



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 3 / 2 0 1 4

(Sección 1ª)

La Laguna, a 6 de marzo de 2014.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de la Villa de La Orotava en relación con la *Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por M.O.H., en nombre y representación de J.L.G.G. y J.L.G.G., contra la Resolución de 15 de octubre de 2013 y el Decreto de 6 de agosto de 2007 por el que se le dio de baja la licencia de apertura de actividad de panadería, desarrollada en el inmueble situado en (...) (EXP. 29/2014 RR)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de la Villa de La Orotava, es la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la representante de J.L.G.G. y J.L.G.G. contra la notificación del oficio de 15 de octubre de 2013 y el Decreto de 6 de agosto de 2007, por el que se dio de baja la licencia de apertura de la panadería sita (...).

Sin embargo, el primero de los escritos no es una verdadera Resolución administrativa, sino una mera comunicación, cuyo único efecto jurídico es el de constituir una notificación defectuosa [pues incumple lo dispuesto a tal efecto en el art. 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC)], de un Decreto que incorrectamente no se le notificó a los interesados cuando se emitió el día 6 de agosto de 2007, por el que se daba de baja la licencia de apertura de actividad de panadería, desarrollada en el inmueble situado en (...), siendo ésta la única Resolución administrativa recurrida tal y como se deduce del contenido del

* **PONENTE:** Sr. Brito González.

escrito a través del que se interpuso dicho recurso y a la que se va a referir este Dictamen.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Alcalde para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12. 3 de la Ley, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto citado con el art. 119.1 LRJAP-PAC.

3. Así, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Resolución que se pretende revisar es el Decreto de 6 de agosto de 2007, el cual es un acto firme en vía administrativa, por lo que se cumple el requisito de firmeza que exige el art. 118.1 LRJAP-PAC.

Este decreto no se notificó a los reclamantes en el plazo establecido en el art. 58.2 LRJAP-PAC, sino que se hizo el día 15 de octubre de 2013 (siendo recibida por ellos el 21 de octubre de 2013) y sin el contenido establecido en el precepto anteriormente citado, pese a que dicho Decreto afectaba a su derechos e intereses; por tanto, se entiende que el plazo cuatrienal, que fija el art. 118.2 LRJAP-PAC, comienza en esta última fecha, interponiéndose el recurso el día 20 de diciembre de 2013 dentro de plazo.

4. En el escrito de interposición del recurso de revisión se dice que se interpone en nombre y representación de de J.L.G.G. y J.L.G.G., pero el primero de los citados carece de todo interés legítimo para recurrir, pues el titular de la industria objeto de la mencionada licencia es J.L.G.G. tal y como se acredita a través de la escritura pública de disolución de la Comunidad de Bienes, documentación obrante en el expediente.

II

1. Los antecedentes de hecho que se deducen de la documentación obrante en el expediente son los siguientes:

Que en agosto de 1982 a través del correspondiente Decreto de la Alcaldía se otorgó a J.G.L. la licencia de apertura nº 695 para desarrollar la actividad de panadería en un inmueble situado en (...), cambiando dicho negocio de titular, al igual que la titularidad de la licencia, lo que se hizo tras el oportuno procedimiento que finalizó con el Decreto emitido el día 26 de junio de 1995 por el que pasó a ser su titular la Comunidad de Bienes P.L., integrada por M.G.G. y J.L.G.G. con un 50% de cuota cada uno.

2. El 3 de junio de 2004, M.G.G. presenta un escrito al Ayuntamiento por el que le informa que el día 13 de mayo de 2003 la mencionada Comunidad de Bienes había cesado en su actividad, razón por la que solicitaba la baja de la licencia nº 695.

La Administración le requirió, a través de escrito emitido el 21 de junio de 2004, que acreditara que era representante de dicha Comunidad, presentándose por parte del solicitante una copia de la escritura pública otorgada ante notario el día 7 de mayo de 2003 en la que consta la disolución de la Comunidad de Bienes y el traspaso del inmueble y de la industria correspondientes a la actividad de panadería, objeto de la licencia, al recurrente, J.L.G.G. (reverso página 53 del expediente). El documento privado de constitución de la Comunidad de Bienes y los Estatutos por los que se regía su funcionamiento ya se habían aportado a la Administración (folios 23-30 expte).

Sin embargo, pese a quedar clara la falta de legitimación del solicitante, tras completarse la tramitación procedimental, el día 6 de agosto de 2007 se emite el Decreto por el que se da la baja a la licencia nº 695 aún cuando le consta a la Administración que en el momento de solicitar la extinción de dicha licencia la citada Comunidad ya no existe y se había producido un cambio en la titularidad dominical del comercio, pues así consta en la documentación notarial que presenta el solicitante de la extinción de la licencia.

3. Posteriormente, J.L.G.G. instó el cambio de titularidad de la licencia, pero el 3 de octubre de 2007 se emitió un Decreto declarando caducado el procedimiento, pues no presentó, habiendo sido requerido para ello, diversa documentación necesaria para subsanar las deficiencias de su solicitud.

En un momento posterior a la emisión de tal Decreto, J.L.G.G. solicitó nuevamente el cambio de titularidad, realizándosele la comunicación relativa a la baja efectiva de la licencia, a la que ya se ha hecho mención con anterioridad, el 15 de octubre de 2013 (consta en la misma que el interesado la recibió el 21 de octubre de 2013), lo que dio lugar a que presentara el recurso extraordinario de revisión el 20 de diciembre de 2013.

III

1. En la Propuesta de Resolución se afirma que aunque el recurrente no ha expresado la causa en la que se fundamenta el recurso interpuesto, se considera que el Decreto de 6 de agosto de 2007 incurre en el supuesto previsto en el art. 118.1

LRJAP-PAC, es decir, en el error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

En el Dictamen 456/2007 de este Consejo Consultivo señalamos que *"El error de hecho para ser apreciado como causa revisora debe deducirse de la documentación obrante en el expediente el cual, a lo sumo, se integra también por los archivos de la Administración (DCE 795/1991); es decir, que el error se derive de los propios documentos incorporados al expediente [(...) y] que los documentos (...) existan, estén el expediente, al dictar el acto cuya revisión se insta"* (STSJ de la Comunidad Valenciana, de 20 de octubre).

En relación con este motivo de impugnación, se ha pronunciado profusamente este Consejo Consultivo, siguiendo la reiterada Doctrina jurisprudencial en la materia, manifestándose que no es posible fundar el recurso de revisión en cuestiones relativas a la 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.

Recuerda el Consejo de Estado (Dictámenes 97/2005 y 992/2001, entre otros muchos) que se entienden por errores de hecho aquellos que *"versan sobre un hecho, cosa o suceso, esto es, sobre una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, estando excluido de su ámbito 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 las disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse"*.

Así, se debe distinguir entre el error de hecho, considerándolo como el error consistente en la inexacta representación de una realidad fáctica, y el error de Derecho, que supone la incorrecta aplicación de normas jurídicas a los hechos, los cuales se han apreciado congruentemente con la realidad, pero se les ha subsumido en el supuesto de hecho descrito por una norma al que no eran reconducibles, implicando ello que la norma se les ha aplicado indebidamente, porque se ha errado al comprender su supuesto de hecho o determinar sus consecuencias (DCC 112/2013).

A mayor abundamiento, señala este Dictamen que *"Por la vía del presente recurso extraordinario de revisión se intenta revisar un acto firme con base en determinados errores jurídicos, de naturaleza procedimental y sustancial, que se consideran cometidos tanto en su elaboración como en su contenido. Aunque esos*

hipotéticos errores jurídicos sean manifiestos y patentes, ellos no pueden ser corregidos por la vía del recurso extraordinario de revisión porque este incide en el plano de lo puramente fáctico sin que se pueda entrar a analizar cómo se ha aplicado el Derecho (STS de 28 de septiembre de 1984)”.

Y, en la misma línea, en el Dictamen 468/13 señalamos que: *«El error de hecho excluye el error de Derecho, sea cual fuere la acepción, intensidad o alcance del error jurídico (fundamento III.2 del DCC nº 400/2013). Por ello, no constituyen error de hecho “las posibles interpretaciones erróneas de las normas” (SSTS de 24 de octubre de 1967 y de 25 de octubre de 1972); “la discrepancia respecto de criterios interpretativos” (STS de 9 de diciembre de 1967); “la delimitación del alcance de un precepto legal y su interpretación” (SSTS de 28 de septiembre de 1984 y de 17 de marzo de 1986); el “error en la aplicación de normas jurídicas” (SSTS de 29 de mayo y 25 de junio de 1974); o “el error en la valoración de los hechos consignados en el documento según la interpretación del interesado” (STSJ de Murcia 96/2000, de 26 de enero). Las “cuestiones jurídicas”, en suma, no son susceptibles de incurrir en error de hecho; es decir, “el error que se descubre a través de un juicio de valor es un error iuris” (STS de 22 de abril de 1981) (...).*

Se exige que los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto sean inexactos: que no respondan a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación siendo claro que un error en la aplicación de las normas discutidas o una discrepancia de criterios no constituye el error de hecho exigido por dichas normas (SSTS de de 29 de octubre de 1993 y 5 de noviembre de 1999, entre otras)».

2. La Propuesta de Resolución elaborada por la Administración interpretó inadecuadamente las consecuencias jurídicas de los documentos aportados al expediente, no sólo de la propia disolución de la Comunidad de Bienes sino también el traspaso de la titularidad de la industria objeto de la licencia de apertura, cuya baja se acordó indebidamente. Por tal causa, yerra exclusivamente en lo que se refiere a una cuestión jurídica -la legitimación del solicitante de la baja de la licencia nº 695- y no puede entenderse ese error, de forma alguna, como un error de hecho. La Administración aplica las normas que determinan la legitimación incorrectamente por atribuírsela a quien no la tiene por no ser titular de dicho comercio.

En la Propuesta de Resolución, apartándose de la Doctrina expuesta, se conecta el error de hecho, en el que se considera que incurre el Decreto mencionado, con la falta de legitimación del solicitante de la baja de la licencia nº 695, estimándose el recurso extraordinario de revisión interpuesto.

En el presente asunto, ha resultado probado suficientemente que en el momento de solicitarse la baja de la licencia nº 695, ya se había disuelto la Comunidad de Bienes titular de la actividad mencionada y que M.G.G. había traspasado el local y la titularidad de la industria objeto de la actividad referida al recurrente, constándole tal extremo a la Administración desde el mismo momento en el que, durante la tramitación de la baja, se le remitió la escritura pública de disolución.

Por tanto, es evidente que el error en el que incurrió la Administración al tramitar y acordar la baja de la licencia nº 695 se fundamenta exclusivamente en la falta de legitimación del solicitante -como incluso señala el propio instructor en la Propuesta de Resolución- y que en modo alguno la documentación obrante en el expediente, la cual es correcta, no induce a error sobre la extinción de la Comunidad, ni sobre la identidad de quien era titular del comercio en el momento de solicitar la baja de la licencia.

Tal como señala la Sentencia del T.S.J. de Murcia, de 26 de enero de 2000, *“no cabe confundir el error de hecho en que se pueda incurrir al dictar un acto, con el pretendido error en la valoración de los hechos consignados en el documento según la interpretación del interesado”*. Por ello, no se trata en absoluto de un error de hecho, sino que, al afectar a la legitimación del solicitante, tal error es esencialmente jurídico.

3. Podemos concluir con base en tales motivos que no procede la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto, pues no se incurrió en ningún error de hecho y, por tanto, la Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho.

Por tanto, si el Ayuntamiento o el interesado considerasen que el mencionado error jurídico en el que se incurrió al acordar la baja de la licencia de apertura nº 695, a través del Decreto de 6 de agosto de 2007, es reconducible en alguna de las causas de nulidad tipificadas en el art. 62.1 LRJAP-PAC deberán instar la revisión de oficio del citado acto conforme al art. 102.1 LRJAP-PAC o, en su caso, instar su revocación conforme al art. 105.1 de la citada Ley, tal como señala el art. 118.3 LRJAP-PAC.

C O N C L U S I Ó N

Por las razones expuestas en el Fundamento III de este Dictamen, la Propuesta de Resolución que estima el recurso de revisión no es conforme a Derecho.