



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 94/2022

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de marzo de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...), actuando en nombre y representación de (...) contra la Resolución n.º 1161/2021, de 21 de septiembre, de la Dirección General de Energía, sobre la solicitud de autorización administrativa de la instalación denominada «Generación eléctrica de 70 MW en el Puerto de la Luz y de Las Palmas» (EXP. 38/2022 RR)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. Se solicita mediante escrito de 28 de enero de 2022, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 3 de febrero de 2022, dictamen preceptivo de este Organismo en relación con la Propuesta de Orden formulada en el procedimiento del recurso extraordinario de revisión interpuesto el día 18 de noviembre de 2021 por la interesada, contra la Resolución n.º 1161/2021 de 21 de septiembre, de la Dirección General de Energía, no autorizando la Instalación denominada «*Generación Eléctrica de 70 MW en el Puerto de la Luz y de Las Palmas*», n.º Expte. AT21/001, procediendo al archivo de actuaciones.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Consejero de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canarias para solicitarlo, resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 126.1 de la Ley 39/2015, de 1 de

---

\* Ponente: Sr. Suay Rincón.

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. Se pretende revisar la referida Resolución n.º 1161/2021, con fundamento en que la misma incurre en un error que resulta de documentos incorporados al expediente con posterioridad a la referida resolución [art. 125.1.b) LPACAP].

4. La competencia para resolver este procedimiento le corresponde al mismo órgano que dictó el acto recurrido, en virtud del art. 125.1 LPACAP.

5. Se ha sobrepasado el plazo máximo de tres meses para resolver, pues el recurso extraordinario de revisión se presentó en fecha 18 de noviembre de 2022 (art. 126.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

6. No se aprecia la existencia de deficiencias procedimentales que, por causar indefensión a la entidad interesada, impidan un pronunciamiento sobre la cuestión planteada.

## II

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

- Con fecha 15 de abril de 2021 la entidad (...), presenta ante la Dirección General de Energía del Gobierno de Canarias solicitud de autorización administrativa e inicio del trámite ambiental del proyecto denominado «*Generación eléctrica de 70 MW en el Puerto de la Luz y de Las Palmas*», término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, con número de visado GC104589/00 del C.O.I.I.C.O. de fecha 8 de abril de 2021, asignándose el número de expediente AT 21/001.

- Con fecha 13 de mayo de 2021 la Dirección General de Energía remite al promotor oficio n.º 303630/2021 de subsanación y mejora de la solicitud, a los efectos de cumplir con los requisitos mínimos que, en cuanto al contenido del proyecto presentado, establece el art. 43 del Reglamento aprobado por el Decreto 141/2009, de 10 de noviembre; y de aclarar el alcance de las instalaciones de la terminal de gas natural, a los efectos de poder realizar la evaluación ambiental completa de las instalaciones.

- Con fecha 31 de mayo de 2021, el promotor presenta un nuevo documento de proyecto, con número de visado GC104589/01 del C.O.I.I.C.O. de fecha 28 de mayo de 2021, que incluye la planta de generación eléctrica, línea de alta tensión para

evacuación de la energía eléctrica e instalaciones de «blending» para hidrógeno y biometano. Así mismo, se aporta una copia de la solicitud de autorización ambiental integrada de las instalaciones, presentada con fecha 14/04/2021 ante la Dirección General de Lucha contra el Cambio Climático y Medio Ambiente, a la que se adjuntó el documento de proyecto denominado «*Anteproyecto de Terminal de Gas Natural Licuado en el Puerto de la Luz y de Las Palmas*», que incluye la infraestructura marítima para amarre de FSU o transporte de Gas Natural Licuado (GNL en adelante) y carga/descarga del GNL, la de almacenamiento terrestre de GNL, la de almacenamiento de GNL bajo cota nivel del mar en la plataforma principal de amarre y la planta de regasificación para uso exclusivo de alimentación de gas natural para la planta de generación eléctrica.

- Con fecha 11 de junio de 2021 la Dirección General de Energía remite a la Dirección General de Lucha contra el Cambio Climático y Medio Ambiente copia de ambos documentos de proyecto (el de la planta de generación eléctrica y el de la terminal de gas natural licuado) junto con el Estudio de Impacto Ambiental común de acuerdo con lo establecido en el art. 45.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, a los efectos de la emisión del correspondiente informe de impacto ambiental.

- Con fecha 2 de agosto de 2021 la Dirección General de Lucha contra el Cambio Climático y Medio Ambiente emite comunicación n.º TELP 10219/2021 que concluye que las instalaciones proyectadas deben ser aprobadas o autorizadas por la Administración General del Estado y no por la Dirección General de Energía del Gobierno de Canarias, debido a su emplazamiento, de tal forma que no le corresponde a la citada Dirección General la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental solicitado, sino a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Se adjunta a dicho oficio informe jurídico de fecha 7 de julio de 2021, relativo al órgano ambiental competente para realizar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado de las instalaciones proyectadas (Expte. ambiental n.º 2021/23755).

- Con fecha 3 de agosto de 2021 la Dirección General de Energía traslada al promotor el oficio TELP 10219/2021, junto con el informe jurídico de 7 de julio de 2021, a los efectos de que alegara y presentara los documentos y justificaciones que estimara pertinentes, de acuerdo con lo establecido en el art. 82 LPACAP.

- Con fecha 18 de agosto de 2021 el promotor presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta aquietarse con el contenido de la comunicación n.º TELP 10219/2021 de la Dirección General de Lucha contra el Cambio Climático y Medio Ambiente, aclarando no obstante que:

\* El proyecto de (...) es un proyecto unitario cuyo potencial impacto ambiental ha de ser evaluado en su conjunto a través de un único procedimiento.

\* La competencia de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para la evaluación ambiental del proyecto deberá consensuarse y coordinarse por parte de la Dirección General de Lucha contra el Cambio Climático y Medio Ambiente con el propio Ministerio, a los efectos de evitar un conflicto negativo de competencia entre ambas Administraciones que demoraría el procedimiento de legalización de las instalaciones.

\* La competencia de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha de entenderse sin perjuicio de la competencia sustantiva que corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias para autorizar actividades industriales (de almacenamiento de GNL, regasificación y producción de energía eléctrica). La autorización administrativa de estas actividades habrá de ser concedida por la Dirección General de Energía del Gobierno de Canarias, de acuerdo con los principios de agilidad de los procedimientos administrativos y de cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas, interesando, pues, a (...) que la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias continúe tramitando el procedimiento para la autorización del proyecto de (...).

2. Con fecha 21 de septiembre de 2021, la Dirección General de Energía emite la Resolución n.º 1161/2021, por la que no se estima la solicitud de autorización administrativa del proyecto denominado «Generación eléctrica de 70 MW en el Puerto de la Luz y de Las Palmas», Expte. n.º AT 21/001.

Con fecha 21 de septiembre de 2021, mediante oficio n.º TELP 85992, se notifica a (...) la Resolución de la Dirección General de Energía n.º 1161/2021.

3. Con fecha 29 de septiembre de 2021, la Abogacía General del Estado -informe 308/2021- emite informe, cuya copia se remitió a (...) mediante escrito de 8 de octubre de 2021 (R.S. 5401), en el que se concluye que en el proyecto de referencia, el órgano sustantivo, propiamente dicho, no es otro que el órgano de la Comunidad

Autónoma de Canarias al que corresponde autorizar instalación o actividad de generación de energía eléctrica que pretende desarrollarse en la zona portuaria, lo que supone que le corresponda, igualmente, la evaluación de impacto ambiental, a través del órgano competente medioambiental de la propia Comunidad Autónoma.

4. Con fecha 18 de noviembre de 2021, (...), interpone recurso extraordinario de revisión contra la Resolución de la Dirección General de Energía n.º 1161/2021.

5. Finalmente, la Dirección General de Energía, considera que procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la interesada.

### III

1. En relación con la tramitación del procedimiento revisor, éste se inició mediante la interposición del recurso extraordinario de revisión presentado por la entidad (...), el 18 de noviembre de 2021, ante el mismo órgano que dictó la Resolución que se recurre, la Dirección General de Energía.

El recurso se fundamenta, en resumen, en que con fecha posterior a la resolución recurrida han aparecido documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencian el error de dicha resolución, en concreto el informe jurídico n.º 308/2021 de 29 de septiembre de 2021 de la Abogacía del Estado, sobre el órgano sustantivo y ambiental para la tramitación del proyecto de referencia; y el informe de 12 de noviembre de 2021, de Puertos de Las Palmas, sobre el órgano sustantivo y ambiental de la actividad de una planta de tratamiento de residuos metálicos en el puerto de Arinaga.

En consecuencia, la Dirección General de Energía, considera que debiera estimarse el recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...), contra la Resolución n.º 1161/2021, al haberse informado por la Abogacía del Estado que, en atención al proyecto presentado el órgano sustantivo competente para autorizar la instalación de generación de energía eléctrica, así como para evaluar el impacto ambiental de la actividad que pretende desarrollarse en la zona portuaria, es el correspondiente de la Comunidad Autónoma de Canarias, razón por la que la Dirección General de Energía, en aras a resolver el recurso extraordinario de revisión que nos ocupa, propone la reactivación del expediente y la continuación del trámite ambiental por el órgano autonómico competente.

2. La ordenación del recurso de revisión se contiene en los arts. 125 y 126 LPACAP. Este recurso, que es extraordinario, procede contra actos firmes en vía

administrativa, firmeza que se acredita en este caso por haberse dictado por el órgano superior jerárquico contra cuyos actos no cabe posterior recurso.

En relación con el cómputo del plazo de interposición del recurso de revisión, ha de tenerse en cuenta que éste se ha interpuesto el 18 de noviembre de 2021, y el mismo invoca como causa la segunda de las previstas en el art. 125.1 LPACAP (letra b), esto es, la aparición posterior de documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencian el error de la resolución recurrida, refiriéndose, particularmente, al informe de la Abogacía del Estado de fecha 29 de septiembre de 2021, por lo que el recurso se ha interpuesto en el plazo legalmente establecido.

3. El recurso extraordinario de revisión, como extraordinario que es, por dirigirse contra actos firmes en vía administrativa, sólo procede por las causas tasadas señaladas en el art. 125.1 LPACAP. Y dado su carácter extraordinario, además, sus causas deben interpretarse restrictivamente.

Así, por todos, en los Dictámenes 290/2017, de 6 de septiembre, y 112/2019, de 28 de marzo, se señala:

*«El recurso de revisión es expresamente adjetivado como extraordinario por el art. 125 LPACAP; 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 de fundamentar exclusivamente en las causas tasadas del citado art. 125.1 LPACAP. 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. 125.1 LPACAP (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 (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) (...) ».*

El error, pues, necesariamente tiene que referirse a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa (STS de 16 de enero de 1995).

4. En este caso, sin embargo, lo que se aduce es la existencia de un error derivado del análisis jurídico que sobre el conflicto o distribución de competencia realiza la Abogacía del Estado en su informe, donde se señala, como ya se ha advertido, que, en atención al proyecto presentado por el promotor, el órgano sustantivo competente para autorizar la instalación de generación de energía eléctrica así como para evaluar el impacto ambiental de la actividad que pretende desarrollarse en la zona portuaria es el correspondiente de la Comunidad Autónoma de Canarias, y no del Estado.

Por tanto, no concurre la causa alegada por la recurrente -art. 125.1.b) LPACAP- en el caso que nos ocupa, pues no consta documento alguno en el expediente del que se derive un error fáctico por el que no se hayan tramitado las autorizaciones solicitadas por la entidad interesada, sino que por el contrario lo que se ha planteado es una cuestión jurídica sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, cuestión de derecho que ha sido resuelta por la Abogacía del Estado, y que, a mayor abundamiento, el Director de la Autoridad Portuaria de Las Palmas (APLP), en su informe de 12 de noviembre de 2021, ha asumido confirmando que son los correspondientes órganos de la Administración Autonómica Canaria los que, a los efectos previstos en los arts. 5.1.d), 11 y 45 de la ley 21/2013, de evaluación ambiental, han de considerarse como órgano sustantivo y órgano ambiental para la autorización de la instalación de generación eléctrica.

No cabe considerar el informe de la Abogacía del Estado como un documento del expediente en el que se aprecie un error de hecho, sino que por el contrario constituye la expresión de un juicio -que por lo demás tampoco estaba al margen de la controversia suscitada en el expediente desde el principio y en el curso de toda su tramitación- por el que se resuelve la distribución de competencias en el caso con base en el exhaustivo análisis normativo que realiza.

5. Entendemos, consecuentemente, que se ha tramitado incorrectamente este procedimiento, y que éste no debió iniciarse como recurso extraordinario de revisión.

Ha de insistirse, en efecto, en el carácter marcadamente excepcional del recurso extraordinario de revisión y en el consiguiente sentido limitado y restrictivo en que han de interpretarse las estrictas causas tasadas que legitiman el ejercicio de esta vía de recurso.

En su proyección sobre la concreta causa que ahora nos ocupa [art. 125.1.b) LPACAP], el error ha de recaer sobre la realidad fáctica preexistente a la resolución del asunto, aun cuando el documento que pretende hacerse valer puede ser de fecha posterior (ya así, a partir de la vigencia de la normativa anterior, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: art. 118.1, a diferencia de lo que acontecía bajo la Ley de Procedimiento Administrativo: art. 127.2). El documento podrá ser en efecto posterior a la resolución del asunto, pero el error ha de recaer sobre hechos anteriores (STS de 26 de septiembre de 1984, así como dictamen del Consejo de Estado de 29 de diciembre de 1987).

Y aunque ciertamente no se emplee exactamente la misma expresión literal de la que se sirve al efecto el art. 125.1.a) LPACAP, en el fondo no deja de constituir el art. 125.1.b) a la postre sino una variante de revisión de los supuestos fácticos sobre los que se ha asentado la resolución cuya revisión se pretende. Por lo que incluso si tratara de llegarse más lejos, la aplicación errónea de una norma habría de tener su fundamento en un dato fáctico previo, erróneo también, para poder acudir a la vía del recurso administrativo extraordinario de revisión.

6. Para la «*corrección*» de los supuestos «*errores de derecho*» en que habría podido incurrirse, en suma, son otras las vías arbitradas por nuestro ordenamiento jurídico.

Y en línea justamente con lo que acaba de indicarse, en el supuesto que nos ocupa, una vez emitido el informe de la Abogacía del Estado y constatada por el Director de la Autoridad Portuaria de Las Palmas en consonancia con dicho informe la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias al respecto, tras solicitarse así por la interesada en su escrito erróneamente calificado de recurso extraordinario de revisión, a la Administración le cabe acudir a las vías establecidas por el ordenamiento jurídico para corregir los errores jurídicos en que hubiera podido incurrirse (art. 109.1 LPCAP).

Y al amparo de la potestad contemplada por este precepto legal, puede la Administración proceder a la revocación de la resolución recurrida, conservando en tal caso los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no

haberse archivado el expediente (art. 51 LPACAP); y sin que proceda en dicho supuesto la solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, en los términos expuestos en el Fundamento III de este Dictamen, pues, en lo que concierne el ejercicio del recurso administrativo extraordinario de revisión, no concurre la causa invocada como fundamento del recurso extraordinario de revisión interpuesto.