



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 7 7 / 2 0 1 3

(Sección 2ª)

La Laguna, a 25 de julio de 2013.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arona en relación con el Propuesta de Resolución del *recurso extraordinario de revisión presentado por S.C.M., contra la Resolución nº 4158/2012, del Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Arona, por la cual le sancionó por infracción urbanística grave consistente en cubrir una pared de contención con piedra natural, sin las preceptivas autorizaciones, (...) Valle de San Lorenzo (EXP. 269/2013 RR)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Alcalde del Ayuntamiento de Arona, es la Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por S.C.M. contra la Resolución nº 4158/2012, de 12 de julio, del propio Alcalde, por la que se le impuso una sanción por la comisión de una infracción urbanística grave que le fue imputada.

La legitimación del Alcalde para solicitar el Dictamen, la preceptividad de su solicitud y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los artículos. 12.3 y 11.1.D.b) de la Ley de la Ley 5/2002, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación este último precepto con el artículo 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC-PAC).

2. El recurso se ha interpuesto por persona legitimada para ello, aunque sin concretar la causa en que se fundamenta. Tampoco en el Acuerdo de inicio del procedimiento y en posterior Propuesta de Resolución se invoca, explícitamente,

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

alguna de las causas al efecto previstas en el artículo 118.1 LRJAP-PAC, si bien de su contenido se deduce que se pretende la aplicación de la causa primera, fundándose la revisión en error advertido en documentos obrantes en el expediente. Por consiguiente, se ha presentado dentro del plazo de cuatro años establecido en el artículo 118.2 LRJPAC-PAC para los recursos que se funden en tal causa.

3. La interposición se produce el 25 de octubre de 2012 contra la Resolución antedicha, impugnándose, pues, un acto firme en vía administrativa. Habiendo sido dicho acto dictado por el Alcalde, compete a este su resolución (art. 118.1 LRJAP-PAC).

II

1. Los antecedentes relevantes para la emisión del Dictamen, que constan en el expediente, son los siguientes:

- El 17 de noviembre de 2011 se emite informe por la Inspección Urbanística municipal, en actuaciones previas de disciplina urbanística, en el que se indica que por el interesado se están realizando, sin la preceptiva licencia municipal, obras consistentes en cubrir una pared de contención con piedra natural, añadiendo la observación de que tiene concedida calificación territorial y en trámite la licencia urbanística. Al informe se adjunta documentación fotográfica, así como planos del Plan General de Ordenación vigente y el callejero.

- Con fecha 12 de diciembre de 2012 se emite informe por la Sección Técnica de Edificación en el que se señala que el suelo afectado por las actuaciones denunciadas se encuentra clasificado como no urbanizable, con calificación de interés agrícola tipo C, reiterándose la infracción descrita. No obstante, se hace constar que, al no disponerse de los datos suficientes, no se han podido valorar las obras/actuaciones/instalaciones ejecutadas; esto es, relación o descripción de las partidas ejecutadas o en fase de ejecución, dimensiones, características y tipo de materiales. En todo caso, se reconoce que el titular tiene otorgada calificación territorial y que el presupuesto de ejecución material correspondiente a la obra asciende a la cantidad de 4.600 euros, habiéndose solicitado licencia.

- El 19 de enero de 2012, previo informe jurídico del Servicio de Urbanismo, se incoa procedimiento sancionador por la infracción descrita, que se califica como grave, mediante Resolución de la Alcaldía.

Producida la pertinente tramitación, sin que el interesado presentara alegaciones, la Alcaldía dicta la Resolución impugnada, imponiéndole la sanción de

6.010,13 euros por la comisión de una infracción urbanística grave consistente en cubrir una pared de contención con piedra natural sin las preceptivas autorizaciones, siendo notificada al respecto el 19 de julio de 2012, sin ser posteriormente recurrida.

- Con fecha 15 de octubre de 2012 el interesado aporta certificado de antigüedad de la pared de contención, superior a cinco años, así como que el cubrimiento con piedra natural lo tiene superior a los dos años. Alega además que, en el momento de la inspección urbanística, los trabajos que acometía eran de mero mantenimiento.

A resultas de esa actuación, se efectúa nueva visita de inspección, informando la inspectora en la visita inicial, que se comprobó que se estaba realizando el cubrimiento con piedra natural para embellecer parte del muro, tratándose de una superficie aproximada de unos 3 m².

2. Pues bien, según se dijo, el 25 de octubre de 2012 el interesado solicita la revisión de la sanción, en cuanto impuesta para una obra mayor cuando lo ejecutado era una obra menor con escasa repercusión, además, para el medio ambiente.

A continuación se emite informe técnico indicando que las obras de referencia son de sencilla y fácil ejecución, pues no presentan ninguna complejidad de carácter técnico y tienen escasa repercusión en el ambiente urbano.

Efectuado trámite de audiencia, sin presentarse alegaciones, se dictó la Resolución finalizadora del procedimiento por la que se estimó el recurso presentado, que fue notificada al interesado, remitiéndose asimismo a este Consejo para ser dictaminada. Sin embargo, el Pleno acordó su inadmisión al ser improcedente su pronunciamiento una vez dictado el acto del que se trata, congruentemente con la naturaleza y objeto de su función, advirtiéndose además que la omisión de la solicitud tempestiva del Dictamen, de acuerdo con la doctrina constante de este Organismo y la jurisprudencia, es un vicio esencial del procedimiento, no subsanable, cuya consecuencia es la nulidad de dicho acto administrativo.

Efectuada de nuevo la solicitud, se acordó otra vez la inadmisión por el Pleno de este Organismo al no acompañarse Propuesta de Resolución del procedimiento revisor.

Finalmente, se remite solicitud adjuntando tal Propuesta, objeto de este Dictamen, en la que se estima el recurso interpuesto al haber quedado acreditado, se

alude, mediante informe posterior a la Resolución sancionadora que la actuación realizada no supone la infracción considerada al no tener consideración de obra mayor.

3. La primera Resolución dictada, a la que se hizo antes referencia, según se indica en la Propuesta de Resolución remitida finalmente, ha sido anulada por la Administración. Al respecto se advierte que no consta que al efecto se tramitara revisión de oficio (arts. 102 y 62.1 LRJAP-PAC) procedente al tratarse de un acto favorable.

III

1. Según ha observado este Organismo, en línea con reiterada jurisprudencia, particularmente del Tribunal Supremo, remitiéndonos a su doctrina reiterada en esta materia, el recurso de revisión es expresamente adjetivado como extraordinario por el art. 118.1 LRJAP-PAC. Así, 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.

Esta naturaleza extraordinaria, con limitación rigurosa de supuestos impugnables, exige la interpretación restrictiva de los mismos, al tratarse de eliminar la firmeza de un acto administrativo. Por eso, no pueden suscitarse cuestiones propias de los recursos ordinarios cuando se funde en la primera y, eventualmente, segunda de las causas del art. 118.1 LRJAP-PAC, debe tratarse de un hecho, cosa o suceso; esto es, una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, tratándose de un error manifiesto, evidente e indiscutible y que se refiera a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa o fundamentación de la *ratio decidendi*.

En consecuencia, queda excluida del ámbito de este recurso toda cuestión de carácter jurídico, incluyendo la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de pruebas e interpretación de normas, incluso cuando los hipotéticos errores jurídicos sean patentes.

En definitiva, para analizar la procedencia de la estimación o desestimación de un recurso de revisión fundado en la primera causa del art. 118.1 LRJAP-PAC se debe distinguir entre error de hecho y error de derecho. Así, todo acto administrativo

descansa sobre la representación y apreciación de unos hechos concretos que se subsumen en el supuesto de hecho configurado abstractamente por una norma jurídica a fin de anudar a aquellos los efectos jurídicos dispuestos por ésta. Cuando la representación y apreciación de los hechos contenida en el acto administrativo coinciden con la realidad y sean correctas, no incurre el acto en error de hecho, surgiendo sólo cuando dichas representación y apreciación no coinciden con la realidad.

En cambio, el error de derecho consiste en la incorrecta aplicación de normas jurídicas a los hechos, que se han representado y apreciado congruentemente con la realidad, pero se les ha subsumido erróneamente en el supuesto de hecho descrito por una norma no aplicable, que por ello lo ha sido indebidamente.

Por lo demás, de lo contrario, se desnaturalizaría el carácter extraordinario de este recurso, deviniendo impertinentemente en recurso ordinario al permitir replantear cuestiones que pudieron y debieron examinarse y decidirse a través de los recursos ordinarios previstos, con la consiguiente mengua de seguridad jurídica.

2. La aplicación de esta doctrina al presente caso lleva a la conclusión de que, efectivamente, nos encontramos ante un error en los presupuestos fácticos determinantes de la resolución sancionadora dictada, sin duda o confusión razonables al respecto.

En este sentido, el informe inicial de la Inspección Urbanística municipal constató la realización de obras consistentes en cubrir una pared de contención con piedra natural, previa calificación territorial y estando pendiente licencia urbanística, mientras que en el de la Sección Técnica de Edificación, se advierte la imposibilidad de valorar las obras e instalaciones ejecutadas o en fase de ejecución, con sus dimensiones, características y tipo de materiales, estando en trámite licencia mediante expediente calificado de obra mayor.

La realidad que se infiere es una incorrecta apreciación de los técnicos de la Administración de las circunstancias fácticas de la obra y, subsiguientemente, un craso error de hecho en la calificación como infracción grave de los incumplimientos advertidos.

Así, no constituían una obra mayor, apreciadas realmente y según informes de la propia Administraciones, la actuaciones llevadas a cabo, que demostradamente se limitaban al cubrimiento con piedra natural, con mero fin de embellecimiento y

superficie de tan solo 3 m², sin repercusión importante para el medio ambiente o urbano en cualquier caso

Por tanto, procede estimar el recurso extraordinario de revisión presentado y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 119.2 LRJAP-PAC, debiéndose pronunciar el órgano competente para resolver sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido, declarar nula la sanción impuesta.

C O N C L U S I Ó N

El recurso extraordinario de revisión presentado por el interesado ha de ser estimado, debiéndose anular la sanción impuesta por el acto recurrido.