



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 1 4 / 2 0 0 7

(Sección 1ª)

La Laguna, a 15 de mayo de 2007.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Los Realejos en relación con la Propuesta de Resolución del *recurso extraordinario de revisión interpuesto por A.D.G., en nombre y representación de la entidad mercantil V.T., S.L. contra la Resolución 403/06, de 11 de octubre, del Sr. Presidente de la Gerencia Municipal de Urbanismo, por la que se impuso una sanción por infracción urbanística. Aparición de documento esencial que acredita la ilegalidad de la sanción impuesta (EXP. 157/2007 RR)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

Mediante escrito de 5 de abril de 2007, y entrada en este Consejo Consultivo el 10 del mismo mes, el Alcalde del Ayuntamiento de la Villa de Los Realejos 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 (LCC), interesa preceptivo Dictamen por el procedimiento ordinario en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento de recurso extraordinario de revisión incoado por A.D.G., quien actúa en nombre y representación de la entidad V.T., S.L. Esta representación no está acreditada fehacientemente, pero no es negada por la Administración municipal y resulta presuntivamente acreditada por las diligencias de notificación que obran en el expediente.

El recurso extraordinario de revisión se interpuso contra la Resolución de la Presidencia de la Gerencia Municipal de Urbanismo, número 403/2006, de 11 de octubre, por la que se sancionó a la entidad interesada a "multa de dieciocho mil treinta euros con treinta y seis céntimos (...) de conformidad con el art. 189 TR-LOTEN, por la comisión de una infracción tipificada como grave en el art. 202.3.b)

---

\* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

TR-LOTEN y sancionada en el art. 203.1.b) del repetido texto legal”, así como al “restablecimiento del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada mediante la demolición de las referidas obras (...)”.

## II

1. Antes de entrar a valorar si el recurso de revisión interpuesto se atiene a los requisitos formales y materiales exigibles en la legislación vigente para tal remedio extraordinario, debemos efectuar una somera descripción de los hechos conforme se desprende del expediente.

Según reza en el escrito de interposición de tal recurso y de la propia Resolución sancionadora a que se hará referencia, mediante Resolución 501/2005, de 8 de noviembre, de la Presidencia de la Gerencia de Urbanismo Municipal, la entidad mercantil interesada obtuvo “licencia de obra mayor para la construcción en precario de una estación transformadora con proyecto de acometida de media tensión” aneja a obra mayor.

Mediante Resolución 190/2006, de 4 de mayo, de la Presidencia de la Gerencia, se ordenó “la incoación del oportuno expediente sancionador contra la entidad mercantil V.T., S.L., en calidad de promotora de las obras descritas más arriba como presunto responsable de una infracción urbanística grave del art. 202.3.b) TR-LOTEN, que podría llevar aparejada la sanción de multa de 6.010,13 € a 150.253,03 €, de conformidad con el art. 203.1.b) del citado texto legal”.

Con fecha 19 de junio de 2006, se formuló Propuesta de Resolución por la que se imponía a la interesada una “multa de 18.030,36 € (...) como responsable de una infracción urbanística grave por realizar obras consistente en la ejecución de una estación transformadora sin ajustarse a la licencia urbanística de obra mayor en precario en (...) suelo urbanizable”.

Evacuado el pertinente trámite de audiencia, la interesada realizó las preceptivas alegaciones mediante escrito de 30 de agosto 2006, que no constan en el expediente remitido.

2 a 7.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

### III

1. Por lo que atañe a los requisitos de interposición del recurso extraordinario de revisión, consta que el mismo fue interpuesto por persona legitimada para ello, la entidad sancionada, aunque no consta la representación otorgada en favor de quien actúa por la misma; en cualquier caso, la representación no es negada por el Ayuntamiento.

2. El acto recurrido es firme (art. 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), no siendo recurrido en vía ordinaria.

3. El órgano que dictó el acto recurrido, la Presidencia de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Los Realejos, es el competente para la resolución de este recurso.

4. En el caso del art. 118.1.2ª LRJAP-PAC -que aparezcan documentos esenciales, aunque sean posteriores-, el plazo de recurso será de "tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos". Si se toma en cuenta -como ha tomado la Propuesta- que el plazo se computa desde la emisión/conocimiento de los informes que la parte alega, el plazo de interposición vencería el 11 de marzo de 2007, por lo que la interposición del recurso el 16 de enero de 2007 estaría en plazo.

### IV

1. La Propuesta de Resolución desestima el recurso de revisión, fundamentando la legalidad de la sanción impuesta en el hecho de que la licencia otorgada "obedecía a una obra provisional a realizar con materiales fácilmente desmontables en un sector de suelo urbanizable sectorizado no ordenado", debiéndose entonces proceder a la "demolición de lo ejecutado en contra de la licencia urbanística (...) y su ajuste a la efectivamente concedida, sin que pueda estimarse (...) que la obra ejecutada contra licencia cumple con los requisitos de obra fácilmente desmontable", por lo que procede la desestimación del recurso de revisión interpuesto.

2. La ordenación del recurso extraordinario de revisión se contiene en los arts. 118 y 119 LRJAP-PAC.

En el presente caso, consta en el Informe Jurídico- Propuesta de Resolución, que los tres mencionados informes de 11 de diciembre de 2006 y otro de 18 de enero de

2007, reiteración y ampliación de uno de los emitidos anteriormente, son posteriores a la Resolución; se refieren a un acuerdo no formalizado de cambio de las condiciones constructivas de la estación transformadora, del que formó parte la interesada, hecho anterior al procedimiento sancionador, conocido y, al parecer, no alegado con ocasión de la tramitación de la sanción.

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 (RJ 2004/1511) con cita, entre otras, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1970 (RJ 1970/4560), 6 de junio de 1977 (RJ 1971/2838), 11 de diciembre de 1987 (RJ 1987/9451), 16 de junio de 1988 (RJ 1988/4939) y 1 de diciembre de 1992 (RJ 1992/9740)]; y en todo caso "con sujeción a los presupuestos exigidos" legalmente [SAN, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, de 13 de julio de 2004 (RJCA 2004/812)].

En esta ocasión, el recurso extraordinario de revisión se ha fundamentado, como se ha señalado, en la segunda causa del art. 118.1 LRJAP-PAC, que faculta tal efecto con la aparición de un documento esencial, aunque sea posterior, que evidencie el error de la Resolución recurrida, a estos efectos "errónea e injusta" (STSJ Andalucía de 8 de enero de 2001, JUR 2001/97183).

Como señalan los Dictámenes de este Consejo 61/2003 y 161/2004, un documento esencial, según aquel precepto legal, es aquel que de haberse conocido y de haberse tenido en cuenta al resolver el acto hubiera sido otro. De ahí que, si el documento no tuviere esa fuerza o trascendencia, el recurso de revisión será improcedente.

El concurso de esta causa de revisión, sin embargo, está sometida, además de a las limitaciones generales de esta clase extraordinaria de recurso, a las especificidades propias de la causa revisora que se alega, pues, al fin y a la postre, el interesado tuvo y tiene otros medios ordinarios y extraordinarios -de recurso y de revisión de oficio- que son asimismo instrumentos idóneos para hacer valer sus pretensiones, pero que no deben confundirse con el recurso extraordinario de revisión. "Cosa distinta será que la entidad actora pueda acudir a otros instrumentos de revisión para lograr aquella" (STS de 6 de julio de 1998, RJ 1998/5950).

Debe significarse al respecto que la redacción original del precepto aplicable permitía como causa revisora la de que “aparezcan o se aporten documentos de valor esencial (...) aunque sean posteriores”. Pero con la reforma de la Ley 4/1999, de 13 de enero, la redacción queda limitada a que “aparezcan documentos de valor esencial (...) aunque sean posteriores”, lo que restringe notablemente las posibilidades de utilizar esta vía. Ahora, con la supresión de la expresión “o se aporten” se reduce la aplicación del precepto a aquellos documentos que fueran *desconocidos*, pero ya no cabe tal aplicación a aquellos que fueren *conocidos pero no se hubieran aportado*.

No procedería la revisión si el documento “pudo ser obtenido antes y aportado en el procedimiento administrativo que en su día se sustanció”, ya que los mismos “estuvieron siempre a disposición de la interesada” la cual si no lo hizo “a su debido tiempo es responsabilidad suya” por lo que “su descuido y distracción no puede ser salvado más tarde a su sola voluntad”, lo que “quebraría el principio de seguridad jurídica, que también es un valor constitucionalmente protegido”. Por ello, esta causa revisora se refiere a la “aportación de documentos desconocidos o de conocimiento difícil o anormal. En todo caso, se trata de un concepto problemático (...) y que sin duda por ello ha sido suprimido en la reforma operada por Ley 4/1999, de 13 de enero” (STS de 19 de febrero de 2003, RJ 2003/2120).

Del expediente remitido se deduce que los documentos en que se basa el recurso de revisión son posteriores a la resolución sancionadora, si bien la situación fáctica a la que se refieren no era desconocida por la parte recurrente.

3. Antes de entrar en el conocimiento del fondo del recurso, han de realizarse algunas precisiones previas relacionadas con la tramitación seguida en este caso.

Ya se dijo anteriormente que no constan las alegaciones realizadas por el reclamante, en escrito de 30 de agosto de 2006, previamente a la imposición de las sanciones, que se entienden de interés para conocer la argumentación de fondo del reclamante en ese momento, anterior al recurso extraordinario de revisión.

Por otra parte, se observa que se ha pasado en la tramitación, casi sin solución de continuidad, desde la admisión del recurso al trámite de audiencia, no llevando a efecto lo que al respecto precisó la Resolución de admisión 40/2007, según la cual habrían de emitirse seguidamente los “informes procedentes”, siendo así que en las actuaciones sólo existe un Informe Jurídico-Propuesta de Resolución, lo que formal y

materialmente no es aceptable, pues se supone que el informe jurídico ha de versar *sobre* la legalidad de la Propuesta y no ser directamente la fundamentación de ésta.

En este supuesto se entiende que es necesario que se hubieran evacuado informes técnicos por parte de la Gerencia de Urbanismo respecto de determinadas cuestiones, que podrían haber influido en la secuencia de hechos que determinaron la sanción impuesta y, en última instancia, la propia legitimidad del recurso de revisión. Y, sin embargo, ninguno de estos informes técnicos se ha emitido, salvo el jurídico, en la misma Propuesta de Resolución, que se limita a precisar que la obra no se atenía a la licencia, pero no a contrarrestar las distintas argumentaciones de la parte reclamante, relativas a que no ha habido infracción.

Así, por ejemplo, consta que el sector de suelo urbanizable donde se había otorgado la licencia se hallaba suspendido para su adaptación parcial al PIOT, y que se solicitó desde julio de 2006 el levantamiento de la suspensión. En relación con ambas cuestiones, ni consta que hayan sido resueltas ni a las mismas se hace referencia, pese a que se citan como elementos de convicción en el expediente. A esta cuestión de alteración de los planes, para su adaptación a un nuevo marco normativo, y a sus efectos en las licencias concedidas hace referencia el art. 54 del Reglamento de Procedimientos de los Instrumentos de Ordenación del Sistema de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo, con entrada en vigor a los 20 días a contar del siguiente de su publicación, el 31 de mayo de 2006.

Asimismo, obra en las actuaciones un informe del Ingeniero Industrial municipal del que resultan las siguientes consideraciones: empresa y técnico municipal, es decir, el Ayuntamiento, acordaron -no se sabe en que fecha, pero es obvio que antes de la incoación del procedimiento sancionador (Resolución de 4 de mayo de 2006)- ubicar el transformador en una instalación de mampostería, por razones de seguridad. Este hecho, sin embargo, no fue documentado en su momento, ni consta intervención de la Gerencia al respecto, sino que al mismo se hace referencia por primera vez en el mencionado informe de 11 de diciembre de 2006.

Que haya habido un *acuerdo* que alteraba las condiciones de la edificación sin constancia documental va en contra de la regla en la gestión administrativa, que se rige por un procedimiento escrito o, al menos, por contradicción con constancia escrita. Este hecho es importante, tanto a los efectos del procedimiento sancionador, como del recurso de revisión, y sin embargo no se llamó al mencionado Ingeniero

para que detallara qué y cuándo se acordó, si hubo constatación documental y si se dio cuenta a la Gerencia a los efectos oportunos.

Tampoco se requirió la presencia de la empresa U., que, en cuanto ejecutora material del traslado de ubicación del transformador, también fue parte de ese acuerdo; traslado motivado por la "agresividad manifestada en la zona", sin que quede detalle de las razones o causas de tales circunstancias. Ni tampoco se requirió informe a la Consejería de Industria, que tomó razón de lo acordado.

También obra en las actuaciones un informe de 11 de diciembre de 2006, de una empresa de ingeniería y consultoría, del que resulta que tal instalación eléctrica cumple "con la normativa de aplicación", señalando que la edificación que alberga dichos elementos puede edificarse de manera prefabricada con el empleo de paneles de hormigón atornillables o bien mediante la construcción de un casetón de mampostería, estando ambas formas constructivas permitidas y la ventaja entre una y otra radica en la rapidez de montaje. Pero, al parecer, la construcción en mampostería no cumple con el proyecto, que preveía una instalación desmontable y fue cambiada, con intervención y acuerdo del Ingeniero Industrial municipal, por razones de seguridad. La cuestión es si la construcción en mampostería es también provisional, fácilmente desmontable, está permitida y si ese cambio era posible a la vista de la razón y la provisionalidad de la instalación, cuya demolición, asimismo, se acordó para el caso de que fuera necesario. Estas cuestiones no son expresamente aclaradas.

La parte recurrente también considera documento esencial la "solicitud de licencia de regularización formalizada con fecha 4 de enero de 2007", así como "el proyecto técnico acompañando a la misma", que aunque posteriores a la Resolución que se combate poseen una esencialidad sobrevenida, que fundamentarían la revisión. Sin embargo tampoco se instruye ni se señala nada al respecto en la Propuesta de Resolución; ni obran en las actuaciones tales documentos, ni los aporta el interesado a las actuaciones.

En suma, como se ve, ha existido una instrucción deficiente desde que fue presentado el recurso de revisión, sin que la Administración haya desplegado actividad respecto de dos cuestiones esenciales, que la interesada plantea: hubo acuerdo y causa de interés público para el cambio de la instalación, lo que se acredita por documentos posteriores, y que la edificación que alberga dichos elementos puede edificarse de manera prefabricada con el empleo de paneles de

hormigón atornillables o bien mediante la construcción de un casetón de mampostería, estando ambas formas constructivas permitidas y son trasladables y desmontables, radicando la ventaja entre una y otra en la rapidez de montaje. Si en efecto fuera así, habría que valorar la incidencia sobre la incoación el procedimiento sancionador, y la sanción finalmente impuesta.

4. En consecuencia, se considera necesario para poder entrar a conocer sobre el fondo del recurso la realización de informes técnicos que aclaren los diferentes extremos a que se refiere el apartado anterior. Una vez evacuados los mismos, se dará otra vez audiencia a la parte reclamante, previamente a la formulación de una nueva Propuesta de Resolución.

## C O N C L U S I Ó N

No se entra a dictaminar sobre el fondo del asunto, debiendo retrotraerse el procedimiento para la realización de los informes técnicos procedentes y con el cumplimiento de los trámites correspondientes, a que se refiere el Fundamento IV anterior, remitir nueva Propuesta de Resolución a este Consejo Consultivo.