



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.^a)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de septiembre de 2020.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana en relación con la *Propuesta de Resolución del Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por (...), en nombre y representación de la empresa (...) [ahora (...)] contra los actos, decretos o resoluciones dictados por el Ayuntamiento mediante los que se le requiere la culminación de la urbanización del Polígono P-13 de El Tablero (EXP. 287/2020 RR)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se solicita mediante escrito de 6 de julio de 2020, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 20 julio de 2020, el dictamen preceptivo de este Organismo en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento del recurso extraordinario de revisión interpuesto el día 5 de marzo de 2010 por la empresa interesada, contra los actos, decretos o resoluciones dictados por el Ayuntamiento, mediante los que se le requiere la culminación de la urbanización del Polígono P-13 de El Tablero (Decretos de la Alcaldía de 20 de abril de 1999 y de 12 de abril de 2007), emitida dicha Propuesta de Resolución en ejecución de Sentencia.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación de la Alcaldesa de San Bartolomé de Tirajana para solicitarlo, resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC.

3. Se pretende revisar los actos, decretos o resoluciones dictados por el Ayuntamiento, mediante los que se requiere la culminación de la urbanización del Polígono P-13 de El Tablero (principalmente, los Decretos de la Alcaldía de 20 de abril de 1999 y de 12 de abril de 2007), fundamentado en que con los mismos se incurre en

* Ponente: Sra. de León Marrero.

un error de hecho, que resulta de los propios documentos incorporados al expediente.

Al presente procedimiento, le resulta de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), por ser la legislación vigente al tiempo de la presentación del recurso. En este sentido, se cumple el requisito de firmeza en vía administrativa que exige el art. 118.1 de dicho texto legal para poder interponer el recurso extraordinario de revisión, pues se trata de actos resolutorios firmes, quedando agotada, pues, la vía administrativa ordinaria.

4. Este recurso se interpuso el día 5 de marzo de 2010, basándose en la causa establecida en el apartado primero del art. 118.1 LRJAP-PAC, que dispone que contra los actos firmes en vía administrativa, cabe interponer el mencionado recurso cuando al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

A través de la Resolución del Concejal Delegado de Planeamiento y Gestión Urbanística, de 4 de enero de 2011, se desestimó el presente recurso. Frente a dicha desestimación, la empresa interesada interpuso recurso contencioso-administrativo, cuya tramitación procesal terminó con la Sentencia 322/2014, de 14 de noviembre (procedimiento ordinario 110/2011), del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Las Palmas de Gran Canaria.

La Sentencia estima parcialmente el recurso en el sentido de «estimarse el recurso contencioso-administrativo, no a los efectos de estimar la pretensión y declarar la nulidad de las resoluciones cuya resolución se pretende revisar, pero sí a los efectos de que la Administración tramite el procedimiento correctamente, con traslado para informe del Consejo Consultivo de Canarias, en cuanto trámite preceptivo en el procedimiento establecido por la Ley, y después de ello dicte la resolución que estime sea conforme a Derecho».

Pese a que la Junta de Gobierno Local había adoptado el 11 de diciembre de 2017 el Acuerdo por el que se procedía a la ejecución de dicha Sentencia, es ahora, con la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, cuando se procede efectivamente a ejecutar la Sentencia.

Además, es demostrativo de la excesiva tardanza de la Administración municipal en ejecutar la referida Sentencia, el hecho de que en el expediente conste la Sentencia 81/2020, de 16 de marzo (procedimiento abreviado 416/2019),

afirmandose en ella que *«Por tanto, habida cuenta no dio respuesta alguna a la petición de ejecución el acto firme que aquí nos ocupa que tanto, no procede más que ordenar la ejecución de dicho acto de la administración, pues si bien se ha suspendido la ejecución de los actos tendentes al cobro forzoso de los actos de urbanización, resulta acreditada la inactividad de la misma por no haber dado cumplimiento a la baja de la liquidación girada frente a la entidad recurrente asumida en el dispositivo segundo del Acuerdo de 11 de diciembre de 2017».*

Por todo lo expuesto, y teniendo en cuenta que el recurso se interpuso el 5 de marzo de 2010, especialmente contra el Decreto de la Alcaldía de 20 de abril de 1999, por el que se requirió a la interesada para que en el plazo de 6 meses culminara las obras de urbanización del Polígono P-13 de El Tablero, que es a lo que realmente se opone, pero también contra el Decreto del Concejal Delegado de Urbanismo de 12 de abril de 2007 por el que se acordó declarar incumplido el deber de ejecutar las obras de urbanización anteriormente referidas, procede afirmar que se cumple el plazo establecido en el art. 118.1, apartado 1, LRJAP-PAC para interponer el recurso, pues no habían transcurrido los cuatro años de plazo fijados para este supuesto en dicho precepto en el momento de su interposición.

II

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

1. El 22 de enero de 1993 D.º A. Al Lal-Moh en nombre y representación de la empresa (...), empresa interesada en el presente procedimiento [en la actualidad la empresa se denomina (...)], solicitó que fuera aprobado el Plan Parcial denominado *«El Palmeral del Tablero»*, el cual fue aprobado inicialmente el día 11 de junio de 1993.

2. El 10 de septiembre de 1993 el Ayuntamiento y la empresa interesada suscriben un convenio por el que la Corporación reconoce la edificabilidad de 16,5 viviendas por hectárea, en una superficie de 10.819 metros cuadrados, aceptando la transferencia del aprovechamiento urbanístico que le corresponde en el ya referido Polígono P-13. La interesada se comprometió también a ceder gratuitamente terrenos de su titularidad, situados en la ladera este del Polígono. El 14 de diciembre de 1993 el Pleno del Ayuntamiento aprobó dicho convenio y también acordó la aprobación provisional del Plan Parcial Polígono-13.

3. El 22 de junio de 1998 el Ayuntamiento suscribió un convenio por el que se estableció que los gastos de urbanización en el Plan Parcial T-8, correspondientes al Ayuntamiento, lo son por la cantidad de 75.000.000 de pesetas, cediendo a la entidad (...), la cantidad de 6.465,52 metros cuadrados, ubicados en las parcelas B-5 y B-4 (y parte de la parcela B-3 del PPO T-8), en concepto de pago o compensación de los costes de urbanización correspondientes al Ayuntamiento derivados de las cesiones pertinentes y de titularidad municipal a las que hace referencia el convenio de 10 de septiembre de 1993. El 26 de junio de 1998 el Pleno de la Corporación aprobó el Proyecto de Compensación del Polígono T-8 del Tablero y el convenio urbanístico de 22 de junio de 1998.

4. El 20 de abril de 1999 a través de la correspondiente Resolución, ya referida, se requirió a la interesada, promotora del Polígono P-13 del Tablero, la culminación de las obras de urbanización en el plazo máximo de seis meses, con apercibimiento de ejecución subsidiaria, además de requerirle un depósito de 22.599.600 de pesetas y un aval de 3.301.455 de pesetas.

5. El 12 de abril de 2007 se dicta el Decreto del Concejal Delegado de Urbanismo por el que se acordó declarar incumplido el deber de ejecutar las obras de urbanización anteriormente referidas.

III

En relación con la tramitación del procedimiento se observa lo siguiente:

1. El procedimiento se inició a través del escrito de interposición del presente recurso extraordinario de revisión, presentado por la interesada el 5 de marzo de 2010. Tras las actuaciones judiciales expuestas en el Fundamento primero del presente dictamen, el 11 de diciembre de 2017 la Junta de Gobierno Local adoptó el Acuerdo por el que se procedía a la ejecución de esta sentencia con la finalidad de continuar con la tramitación del presente procedimiento.

2. El día 13 de mayo de 2020 se emitió la Propuesta de Resolución objeto del presente dictamen, lo que implica que se ha sobrepasado el plazo máximo de tres meses para resolver; sin embargo, aún expirado éste, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 42 LRAP-PAC).

3. Posteriormente, el 26 de mayo de 2020 se le otorgó el trámite de audiencia a la interesada, presentado ésta escrito de alegaciones en los términos que consta en el expediente.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima el recurso extraordinario de revisión, pues el órgano instructor alega que, si bien el mismo se fundamenta en el error de hecho que, según la interesada, resulta de algunos documentos incorporados al expediente 1/ (...) Parcial El Tablero P-13 y al 43/2008, y que según los convenios urbanísticos de 27 de marzo de 1998 y 22 de junio de 1988, es a la entidad (...), a quien le corresponde culminar las obras de urbanización y no a ella, no se ha producido tal error de hecho.

Así, en relación con el error de hecho aducido por la empresa interesada, se afirma en la Propuesta de Resolución lo siguiente:

«No es este el ámbito del "error" que interpreta la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, quien ha elaborado el concepto de error de hecho como aquel que verse sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiera a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, debiendo poseer las notas de evidente, indiscutible y manifiesto, excluyendo por tanto de este concepto las cuestiones sobre interpretación, determinación o aplicación indebida de las normas, así como la apreciación misma de las pruebas y es claro, a la vista del contenido del recurso, que lo que califica el recurrente como error de hecho no es sino otra opinión jurídica sobre quien es el urbanizador o quien es el responsable de la culminación de las obras de urbanización (...).»

2. En lo que se refiere a la cuestión de fondo objeto del presente dictamen, la misma reside en determinar si la Corporación Local en sus actuaciones, principalmente concretadas en el Decreto de la Alcaldía de 20 de abril de 1999 y el posterior Decreto del Concejal de Urbanismo de 12 de abril de 2007 ya referidos, ha incurrido en un error de hecho que resulte probado de los documentos incorporados al expediente.

En este sentido, en su recurso la interesada afirma que el mismo se interpone contra actos, decretos o resoluciones dictadas por el Ayuntamiento mediante los que se les requiere la culminación de la urbanización del Polígono P-13 de El Tablero, considerando en dicho escrito que los mismos incurren en un manifiesto error de hecho *«(...) porque, si bien mediante el convenio urbanístico celebrado el 10 de septiembre de 1993 con esa Corporación, se convino la reclasificación de una finca propiedad de la entidad que me apodera, reflejándose también la obligación municipal de colaborar en el desarrollo de la urbanización facilitando extensiones y conexiones de distintas redes e infraestructuras, sin perjuicio de su participación en "el coste de las obras de urbanización" (...) lo cierto es que, pese a ello ningún pago en metálico, ni de otra forma, se ha efectuado*

a mi poderdante, sino que, por el contrario, mediante acuerdo adoptado en sesión plenaria celebrada el día 27 de marzo de 1998, se aprobó el convenio urbanístico -firmado el 16 de febrero anterior- con la entidad (...), sobre aprovechamientos, costes de urbanización o permuta de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial en el Plan Lomo de Maspalomas y, posteriormente, con fecha de 22 de junio del mismo año de 1998, se suscribió otro sobre el mismo objeto en relación con el Polígono T-8, en los que se refleja la intervención de la entidad (...) en calidad de urbanizador de los suelos comprendidos en la unidad de actuación.

(...) con ocasión de suscribir y aprobar los mencionados convenios con la entidad (...), ha identificado como urbanizadora a esta última entidad (...).»

3. Pues bien, teniendo en cuenta el sentido literal de su escrito, resulta evidente que la cuestión que realmente plantea la empresa interesada no es otra que la correspondiente a determinar a qué entidad le corresponde la obligación jurídica de culminar el proceso urbanizador, obligación que, según alega, viene determinada por el contenido de los convenios urbanísticos suscritos con el Ayuntamiento, todo lo cual evidencia que nos hallamos ante una cuestión estrictamente jurídica, que consiste en determinar cuáles son los efectos jurídicos de los convenios urbanísticos suscritos ya referidos, lo que en modo alguno versa sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, sobre una realidad independiente de toda cuestión jurídica, tal y como correctamente ha considerado la Administración en su Propuesta de Resolución.

4. Este Consejo Consultivo ha manifestado acerca del recurso extraordinario de revisión que es un recurso expresamente adjetivado como extraordinario por el art. 118 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, el recurso de revisión se ha fundamentar exclusivamente en las causas tasadas del citado art. 118.1 (por todos, DDCCC 119 y 297/2019).

5. En cuanto a la causa alegada por la interesada, la correspondiente al error de hecho, se ha señalado de forma reiterada y constante por este Organismo, siguiendo la doctrina jurisprudencial, como por ejemplo se hace en el Dictamen 228/2015, de 25 de julio, que:

«En relación con ello, este Consejo Consultivo se ha pronunciado en el mismo sentido que la jurisprudencia referida en la Propuesta de Resolución. Así, por ejemplo, en los Dictámenes de este Organismo 445/2014, de 12 de diciembre, y 63/2014, de 6 de marzo, entre otros muchos, se ha afirmado que no es posible fundar el recurso extraordinario 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.

Además, en esta misma línea se encuentra la doctrina del Consejo de Estado. Esta alta institución estatal recuerda (Dictámenes 97/2005 y 992/2001, entre otros muchos) que se entiende 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”».

En este mismo sentido, se señala en el Dictamen de este Consejo Consultivo 297/2019, de 30 de julio, que:

«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 (SSTS 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)», doctrina que resulta plenamente aplicable al presente asunto.

6. En definitiva, la documentación incluida en el expediente remitido a este Consejo Consultivo no permite apreciar que se haya producido ningún error de hecho, pues ni siquiera los términos en que se plantea el error de hecho por parte de la interesada permiten considerarlo como tal, sino que el mismo se reconduce a una cuestión jurídica que se debió plantear a través de los correspondientes recursos ordinarios.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, pues procede la desestimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la empresa interesada por los motivos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.