



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 423/2011

(Sección 2ª)

La Laguna, a 4 de julio de 2011.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Empleo, Industria y Comercio en relación con el *Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por J.L.G.S., en representación de E.M.P., frente a la Resolución de la Dirección General de Industria de 26 de febrero de 2010, por la que se resuelve el Recurso de Alzada interpuesto contra la comunicación del Jefe de Servicio de Metrología de 19 de octubre de 2009 sobre denegación de la solicitud de convalidación de los carnés profesionales en las instalaciones térmicas en edificios, en las categorías de instalador de calefacción y agua caliente sanitaria, instalador de climatización y mantenedor de climatización, por el nuevo carné profesional que contempla el nuevo reglamento de instalaciones térmicas en edificios (EXP. 344/2011 RR)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Empleo, Industria y Comercio, es la propuesta de resolución a dictar por la Dirección General de Industria en el procedimiento del recurso extraordinario de revisión interpuesto por E.M.P. contra la Resolución, de 26 de febrero de 2010, de dicha Dirección General, que resolvió el recurso de alzada interpuesto contra la denegación de convalidación de sus carnés profesionales de instalador de las instalaciones térmicas en edificios por el nuevo carné profesional.

2. La legitimación de la Excm. Sra. Consejera para solicitar el Dictamen, su preceptividad y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 12.3 y 11.1.D.b) de la Ley del Consejo Consultivo, en relación este último precepto con el art. 119.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC.

3. El recurso se dirige contra la resolución de un recurso de alzada, la cual es un acto firme en vía administrativa frente al cual no cabe más recurso que el extraordinario de revisión (art. 118.1 LRJAP-PAC en relación con el art. 115.3 de la misma).

Esa resolución fue dictada por la Dirección General de Industria, lo que determina que a ésta le corresponda resolver el presente recurso (art. 118.1 LRJAP-PAC).

4. El recurso de revisión se ha interpuesto por persona legitimada para ello porque su patrimonio jurídico se vería ampliado de revisarse el acto en el sentido de su pretensión.

5. La Resolución del recurso de alzada, que es la que se pretende revisar, fue dictada el 26 de febrero de 2010. El recurso de revisión se presentó el 28 de abril de 2010 y se fundamenta en un documento fechado el 18 de marzo de 2010. Se trata, por tanto, de un documento nuevo que no obraba en el expediente. De donde se sigue que el recurso de revisión se fundamenta en la segunda causa del art. 118.1 LRJAP-PAC y que se ha interpuesto dentro del plazo de tres meses que señala el art. 118.2 LRJAP-PAC para el caso de que se alegue dicha causa.

II

1. El recurso de revisión está expresamente adjetivado como extraordinario por el art. 118.1 LRJAP-PAC; porque, en primer lugar, cabe únicamente contra actos administrativos firmes por no ser impugnables en vía administrativa por los recursos administrativos ordinarios; y, en segundo lugar, porque, a diferencia de éstos, que pueden fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (arts. 62 y 63 LRJAP-PAC), el recurso de revisión se ha fundamentar exclusivamente en las causas tasadas del art. 118.1 LRJAP-PAC. La naturaleza extraordinaria y la limitación rigurosa de sus supuestos imponen su interpretación restrictiva, ya que se trata de destruir la firmeza de un acto administrativo. De ahí que por medio de él no puedan suscitarse cuestiones propias de los recursos ordinarios; y que, cuando se funde en las dos primeras causas del art. 118.1 LRJAP-PAC (error de hecho que resulta de un documento que obra en el expediente o que aparezca y resulte de valor esencial), debe tratarse de un hecho, cosa o suceso, esto es, una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación; que ese error de hecho sea

manifiesto, evidente e indiscutible; y que se refiera a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa, es decir, a la fundamentación fáctica de la *ratio decidendi*. Por ello, queda excluido del ámbito de este recurso lo relativo a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas, interpretación de normas o calificaciones que puedan establecerse.

2. De ahí que para analizar la procedencia de la estimación o desestimación de un recurso de revisión fundado en las dos primeras causas del art. 118.1 LRJAP-PAC se deba distinguir claramente entre error de hecho y error de derecho. Esta distinción parte de la constatación de que todo acto administrativo descansa sobre la representación y apreciación de unos hechos concretos a los que subsume en el supuesto de hecho configurado abstractamente por una norma jurídica a fin de anudar a aquellos los efectos jurídicos queridos por ésta.

Son dos cosas distintas los hechos y su representación y apreciación; los primeros son realidades físicas, los segundos, fenómenos subjetivos. Cuando la representación y apreciación de los hechos contenida en el acto administrativo coincide con la realidad y sea exacta, no incurre el acto en error de hecho. Este vicio surge cuando la representación y apreciación de los hechos no coincide con la realidad de los mismos. Error de hecho es, en definitiva, la inexacta representación de una realidad fáctica.

En cambio, el error de derecho consiste en la incorrecta aplicación de normas jurídicas a los hechos. Estos se han representado y apreciado congruentemente con la realidad, pero se les ha subsumido en el supuesto de hecho descrito por una norma al que no eran reconducibles. La norma se les ha aplicado indebidamente, porque se ha errado al comprender su supuesto de hecho o determinar sus consecuencias.

En definitiva, error de hecho es "aquel que verse sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación" (STS de 6 de abril de 1988, Ar. 2661, por todas), quedando excluido de su ámbito "todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas e interpretación de las disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse" (SSTS de 6 de febrero de 1975, Ar. 515, 28 de septiembre de 1984, Ar. 4528 y 4 de octubre de 1993, Ar. 7342).

El tenor del art. 118.1.1ª y 2ª LRJAP-PAC no permite fundar el recurso de revisión en cuestiones relativas a interpretación, determinación o aplicación indebida de normas, porque, de no ser así, se desnaturalizaría su carácter de recurso extraordinario, para devenir una suerte de recurso ordinario que permitiría suscitar o replantear cuestiones que pudieron examinarse con plenitud a través de los recursos ordinarios procedentes, una vez transcurridos el plazo para su interposición con la consiguiente mengua de la seguridad jurídica.

Por ello, por tratarse de una cuestión de interpretación y calificación jurídica, queda fuera del ámbito de las cuestiones a decidir en el presente recurso si la Resolución, de 22 de octubre de 2002, de la Dirección General de Industria concediendo a F.E.M.E.P.A. la condición de entidad reconocida para impartir los cursos para la obtención de los carnés profesionales de instalador, conforme al Reglamento de Instalaciones Térmicas de Edificios (RITE) de 1998, la habilitaba también para impartir los cursos para la obtención de dichos carnés conforme al nuevo RITE de 2007.

III

1. La Resolución del recurso de alzada lo desestima porque “los certificados de FEMEPA aportados por el recurrente no acreditan que el contenido de los cursos realizados por E.M.P. se ajusten a las materias recogidas en el apéndice 3.3 del nuevo reglamento de instalaciones térmicas en edificios”.

2. El tenor del Apéndice 3.3 del nuevo Reglamento de Instalaciones Térmicas en Edificios, RITE (aprobado por el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio), es el siguiente:

“A 3.3 CONTENIDOS DE LOS CURSOS DE FORMACIÓN COMPLEMENTARIOS PARA LA CONVALIDACIÓN DE LOS CARNÉS PROFESIONALES ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DE INSTALACIONES TÉRMICAS EN LOS EDIFICIOS (RITE), APROBADO POR REAL DECRETO 1751/1998, DE 31 DE JULIO, POR EL CARNÉ PROFESIONAL DE INSTALACIONES TÉRMICAS DE EDIFICIOS

A 3.3.1 Temario para la convalidación del carné de Instalador

- 1. Instalaciones y equipos de acondicionamiento de aire (para la especialidad A).*
- 2. Instalaciones y equipos de calefacción y producción de agua caliente sanitaria (para la especialidad B).*
- 3. Aprovechamiento de las energías renovables en las instalaciones térmicas.*

4. *Pruebas y puesta en funcionamiento de las instalaciones térmicas.*
5. *Mantenimiento de las instalaciones térmicas.*
6. *Calidad y Seguridad en el mantenimiento de equipos e instalaciones térmicas.*
7. *Explotación energética de las instalaciones térmicas.*

8. *Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, Reglamento de Seguridad para Plantas e Instalaciones Frigoríficas en las partes que le son de aplicación, Reglamento Europeo 842/2006 sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero y otra normativa de aplicación.*

Número mínimo de horas del curso: 120 horas (80 horas de temas teóricos + 40 horas de temas prácticos).

A 3.3.2 Temario para la convalidación del carné de Mantenedor

1. *Instalaciones y equipos de acondicionamiento de aire (para la especialidad A).*
2. *Instalaciones y equipos de calefacción y producción de agua caliente sanitaria (para la especialidad B).*
3. *Aprovechamiento de las energías renovables en las instalaciones térmicas.*
4. *Calidad y Seguridad en el montaje de instalaciones térmicas.*
5. *Explotación energética de las instalaciones térmicas.*
6. *Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, Reglamento de Seguridad para Plantas e Instalaciones Frigoríficas en las partes que le son de aplicación, Reglamento Europeo 842/2006 sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero, y otra normativa de aplicación.*

Número mínimo de horas del curso: 80 horas (55 horas de temas teóricos + 25 horas de temas prácticos)".

3. El documento nuevo en que se fundamenta el recurso de revisión expresa lo siguiente:

"J.C.B.G. SECRETARIO GENERAL DE LA F.E.M.E.P.A., CON CIF (...) Y DOMICILIO SOCIAL EN LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, (...), CERTIFICA:

Que por Resolución número DGIE - 1019 de fecha 22/10/2002 la Dirección General de Industria y Energía concedió a la F.E.M.E.P.A, la condición de Entidad Reconocida para impartir los cursos Teórico Prácticos relativos a los conocimientos

Técnicos y Específicos para poder obtener los carnés profesionales de Instalador y Mantenedor en las especialidades de Calefacción y Agua Caliente Sanitaria y Climatización, en Canarias.

Que E.M.P. asistió con aprovechamiento a los cursos:

CONOCIMIENTOS ESPECÍFICOS INSTALADOR Y MANTENEDOR DE CLIMATIZACIÓN ESPECIALIDADES CI/B Y CM/B, CON LOS CONOCIMIENTOS ESPECIFICADOS EN EL REGLAMENTO DE INSTALACIONES TÉRMICAS EN EDIFICIOS RITE ITE 11 APÉNDICE 11.

CONOCIMIENTOS ESPECÍFICOS INSTALADOR Y MANTENEDOR DE CALEFACCIÓN ESPECIALIDADES CI/A Y CM/A, CON LOS CONOCIMIENTOS ESPECIFICADOS EN EL REGLAMENTO DE INSTALACIONES TÉRMICAS EN EDIFICIOS RITE ITE 11 APÉNDICE 11.

CONOCIMIENTOS TÉCNICOS INSTALADOR Y MANTENEDOR DE CALEFACCIÓN CI/A Y CM/A, CON LOS CONOCIMIENTOS ESPECIFICADOS EN EL REGLAMENTO DE INSTALACIONES TÉRMICAS EN EDIFICIOS RITE ITE 11 APÉNDICE 11.1

CONOCIMIENTOS TÉCNICOS INSTALADOR Y MANTENEDOR DE CLIMATIZACIÓN ESPECIALIDADES CI/B Y CM/B, CON LOS CONOCIMIENTOS ESPECIFICADOS EN EL REGLAMENTO DE INSTALACIONES TÉRMICAS EN EDIFICIOS RITE ITE 11 APÉNDICE 11.1

Impartidos en el periodo de 11/04/2007 al 27/09/2007, organizado e impartido por F.E.M.E.P.A.

Que dado que durante el período de impartición de los cursos citados en el párrafo anterior entró en vigor el nuevo Código Técnico de la Edificación (29/09/2006), adicionalmente al temario oficial, F.E.M.E.P.A. incluyó las materias relacionadas con las instalaciones de calefacción a.c.s. y climatización recogidas en el nuevo Código Técnico de Edificación y se hizo entrega a los alumnos del libro "Código Técnico de la Edificación Relacionada con instalaciones de fontanería, calefacción, a.c.s. electricidad y energía solar" de distribuciones CONAIF, impartiendo el siguiente contenido:

Sección H34

Contribución solar mínima de agua caliente sanitaria.

1. Generalidades.

Ámbito de aplicación.

1.1. Procedimiento de verificación.

Caracterización y cuantificación de las exigencias.

1.2. Contribución solar mínima.

Cálculo y dimensionado.

1.3. Datos previos.

Cálculo de la demanda.

1.3.1. Zonas climáticas.

Condiciones generales de la instalación.

1.3.2. Definición.

Condiciones generales.

1.3.2.1. Fluido de trabajo.

Protección contra heladas.

1.3.2.2. sobrecalentamientos.

Protección contra sobrecalentamientos.

1.3.2.2.1. Protección contra quemaduras.

Protección de materiales contra altas temperaturas.

1.3.2.2.2. Resistencia a presión.

Prevención de flujo inverso.

Criterios generales de cálculo.

1.3.3. Dimensionado básico.

Sistema de captación.

1.3.3.1. Generalidades.

Conexionado.

1.3.3.2. Estructura soporte.

Sistema de acumulación solar.

1.3.3.3. Generalidades.

Situación de las conexiones.

1.3.4. Sistema de intercambio.

Circuito hidráulico.

1.3.4.1. Generalidades.

Tuberías.

1.3.4.2. Bombas.

Vasos de expansión.

1.3.4.3. Purga de aire.

Drenaje.

Sistema de energía Convencional auxiliar.

1.3.5. Sistema de control.

Sistema de medida.

1.4. Componentes.

Captadores solares.

1.4.1. Acumuladores.

Intercambiador de calor.

1.4.2. Bombas de circulación.

Tuberías.

1.4.3. Válvulas.

Vasos de expansión.

Vasos de expansión abiertos.

Vasos de expansión cerrados.

1.4.4. Purgadores.

Sistema de llenado.

Sistema eléctrico y de control.

Cálculo de las pérdidas por orientación e inclinación.

1.4.5. Introducción.

Procedimiento.

Cálculo de pérdidas de radiación solar por sombras.

1.4.6. Introducción.

Tablas de referencia.

2. *Mantenimiento.*

Plan de vigilancia.

2.1. Plan de mantenimiento.

Apéndices.

2.2. Apéndice A Terminología

Apéndice B Tablas de referencia.

Apéndice C Normas de referencia.

Para que conste y a todos los efectos oportunos, a petición de E.M.P., se expide la presente certificación en Las Palmas de Gran Canaria, a 18 de marzo de 2010".

4. De la comparación entre el Apéndice 3.3 del RITE y este documento nuevo no resulta de manera clara y evidente que los certificados expedidos por F.E.M.E.P.A. acrediten que el contenido de los cursos realizados por el interesado se ajusten a las materias contenidas en el Apéndice 3.3 del nuevo RITE.

Como se explicó más atrás, el error de hecho que se impute al acto administrativo debe resultar de manera inmediata y palmaria del documento nuevo que se aporta sin necesidad de realizar operaciones de calificación jurídica o de interpretación de normas. Por consiguiente hay que coincidir con la propuesta de resolución en que el certificado aportado no revela la existencia de un error de hecho, en los términos que acaban de expresarse, en la resolución que desestimó el recurso de alzada.

C O N C L U S I O N E S

1. Procede la desestimación del recurso de revisión.
2. La Propuesta de Resolución es conforme a Derecho.