



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 182/2005

(Sección 1ª)

La Laguna, a 22 de junio de 2005.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia en relación con el *recurso extraordinario de revisión interpuesto por S.B.R., en nombre y representación de la Federación de Asociaciones del Parque Rural y Litoral de Anaga (FAPRLA), contra la Resolución de 3 de septiembre de 2004, de la Viceconsejera de Administración Pública, por la que se resolvió recurso de alzada interpuesto por F.P.S., en nombre y representación de la Federación de Asociaciones del Litoral de Anaga (FALA), contra la Resolución de la citada Dirección General, de 12 de mayo de 2004, por la que se suspendía la inscripción de la entidad FALA en el Registro de Asociaciones de Canarias: Error de hecho. Aparición de documentos. Documento falso (EXP. 153/2005 RR)*.*

FUNDAMENTOS

I

Mediante escrito de 12 de mayo de 2005, la Excma. Sra. Consejera de Presidencia y Justicia interesa, al amparo de los arts. 11.1.D.b), 12.3 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, preceptivo Dictamen en relación con la Propuesta de Resolución de la Directora General de Administración Territorial y Gobernación por la que se resuelve el recurso de revisión interpuesto por S.B.R., en nombre y representación de la Federación de Asociaciones del Parque Rural y Litoral de Anaga (FAPRLA), contra la Resolución de 3 de septiembre de 2004, de la Viceconsejera de Administración Pública, por la que se resolvió recurso de alzada interpuesto por F.P.S., en nombre y representación de la Comisión Gestora de la Federación de Asociaciones del Litoral de Anaga (FALA), contra Resolución de la

* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

citada Dirección General, de 12 de mayo de 2004, por la que se suspendía la inscripción de la entidad FALA en el Registro de Asociaciones de Canarias.

II

La ordenación del recurso extraordinario de revisión se contiene en los arts. 118 y 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC). Este recurso, que es extraordinario, procede contra actos firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en las actuaciones pues tal agotamiento es inherente a la resolución del recurso de alzada -lo que es el caso- por Resolución de 3 de septiembre de 2004, de la que tuvo conocimiento S.B.R. -aunque no consta en el expediente copia de la diligencia de notificación-, pues mediante escrito con entrada el 23 de septiembre de 2004 interesa de la mentada Dirección General la entrega de copia de determinados documentos obrantes en el expediente, teniendo entrada el escrito que formaliza el recurso de revisión el 2 de noviembre de 2004, antes pues de los tres meses o cuatro años que la Ley (art. 118.2 LRJAP-PAC) señala para que pueda interponerse tal remedio extraordinario contra acto firme, según los casos.

El recurso, por otra parte, se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto a revisar, cumpliéndose así lo dispuesto en el art. 118.1 LRJAP-PAC; siendo también el órgano competente para su resolución, como acredita el hecho de que la Propuesta de Resolución formulada venga asimismo avalada por la firma de la Directora General de Administración Territorial y Gobernación, con fecha 9 de mayo de 2005.

En este orden formal de cosas, se resalta que no consta en el expediente que se haya solicitado informe al Servicio Jurídico, ni existe ningún informe del mismo, ni siquiera la posición sostenida por el citado Servicio respecto de "cuestiones de Derecho resueltas en anteriores recursos informados por el Servicio Jurídico" [art. 20.g) del Reglamento de dicho Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

III

Antes de entrar a analizar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento incoado, procede realizar un somero relato de los hechos.

Con fecha 16 de febrero de 2004, F.P.S., en nombre y representación de la Comisión Gestora de FALA, interesa la inscripción de la citada Federación tras haber celebrado "una reunión al objeto de constituir la misma" (celebrada el 8 de diciembre de 2003), escrito al que acompaña acta fundacional (de la que consta que son tres las Asociaciones de Vecinos que instan la constitución de la Federación: AA.VV. Nuestra Señora del Carmen, representada por F.P.S.; AA.VV. Nuestra Señora de las Nieves, representada por J.Á.A.R.; y AA.VV. Cueva Rojas, representada por A.S.R.F.) y Estatutos por los que se ha de regir la Federación.

Con fecha 29 de marzo de 2004, S.B.R., en nombre y representación de FAPRLA, se opone a la citada inscripción con el argumento de que la FALA es "parte de la historia de nuestra Federación", y la justificación legal que resulta del art. 8, números 1 y 3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación (LODA), y del art. 7 de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias (LAsC).

Vista la petición, se emite informe de 12 de mayo de 2004 del que resulta que "con denominación semejante a la propuesta (...) ya consta una Federación inscrita con fecha 22 de febrero de 1978, bajo número de registro 4/2" (FAPRLA), y que en la documentación presentada existían ciertas deficiencias que debían ser subsanadas; particularmente, la ausencia de "certificación del Acuerdo válidamente adoptado por el órgano competente (Asamblea General) en el que aparezca la voluntad de las Asociaciones integradas de constituir la Federación de referencia y la designación de las personas físicas que representarán a las citadas Asociaciones". Por ello, y también a la vista de las alegaciones efectuadas por S.B.R., se propone suspender la inscripción de la Federación al amparo del art. 36.2 LAsC, que contempla justamente esa eventualidad para el caso de "deficiencias subsanables"; resolviéndose en igual sentido por la Resolución de 12 de mayo de 2004, siendo notificados los representantes legales de ambas entidades.

Con fecha 3 de junio de 2004, la representante de la Comisión Gestora formula recurso de alzada mediante el cual se opone a la suspensión (en base a que las denominaciones de ambas entidades son "completamente diferentes", pues FALA no sólo es denominación "completamente distinta" de FAPRLA, sino que "se recupera" ese nombre tras reuniones con distintas Asociaciones de vecinos, acompañándose de las certificaciones requeridas).

Tras dársele a S.B.R. audiencia, formula alegaciones con entrada el 6 de julio de 2004, en las que insiste, con detalle, en la identidad de denominación y manifiesta que la representante legal de FALA fue en su día Presidenta de la ahora denominada FAPRLA de donde fue cesada intentando ahora "apoderarse de nuestras siglas".

Redactado informe-propuesta el 3 de septiembre de 2004, en el mismo se dice, en la consideración jurídico sustantiva cuarta, que tal y como solicita la parte recurrente, existen diferencias entre ambas denominaciones "dado que ni la denominación es idéntica ni tan semejante que pueda inducir a confusión", proponiéndose estimar el recurso de alzada. La estimación se realiza por Resolución nº 96, de 3 de septiembre de 2004, debiéndose significar que en el informe-propuesta no se hace referencia alguna a las alegaciones efectuadas por S.B.R. y que en la Resolución aprobada se dice -mediante el añadido de un antecedente cuarto- que se le concedió trámite de alegaciones, "no llevándose a efecto en el citado plazo", lo que es evidentemente erróneo.

Notificada la Resolución, el citado S.B.R. pide vista del expediente y, luego, presenta "a tenor de lo contemplado en el art. 118.1 de la Ley 30/1992", recurso de revisión, que fundamenta en las siguientes consideraciones: Que efectuó alegaciones al recurso de alzada formulado por F.P.S., habiendo comprobado que las alegaciones formuladas no obraban en el expediente concerniente a la inscripción de FALA; y que una de las certificaciones aportadas por las Asociaciones de vecinos (AA.VV. Nuestra Señora del Carmen, a la sazón supuestamente representada por la Presidenta de la Comisión Gestora de FALA) es falsa, porque da fe de la celebración de una Asamblea General extraordinaria que "no se celebró". Los anteriores extremos los justifica porque siendo como es socio de la citada Asociación de Vecinos "no se convocó dicha Asamblea por ningún medio de los establecidos por los Estatutos de la misma", y mediante aportación de escrito de la Asociación mencionada -suscrito por el Presidente, Tesorero y Vocal- según el cual "no se ha convocado ninguna Asamblea donde se tuvieran que tratar entre otros los temas anteriormente mencionados (...) por lo que no se pudo aprobar ningún tema".

IV

El carácter "extraordinario" del recurso de revisión en la propia Ley que lo regula "conlleva una motivación tasada y, por consiguiente, limitada rigurosamente al ámbito de los motivos concretos determinantes de su incoación que, además, han

de ser restrictivamente interpretados (...), sin que al socaire de aquel recurso quepan otros pronunciamientos propios de los recursos ordinarios [Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 11 de octubre de 2004 (JT 1511/2004) con cita, entre otras, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1970 (RJ 4560/1970), 6 de junio de 1977 (RJ 2838/1977), 11 de diciembre de 1987 (RJ 9451/1987), 16 de junio de 1988 (RJ 4939/1988) y 1 de diciembre de 1992 (RJ 9740/1992)]; y en todo caso “con sujeción a los presupuestos exigidos” legalmente [Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 13 de julio de 2004 (RJCA 812/2004)].

En este sentido, hay que resaltar que la propia Propuesta de Resolución, en la cuarta consideración jurídico-sustantiva, parte de la premisa de que la no consideración de las alegaciones efectuadas en su día por S.B.R. con ocasión de la resolución del recurso de alzada consistió en un “error de hecho” (art. 118.1.1ª LRJAP-PAC), aunque irrelevante pues “las alegaciones formuladas no contradicen lo expresado en la Resolución (...) de 3 de septiembre de 2004 (resolutoria del recurso de alzada) porque efectivamente se aprecian diferencias entre el nombre de la entidad (FALA) y la denominación de la entidad (FAPRLA)”. La propia Administración está, por tanto, calificando el motivo concreto del recurso interpuesto.

Se parte, por tanto, de la premisa de que se está ante un “error de hecho”, pero para que sea admitido ese error el mismo debe resultar de los “propios documentos incorporados al expediente” (art. 118.1.1ª LRJAP-PAC), de modo que, si no fuera así, el origen externo de la documentación aportada no permitiría -por la primera de las causas de revisión- instar la revisión extraordinaria del acto firme de que se trata.

Según S.B.R., el documento no estaba en el expediente y de hecho no lo consigna ni el informe-propuesta, ni la Propuesta de Resolución; es decir, debía estar pues se presentó en tiempo y forma, pero no estaba; se debió incorporar, pero no lo fue; o se incorporó, pero se extravió. En suma, lo relevante es que no se trataba de un *documento externo*, por lo que en este caso se cumple esta condición para que haya error de hecho.

Para determinar cuando existe error, la Jurisprudencia (SAN, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 11 de octubre de 2004, JT 1511) ha fijado los requisitos que deben concurrir: A. Que sea estrictamente fáctico u objetivo (es decir, que verse sobre una “realidad independiente de toda opinión, criterio

particular o calificación, estando excluido todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración legal de las pruebas, interpretación de disposiciones legales"); B. Que sea manifiesto (en cuanto "evidente e indiscutible"); y C. Que resulte de los documentos aportados en el expediente, el cual se integra también por los archivos de la Administración (Dictamen del Consejo de Estado 795/1991).

Es claro, por tanto, que el error tiene que referirse "a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa" [STS de 16 de enero de 1995 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), RJ 1995/423].

En el presente caso, se ha producido un error de hecho (decir que no se habían presentado alegaciones cuando sí se habían presentado) al que se quita relevancia porque esas alegaciones no *contradicen* la Resolución adoptada. La Propuesta de Resolución admite, correctamente, el recurso, pero propone que no se estime. Para la Administración, la Resolución adoptada no se vería afectada por las alegaciones formuladas, pues "tal y como solicita la parte recurrente (en alzada) existen diferencias entre ambas denominaciones".

Sin embargo, la Administración, en la Resolución del recurso de alzada, únicamente tuvo en cuenta las manifestaciones de la recurrente y no del interesado en la revisión. Recordemos que en el escrito de alegaciones ese interesado razona por qué a su juicio existe semejanza entre ambas denominaciones en base a las siguientes razones: Ambas denominaciones comparten el 70% del acrónimo; semejanza no es sinónimo de identidad; no sólo se exige semejanza, sino que hay "confusión", no sólo sobre la denominación, sino también sobre la clase o naturaleza de la entidad, siendo así que se trata de Federaciones con el mismo objeto y ámbito territorial; confusión que se acrecienta antes terceros por el hecho de que las Asociaciones que constituyen FALA formaban parte de FAPRLA y porque la Presidenta de FALA lo fue también de FAPRLA, cargo que abandonó tras perder las elecciones.

Es decir, la Resolución se adoptó sin tener a la vista estas alegaciones y documentación aportadas por el interesado en el recurso de revisión, fundándose sólo en las manifestaciones de la recurrente de alzada y representante de FALA, única parte que vio reflejado su punto de vista en la Resolución adoptada: La denominación de FALA es completamente "distinta" de la de FAPRLA. Pero esta cuestión -que es simplemente valorativa y por ello ajena al error de hecho- no agota

el contexto de las alegaciones efectuadas por S.B.R. en nombre y representación de FAPRLA.

Lo cierto es que ni en la Resolución del recurso de alzada, ni en la Propuesta de Resolución está fundado o argumentado que la semejanza no crea confusión, máxime cuando la misma Administración, inicialmente, dijo que sí había semejanza, cambiando luego de criterio, sin apenas argumentación justificativa.

Debe tenerse en cuenta que el control administrativo de legalidad llevado a cabo con ocasión del trámite de inscripción de la FALA debe extenderse sobre la posible confusión de denominaciones entre las Federaciones, pudiendo suspender la inscripción en los casos citados en los arts. 8 LODA y 7 LAsC.

En consecuencia, el documento, aquí de valor esencial, cuya existencia por error se ignoró existía y *apareció* posteriormente, por lo que estaríamos ante la causa de revisión prevista en el art. 118.1.2ª LRJAP-PAC, al evidenciar, con fundamento razonable, el error en la Resolución adoptada, considerándose que existe semejanza y confusión por lo que procede no sólo la admisión del recurso extraordinario de revisión sino también su estimación, procediendo la suspensión de la inscripción registral de la Federación de Asociaciones del Litoral de Anaga (FALA).

V

Con lo dicho, sin embargo, no se agota la casuística que genera la Propuesta de Resolución. En efecto, ya se dijo en relación con el posible concurso del error de hecho que la Administración podía y debía calificar los documentos y los hechos, así como asegurar que los mismos se documenten en forma oportuna. De ahí que se estime que la Administración debe examinar las imputaciones que S.B.R., en nombre y representación de FAPRLA, hace de una de las certificaciones aportadas por F.P.S., por cuenta de FALA, en cumplimiento de lo requerido por la Administración a los efectos de levantamiento de la suspensión de la inscripción; particularmente, la relativa a la Asociación de Vecinos Nª Señora del Carmen a la que imputa de falsa pues -se dice- la Asamblea de la Asociación en la que se adoptó el Acuerdo de constituir la nueva Federación no tuvo lugar.

Parece que, sin manifestarlo expresamente, se está aludiendo a la causa prevista en el art. 118.1.3ª LRJAP-PAC (que en la adopción de la Resolución "hayan influido

esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme”). Pero para que prospere esta causa se exige pronunciamiento jurisdiccional - que es lo que al respecto dice, correctamente, la Propuesta de Resolución-, por lo que, en puridad, no sería alegable. El documento debe ser aquél “cuya falsedad haya sido declarada por la Jurisdicción” [STS de 12 de febrero de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) RJ 1642/2000].

En este caso, se señala que de las tres certificaciones aportadas es una la que resulta cuestionable. De hecho, S.B.R. aporta otro escrito, de la Asociación a la que corresponde la certificación dudosa, en el que se dice que esa Asociación nunca adoptó Acuerdo alguno al respecto.

Puede considerarse, a la vista de las circunstancias y documentación existente, que una actuación cautelosa de la Administración podría haberla llevado a actuar sus competencias, en orden a la averiguación exacta de los hechos relevantes, con el fin de determinar la existencia de posibles irregularidades administrativas.

Es cierto que conforme a la Ley (art. 40 LODA), la Jurisdicción Civil es la competente para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación al “funcionamiento interno” de las asociaciones, quedando reservada para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el conocimiento de las cuestiones que conciernan a “los procedimientos administrativos instruidos” (art. 39 LODA). La adopción de ese Acuerdo -que se alega de existencia dudosa- concierne al funcionamiento interno de la asociación, pero no lo es menos que ese Acuerdo también afecta a un procedimiento administrativo, el de inscripción de la FALA.

La Administración, pues, debe examinar si las respectivas Asambleas asociativas adoptaron el Acuerdo de federación (art. 10.3 LAsC); que la constitución de la Federación cuenta con el mínimo de miembros legalmente dispuestos; y que el acta fundacional cuenta con los requisitos legalmente exigibles (arts. 6 LODA y 5.3 LAsC). Y alguno de estos extremos no aparece como absolutamente cierto.

En una Asociación, al menos, hay dudas que se haya adoptado el Acuerdo y, por ello, la certificación aportada pudiera no ser correcta, lo que se refuerza con pruebas documentales. Además, hay que recordar que la Presidenta de la Gestora para la constitución de FALA presidió, por ausencia del Presidente, la Asamblea General extraordinaria de la Asociación Nª. Señora del Carmen, que manifestó la voluntad de constituir FALA, pero luego esta Asociación, a través de quien al parecer

es su Presidente, manifiesta que no se aprobó tal extremo al no haber sido convocada ninguna Asamblea para ello. Pudiera resultar que esta Federación (FALA) no se pudiera constituir e inscribir en la forma propuesta por la Gestora de dicha Federación.

CONCLUSIONES

1. La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, por los motivos recogidos en el Fundamento IV anterior, entendiéndose que procede la estimación del recurso de revisión, debiendo suspender la inscripción de la Federación de Asociaciones del Litoral de Anaga (FALA).

2. Sin perjuicio de lo anterior, y a mayor abundamiento, en los términos del Fundamento V, la Administración debe comprobar la adopción del Acuerdo por la Asociación N^a. Sra. Del Carmen para formar parte de esta Federación a la luz de la documentación aportada.