducidad, por incumplimiento de las prescripciones contenidas en el pliego de condiciones y en el título concesional y por el impago del canon, de las concesiones del aprovechamiento cinegético de los Cotos Regionales de Caza números "A" y "B", adjudicadas a "X", sometidas a nuestra consulta, con los efectos expuestos en el cuerpo de este dictamen."

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE EN FUNCIONES,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.