



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 3 5 / 2 0 1 6

(Sección 2ª)

La Laguna, a 10 de octubre de 2016.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de recurso extraordinario de revisión interpuesto por A.M.M. contra la Resolución nº 1158, de 7 de octubre de 2015, del Ilmo. Sr. Director Ejecutivo de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (EXP. 312/2016 RR)**.

F U N D A M E N T O S

I

Mediante escrito de 29 de julio de 2016 (RE en este Consejo de 8 de septiembre de 2016), la Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad interesa, al amparo de los arts. 11.1.D.b), 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCCC), preceptivo dictamen en relación con la Propuesta de Resolución del Director Ejecutivo de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural por la que se resuelve el recurso de revisión interpuesto por A.M.M. contra la Resolución nº 1158, de 7 de octubre de 2015, de aquél, por la que se inadmite por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución nº 922, del Director Ejecutivo de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, de 13 de junio de 2015.

Ha de advertirse que, si bien la solicitud de dictamen se realiza formalmente en relación con la revisión de oficio del acto de que se trata y la Propuesta de Resolución que se aporta lo es de recurso extraordinario de revisión, aunque propone la admisión a trámite del mismo en lugar de su estimación, tales errores han sido salvados por acuerdo del Pleno del Consejo Consultivo de Canarias, de 9 de septiembre de 2016, al entender que «del expediente remitido con la solicitud

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

resulta clara la causa en la que se fundamenta el recurso de revisión, por lo que con tal salvedad procede la admisión de la solicitud de dictamen».

II

La ordenación del recurso extraordinario de revisión se contiene en los arts. 118 y 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), ley aplicable en virtud de lo que dispone la Disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la Disposición final séptima, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). Este recurso, que es extraordinario, procede contra actos firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en este caso por haberse agotado las instancias administrativas para la interposición de los recursos ordinarios previstos por la Ley contra el acto de que se trata.

Asimismo, en relación con el cómputo del plazo de interposición del recurso de revisión, ha de tenerse en cuenta que éste se ha interpuesto el 28 de octubre de 2015, y el mismo tiene como causa la segunda del art. 118.1 LRJAP-PAC, esto es, la aparición de documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error en la resolución recurrida. Así, el plazo es de 3 meses a contar desde el conocimiento de los documentos, que en este caso es la copia del escrito de interposición de recurso de reposición que presentó el interesado en correos, con sello de esta oficina, con fecha 14 de agosto de 2015, por el que se comprueba que se envió en aquella fecha, y que, con el propio recurso de revisión aporta a la Administración, a la que no le constaba tal fecha. Por ello, el recurso de revisión se ha presentado dentro del plazo legalmente establecido.

El recurso, por otra parte, se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto a revisar, cumpliéndose así lo dispuesto en el art. 118.1 LRJAP-PAC; siendo también el órgano competente para su resolución.

III

1. Antes de entrar a analizar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento incoado, procede realizar un somero relato de los antecedentes que han dado lugar al presente procedimiento.

- A.M.M., en el lugar denominado «Barranco de Acentejo», en el término municipal de La Matanza (en la isla de Tenerife), viene realizando actuaciones

consistentes en obras de vallado perimetral de parcela y puerta de 3 x 2 mtrs., así como construcción de cuadras de bloques chapado con pared de mampostería de piedra vista, todo ello con una superficie de 25 m², en suelo clasificado y categorizado como Rústico de Protección Hidráulica, sin las autorizaciones pertinentes, calificación territorial y licencia municipal de obras, tal y como establecen los artículos 166 y 170 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TRLOTENC).

- Incoado procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado, por Resolución n° 469, en fecha 24 de abril de 2015, en orden a adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística vigente, se acordó, tras los trámites oportunos, la demolición de las obras ejecutadas. Resolución notificada el 16 de julio de 2015.

- Frente a tal Resolución, el interesado interpuso recurso potestativo de reposición, que fue inadmitido por extemporáneo mediante Resolución n° 922, de 13 de julio de 2015, del Director Ejecutivo de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.

- El 28 de octubre de 2015, el interesado, en la oficina de correos (...), presentó Recurso Extraordinario de Revisión, en donde sucintamente expone que había presentado el recurso de reposición el 14 de agosto de 2015 por correos, y que ya se han iniciado los trámites de legalización de las obras.

2. Desde el punto de vista procedimental se han realizado los trámites legalmente establecidos pues, si bien no consta en el expediente que se haya dado audiencia a la parte interesada, ello no invalida el procedimiento, pues no se ha tenido en cuenta en la Propuesta de Resolución ningún elemento diferente a lo aportado ya por el recurrente.

IV

1. En cuanto al fondo del asunto, entendemos que la Propuesta de Resolución, en su apartado primero de la parte dispositiva, sin perjuicio de la corrección que debe hacerse de que no se admite sino que se estima el recurso extraordinario de revisión, es conforme a Derecho, al basarse en la causa 2º del art. 118.1 de la LRJAP-PAC. Y ello porque la Resolución impugnada consideró como fecha de la interposición del recurso de reposición por el interesado la que constaba en el sello del Registro de Entrada en la Consejería, que era el 18 de agosto de 2015, por tanto, más de 1 mes

después de la notificación de la resolución recurrida, lo que excede del plazo establecido en el art. 117.1 de la LRJAP-PAC. Sin embargo, no se conocía el dato, aportado por el interesado en la presentación del recurso de revisión, de que el escrito de interposición del recurso de reposición se presentó ante la oficina de correos (...), cuya fecha es de 14 de agosto de 2015.

Pues bien, dado que el art. 38.4 c) de la LRJAP-PAC prevé, entre los lugares en los que los ciudadanos pueden presentar sus escritos ante la Administración, las oficinas de correos en la forma que reglamentariamente se establezca, tenemos que referirnos al art. 31 del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, aprobado por Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre. En él se señala que «Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos o entidades dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas, a través del operador al que se le ha encomendado la prestación del servicio postal universal, se presentarán en sobre abierto, con objeto de que en la cabecera de la primera hoja del documento que se quiera enviar, se hagan constar, con claridad, el nombre de la oficina y la fecha, el lugar y la hora y minuto de su admisión. Estas circunstancias deberán figurar en el resguardo justificativo de su admisión. El remitente también podrá exigir que se hagan constar las circunstancias del envío, previa comparación de su identidad con el original, en la primera página de la copia, fotocopia u otro tipo de reproducción del documento principal que se quiera enviar, que deberá aportarse como forma de recibo que acredite la presentación de aquél ante el órgano administrativo competente».

Por tanto, como bien entiende la Propuesta de Resolución, el interesado, al aportar la copia del documento sellado por correos el 15 de agosto de 2015, enerva la causa de la inadmisión del recurso de reposición, pues la fecha de presentación ante la Administración es la expresada en el sello de correos. De ello deviene la consecuencia de que, admitido y estimado el recurso de revisión, se anula la Resolución que inadmitía por extemporaneidad el recurso de reposición, cuya vía queda de nuevo expedita.

2. Asimismo, se acuerda, en el apartado segundo de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución, desestimar el recurso de reposición mismo, cuya admisión se propone ahora, por incluir tal pretensión el interesado en el recurso de revisión, al referirse a la legalización de las obras. Dicha desestimación se justifica escuetamente en esta parte dispositiva «por ser las obras ilegales, así como por haber sido denegada la calificación territorial para legalizar parte de las obras».

Independientemente de que, ciertamente, tal desestimación pudiera considerarse carente de la debida motivación por cuanto ni en los antecedentes ni en la fundamentación jurídica de la Propuesta de Resolución se hace referencia alguna a tal escueta justificación, en los recursos extraordinarios de revisión ha de diferenciarse entre las causas del citado recurso extraordinario que afectan al fondo del asunto principal del que trae causa, de aquellas otras causas formales o procedimentales que, en sí mismas, constituyen el fondo del asunto que se revisa pero cuya concurrencia no llega a ser determinante de la resolución que, en su caso, se haya adoptado en el citado procedimiento principal.

Por ello, este Consejo, en el Dictamen 164/2006, de 19 de mayo, ya dijo que el recurso extraordinario de revisión no era el cauce adecuado para entrar a resolver otros recursos de naturaleza ordinaria, obviando los cauces propios de aquéllos. Así, decíamos en aquella ocasión que: «Ahora bien, el recurso de revisión goza de un carácter “extraordinario” en la propia Ley que lo regula, lo que “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 (JT 1511) con cita, entre otras, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1970 (RJ 4560), 6 de junio de 1977 (RJ 2838), 11 de diciembre de 1987 (RJ 9451), 16 de junio de 1988 (RJ 4939) y 1 de diciembre de 1992 (RJ 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 812)]. Así pues, no cabe, como hace la Propuesta, hacer ningún tipo de consideración acerca de la causa de fondo del recurso de reposición que revive, pues esta materia es objeto del propio recurso de reposición».

Es el supuesto en el que, por cuestiones de forma, se inadmite un recurso de alzada o de reposición. En estos casos, la cuestión de fondo del recurso extraordinario de revisión no debe confundirse con la del recurso ordinario cuya inadmisión a trámite es objeto de aquél. Es la concurrencia o no de las causas del propio recurso extraordinario de revisión, que conducirán a su estimación o no, y, por ende, a la admisión o no del recurso ordinario, la que es objeto de análisis y constituye el fondo del asunto del recurso extraordinario de revisión. Sólo así cabe entender en estos casos lo que dispone el art. 119.2 LRJAP-PAC en cuanto a la

obligación de pronunciarse, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido. En este mismo sentido nos hemos pronunciado en nuestros Dictámenes 239/2011, de 19 de abril, 64/2014, de 6 de marzo, 65/2014, de 6 de marzo, y 210/2014, de 12 de junio, todos ellos referidos a la revisión de inadmisiones por extemporáneos de recursos de reposición o de alzada.

Distintos son los supuestos en los que el recurso extraordinario de revisión se funda en cuestiones de fondo que han de analizarse, y debe hacerlo, como así señala el art. 119.2 LRJAP-PAC, la resolución del recurso extraordinario de revisión. Así, por ejemplo, en el Fundamento III.5 del Dictamen 212/2016, de 29 de junio, se reprochaba, precisamente, que la Propuesta de Resolución, siendo conforme a Derecho en el sentido de desestimación de recurso extraordinario de revisión, no era conforme a Derecho porque no se pronunciaba, justamente, sobre el fondo del propio recurso extraordinario de revisión, que era la concurrencia o no de las causas del propio recurso.

No obstante lo anterior, y aun admitiendo que, al amparo de lo establecido en el art. 73 LRJAP-PAC, por tener íntima conexión los asuntos, y por razones de economía procesal, dado que el órgano llamado a resolver la reposición es el mismo a conocer de la revisión, se pronuncie la Propuesta de Resolución en relación con las cuestiones materiales del propio recurso de reposición, no procede, en el caso nos ocupa, que este Consejo se pronuncie sobre el fondo de la cuestión resuelta en el apartado segundo de la Propuesta de Resolución a este respecto, al no ser objeto de recurso extraordinario de revisión, sino de reposición, sobre el que no se prevé la emisión de dictamen de este órgano consultivo, pues, de lo contrario, se estaría dotando de mayores garantías procedimentales al interesado en cuanto al fondo del asunto que a cualquier otro interesado, al dictaminar el Consejo sobre una cuestión en la que no concurren los presupuestos legales de un recurso extraordinario de revisión, reiterando así lo ya indicado en nuestro Dictamen 210/2014, de 12 de junio.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, pues procede estimar el recurso de revisión interpuesto, y anular, consecuentemente, la Resolución por la que se inadmite el recurso de reposición interpuesto por el interesado, al demostrarse que el escrito de interposición del mismo se presentó en el plazo legal al efecto, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento IV.2.