



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 5 3 / 2 0 1 4

(Sección 2ª)

La Laguna, a 18 de diciembre de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias en relación con el *recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. L. M. N. contra la Orden nº 280, de 24 de mayo de 2007, en virtud de la cual se confirmó la Resolución sancionadora como consecuencia de una infracción administrativa por extracción de áridos en suelo rústico de valor natural dominante, en El Roque, término municipal de La Oliva, sin contar con la calificación territorial y licencia urbanística (EXP. 421/2014 RR)\*.*

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

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Consejero de Ordenación, Transportes y Política Territorial, es la Propuesta de Resolución (PR) formulada en el procedimiento del recurso extraordinario de revisión interpuesto por el interesado, contra la Orden nº 280 de 24 mayo de 2014, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, por la que se confirmó parcialmente la resolución del procedimiento sancionador, imponiéndole una sanción de 360.000 euros, a la entidad construcciones X, S.L., y otra sanción al afectado con la cantidad de 300.000 €, como responsables de una infracción administrativa consistente en la extracción de áridos en suelo rústico de valor natural dominante, en el lugar El Roque, término municipal La Oliva, sin la preceptiva calificación territorial y licencia urbanística.

2. La legitimación del citado Consejero para solicitar el dictamen, su preceptividad y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de los arts. 12.3 y 11.1.D.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación este último precepto con el art. 119.1 de

---

\* **PONENTE:** Sr. Belda Quintana.

la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), que permite que pueda acordarse motivadamente la inadmisión a trámite, sin recabar el dictamen, cuando el recurso no se funde en alguna de las causas previstas en el art. 118.1 o cuando se hubiesen desestimado, en cuanto al fondo, otros recursos sustancialmente iguales.

3. El recurso se ha interpuesto por persona legitimada para ello, como titular de derechos e intereses legítimos.

## II

Del expediente incoado se desprenden los siguientes antecedentes:

Primero.- El 29 de marzo de 2012, la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (APMUN), emite escrito de remisión del expediente EA-98/03 (EA-1596/2003), que tuvo entrada en la Secretaría General Técnica el 2 de abril de 2012.

Segundo.- Con Registro de Salida de 22 de octubre de 2012, la citada Secretaría solicita nuevo escrito a la APMUN sobre la documentación (denuncia de los agentes de Medio Ambiente del Cabildo Insular de Fuerteventura de 25 de junio de 2003; Resolución nº 2616, de 8 de junio de 2004, del Director Ejecutivo de dicho organismo, por la que se ordenaba la paralización de extracción de áridos, y la fecha de notificación correspondiente al interesado; Resolución nº 358, de 7 de febrero de 2005, del Director Ejecutivo de dicho organismo, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto, y acreditación de la notificación practicada al interesado sobre la misma) como consecuencia de la falta de la misma en el expediente previamente remitido. Por lo que la APMUN remite dicha documentación en fecha 30 de octubre de 2012.

Tercero.- Con Registro de Salida de 10 de diciembre de 2012, la citada Secretaría solicita de la APMUN la documentación antes referida que sigue sin figurar en el expediente, siendo remitida por la misma el 19 de diciembre de 2012.

Cuarto.- En fecha 21 de junio de 2013, el Servicio jurídico emite informe sobre la Propuesta de Resolución de la APMUN relativa al recurso extraordinario de revisión interpuesto por el interesado el 24 de junio de 2011, contra la Orden de la extinta Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial nº 280, de 24 de mayo de 2007, en virtud de la cual se inadmitía a trámite el recurso interpuesto.

Quinto.- En fecha 17 de octubre de 2014, la Secretaría General Técnica solicita de la APMUN aclaración sobre la localización exacta del lugar en que se practicaron las visitas de inspección (denuncias de los agentes de Medio Ambiente; informe técnico de inspección de la APMUN, actas de precinto de los agentes de Medio Ambiente del Cabildo) o de los expedientes EA 98/03 y EA 938/03, con expresa indicación de las coordenadas UTM o cualquier información adicional sobre la materia.

Sexto.- En fecha 30 de octubre de 2014, APMUN emite informe técnico sobre las coordenadas UTM.

Séptimo.- En fecha 31 de octubre de 2014, la APMUN remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial Diligencia de Ordenación, en ejecución de sentencia, relativa al recurso contencioso-administrativo nº 26/2012.

La Sentencia dictada en el referido recurso por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sección Segunda, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 2 de septiembre de 2013, indica, en resumen, que existían motivos suficientes para la admisión a trámite por parte de la Administración implicada del recurso extraordinario de revisión interpuesto por el interesado con base en el art. 118.1 LRJAP-PAC.

Octavo.- El 3 de noviembre de 2014, la Secretaría General Técnica emite informe jurídico acerca del recurso de revisión interpuesto, mediante el que indica la admisión a trámite y la desestimación del recurso de revisión.

Octavo.- En fecha 4 de noviembre de 2014, se emite la Propuesta de Resolución sometida a dictamen.

### III

1. El afectado fundamenta particularmente su pretensión de recurso extraordinario de revisión basándose en el art. 118 LRJAP-PAC, indicando que se ha incurrido en error de hecho al no ser el propietario de los terrenos donde se sitúa la marea, sino que es su hijo y miembro de la comunidad de herederos, por lo que APMUN no debió imputarle la responsabilidad de las actuaciones realizadas con base, exclusivamente, en la denuncia formulada contra Construcciones X, S.L., habiendo aportado licencia concedida por el Ayuntamiento de La Oliva; por error de hecho al confundir la finca objeto de extracción de áridos, al ubicar los hechos en una finca

registral distinta a la de la denuncia que dio lugar al expediente sancionador 98/2003; por no habersele notificado los actos administrativos y existir ausencia de determinados documentos en el EA 98/2003, alegando que se le ha causado indefensión. Por otra parte, el interesado alega que han aparecido documentos de valor esencial que evidencian el error existente antedicho.

En consecuencia, solicita la declaración de nulidad de la Orden nº 280 referida, así como la suspensión cautelar de la ejecución de la misma mientras no se resuelva el citado recurso.

2. La citada Orden nº 280 (folio del expediente 220 y ss.) indica, en resumen, como antecedentes que con fecha de 17 de febrero de 2006 el Director Ejecutivo de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural dicta la Resolución nº446, por la que se le impuso al afectado una multa de 300.000 euros como responsable de una infracción administrativa consistente en extracción de áridos, y que dicha infracción se encuentra tipificada y calificada como grave en el art. 202.3 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTEN). Asimismo, se le impuso una multa coercitiva de 601,01 €.

Contra dicha Resolución el afectado interpuso recurso de alzada el 21 de marzo de 2006, con base en que el expediente había caducado al haber transcurrido más de tres meses; que la infracción estaba prescrita al haber transcurrido más de dos años desde el 2003; que niega haber realizado actividad extractiva alguna y que la Agencia tampoco lo ha probado; y, finalmente, que se le ha vulnerado el principio de responsabilidad al haberle imputado unos hechos como consecuencia exclusiva del título de propiedad.

Sin embargo, en contra de dichas alegaciones, la Orden que nos ocupa acredita que el procedimiento sancionador no había caducado; que la infracción cometida fue de carácter continuado -extracción de áridos-, y que, en consecuencia, no está prescrita; en relación con la vulneración del principio de responsabilidad, ello no es cierto puesto que la Administración, de acuerdo con la ley, hace responsable tanto al propietario como al promotor titular del derecho, por lo que el recurrente tuvo conocimiento mediante denuncia de los Agentes de Medio Ambiente del Cabildo Insular de Fuerteventura. Finalmente, mediante dicha Orden se estimó parcialmente el recurso de alzada interpuesto en cuanto a la cuantía de la sanción, pues deja sin efecto la multa coercitiva impuesta.

## IV

La doctrina reiterada de este Consejo Consultivo sobre el error de hecho en los recursos extraordinarios de revisión se puede condensar en lo dicho en su momento en el Dictamen 389/2014, de 31 de octubre de 2014, en el cual se señalaba lo siguiente:

*« (...) El recurso de revisión es 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 estos, que pueden fundarse en cualquier infracción del Ordenamiento jurídico (arts. 62 y 63 LRJAP-PAC), el recurso de revisión se ha de fundamentar exclusivamente en las causas tasadas del art. 118.1 LRJAP-PAC.*

*Esta naturaleza extraordinaria y la limitación rigurosa de sus supuestos imponen la interpretación restrictiva de estos últimos, ya que se trata de destruir la firmeza de un acto administrativo (SSTS de 17 de julio de 1981, 9 de octubre de 1984, 6 de julio y 26 de septiembre de 1988, 16 de marzo de 2004, entre otras). 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), 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 todo aquello que se refiera 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. No es posible aplicar la técnica del error de hecho a cuestiones jurídicas, aunque los hipotéticos errores jurídicos sean manifiestos y patentes. En definitiva el recurso extraordinario de revisión incide en el plano de lo meramente fáctico sin traer a colación en ningún momento el tema del Derecho aplicable (STS de 5 de diciembre de 1977, 4 de abril de 1979, 17 de junio de 1981, 28 de septiembre de 1984, 20 de marzo de 1985, 6 de abril de 1988, 16 de julio de 1992*

16 de enero de 1995, 30 de enero de 1996, 9 de junio de 1999 y 9 de octubre de 2007, entre otras).

*De ahí que 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 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, 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, 28 de septiembre de 1984 y 4 de octubre de 1993).*

*El tenor del art. 118.1.1ª 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.*

*En definitiva, como ha señalado la STS de 9 de octubre de 2007, el recurso de revisión está concebido para remediar errores sobre los presupuestos fácticos de la infracción y, desde luego, no puede promoverse como consecuencia únicamente de un error iuris (...) ».*

## V

1. A la vista de lo anterior, recabada por la instrucción del procedimiento toda la documental necesaria para la tramitación del mismo, se observa que en el presente caso se admite a trámite un recurso de revisión que parece no encontrar fundamento en alguna de las causas previstas en el art. 118 LRJAP-PAC, pues si bien de los documentos que acompañan al escrito de alegaciones del interesado se desprende que, efectivamente, no se tuvo en cuenta en la resolución del procedimiento sancionador que la extracción de áridos sancionada se localiza en la finca nº 3X.XX5 identificada como tal en el Registro de la Propiedad, no ostentando el afectado la titularidad de la misma, lo cierto es que las actuaciones practicadas por la Agencia del Medio Urbano le atribuyen la responsabilidad no como propietario sino como promotor de las obras autorizado en virtud de licencia y, por lo tanto, responsable de las mismas, lo que supone que sea éste el responsable por haber cometido la infracción que en dicho procedimiento se sanciona.

Por tanto, siendo el afectado el responsable debidamente acreditado de las infracciones cometidas, que igualmente fue notificado al efecto, pues realizó actuaciones *a posteriori* que lo confirman o, cuanto menos, del procedimiento instruido se desprende que tenía conocimiento de la actuación tramitada contra él al haber presentado alegaciones, la propia ley establece que se entenderá notificada la persona interesada si ésta realizase cualquier actuación de la que se pudiera deducir inequívocamente que la misma conocía el contenido de la actuación administrativa (art 58.3 LRJAP-PAC).

Por otra parte, se observa que si bien el informe técnico de fecha 21 de septiembre de 2004 incurrió en error al citar una ubicación distinta del lugar en el que se cometió la infracción, la Administración implicada, en virtud de las ortofotos y las actas de confirmación de los agentes de Medio Ambiente, ha ubicado mediante coordenadas geográficas dicho lugar, que coincide con los reportajes fotográficos y planos de situación adjuntos a las denuncias de los años 2002 y 2003 que dieron origen al procedimiento sancionador, lo cual incluso ha sido confirmado por las posteriores actas de precinto y de inspección extendidas por los agentes de Medio

Ambiente el 23 de septiembre de 2004 y el 29 de marzo de 2008, respectivamente. Por tanto, no ha existido error en la ubicación exacta del lugar de la infracción, aun no habiendo sido utilizados por la APMUN, en su día, ni el número de finca registral ni su georreferenciación como elementos identificadores de la concreta localización de la infracción.

2. Finalmente, en cuanto a la suspensión de la ejecución del acto solicitada por el interesado, el instructor del procedimiento, en la respectiva Orden de manera razonada y de acuerdo con el apartado tercero del art. 111 LRJAP-PAC, la entiende efectivamente suspendida al haber transcurrido los 30 días que la citada ley prescribe y, además, considera la falta de necesidad de adoptar medida cautelar alguna.

3. En definitiva, el interesado tenía conocimiento del estado de las obras, ostentaba autorización al respecto -licencia- y, sin embargo, ejecutó otras que nada tenían que ver -extracción de áridos- y para las que se requiere el cumplimiento de determinados requisitos -calificación y autorización-, siendo además el responsable como promotor de las obras.

4. El art. 118.1.2ª LRJAP-PAC considera causa de revisión el que "aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencian el error de la Resolución recurrida". Sin embargo, en este caso, del examen de la documentación aportada no se evidencia el error alegado por el recurrente.

Cierto es que la infracción que se le imputa al afectado es de carácter grave de acuerdo con el TRLOTEN, cuya sanción oscila con una multa de 150.253,03 a 601.012,10 euros, por lo que la sanción valorada por la Administración al dictar la resolución se considera razonable, no habiendo incurrido esta en error de hecho según resulta de los propios documentos incorporados al expediente, tal y como se ha mencionado anteriormente.

En consecuencia, siguiendo el art. 202 TRLOTEN, procede la aplicación de la sanción determinada en el procedimiento sancionador.

5. En resumen, de las actuaciones practicadas no se desprende que la Administración haya incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente, pues carecen del valor esencial requerido para ello y nada tienen que ver con la infracción que se le imputa al afectado como responsable promotor de las obras (art. 189 TRLOTEN). La Orden impugnada (por la



que se desestima el recurso de reposición y considera parcialmente ajustada a Derecho la Resolución del procedimiento sancionador) se considera ajustada a Derecho.

## **C O N C L U S I Ó N**

La Propuesta de Resolución se estima conforme a Derecho.