



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 9 0 / 2 0 2 2

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 de julio de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución relativa al Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por (...) contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 16 de julio de 2020, concerniente a la extinción de la autorización administrativa de ocupación del puesto número 54 de la planta principal del Mercado de (...) (EXP. 247/2022 RR)\*.*

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

### I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en el procedimiento administrativo a través del cual se encauza el recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...) contra el Acuerdo de 16 de julio de 2020, de la Junta de Gobierno de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, y en cuya virtud se procede « (...) a la extinción de la titularidad administrativa de ocupación y declaración de vacante del puesto número 54 de la planta principal, sito en el Mercado de (...), dedicado a la actividad de "ultramarinos", cuya titularidad consta a nombre de (...) (...) por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.1 del RGMM de Las Palmas de Gran Canaria y del Reglamento de funcionamiento interno del Mercado de (...), dada su situación de irregularidad, al no estar dado de alta en el IAE, y estar desempeñando una actividad empresarial».

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 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias

---

\* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

(en adelante, LCCC), en relación el primer precepto citado con el art. 126.1 de la Ley 39/2015, de 15 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar resultan aplicables los arts. 125 y ss. LPACAP; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público; la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias (en adelante, LMC).

4. De conformidad con lo dispuesto en el art. 125.1 LPACAP la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión corresponde al órgano que dictó el acto objeto de dicho recurso; en este caso, a la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

5. El reclamante está legitimado activamente porque pretende la revisión de un acto firme sobre la base de documentos incorporados al expediente, siendo parte en el expediente que se pretende revisar [art. 4.1.a) LPACAP].

El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque el error de hecho se imputa al mismo

6. Asimismo, concurren los requisitos necesarios para que se proceda a la tramitación del recurso extraordinario de revisión.

Así, se pretende revisar el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 16 de julio de 2020, por la que se procede « (...) a la extinción de la titularidad administrativa de ocupación y declaración de vacante del puesto número 54 de la planta principal, sito en el Mercado de (...), dedicado a la actividad de “ultramarinos”, cuya titularidad consta a nombre de (...), (...), por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.1 del RGMM de Las Palmas de Gran Canaria y del Reglamento de funcionamiento interno del Mercado de (...), dada su situación de irregularidad, al no estar dado de alta en el IAE, y estar desempeñando una actividad empresarial».

El recurso extraordinario de revisión interpuesto por el interesado no sólo se dirige contra un acto firme en vía administrativa -conforme a lo exigido en los arts. 113 y 125.1 LPACAP- sino que, además, se fundamenta en las causas establecidas en el art. 125.1 LPACAP.

A este respecto se ha de advertir que el recurso interpuesto por el interesado se fundamentó, inicialmente, en la causa prevista en la letra a) del art. 125.1 LPACAP (error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente).

Por lo que, en relación con el cómputo del plazo de interposición del recurso de revisión, ha de tenerse en cuenta que este se ha interpuesto dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada ex art. 125.2 LPACAP: la resolución impugnada se notifica al interesado el día 20 de julio de 2020 y el recurso extraordinario de revisión se formula con fecha 25 de noviembre de ese mismo año.

En definitiva, el recurso extraordinario de revisión ha sido formulado en tiempo y forma.

## II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento administrativo son los siguientes:

1. Con fecha 18 de noviembre de 1997 se suscribe contrato administrativo entre el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y la entidad mercantil (...), para la gestión y explotación -por parte de esta última- del Mercado Municipal de (...).

2. Mediante Resolución de Alcaldía n.º 2321/1992, de 7 de mayo, se autoriza a (...) la ocupación del puesto n.º 54 de la planta principal del Mercado de (...), dedicado a la actividad de «*ultramarinos*».

3. Con fecha 7 de noviembre de 2019 el Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo -dependiente del Área de Gobierno de Turismo, Empleo y Desarrollo Local e Igualdad, Diversidad y Solidaridad del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria- formula solicitud de informe al Órgano de Gestión Tributaria municipal en relación con la situación tributaria (Impuesto de Actividades Económicas) de una serie de titulares de diferentes puestos del Mercado de (...).

Este informe es emitido con fecha 19 de noviembre de 2019; haciéndose constar que (...) no figura dado de alta en ninguna actividad y, por consiguiente, en el Impuesto de Actividades Económicas.

4. Con fecha 26 de marzo de 2020 la Junta de Gobierno Local acuerda « (...) el inicio del expediente de extinción de la titularidad administrativa de ocupación del puesto número 54 de la planta principal del Mercado de (...), otorgada a (...) (...) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1 del RGMM y del Reglamento de Funcionamiento Interno del Mercado de (...)»; concediendo un plazo de 15 días hábiles « (...) para regularizar la situación de (...) (...), o bien

*para alegar o presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes (...)».*

Dicho acuerdo consta notificado tanto a la entidad gestora del Mercado Municipal como al interesado (...).

5. Con fecha 29 de junio de 2020 se solicita a la Oficina de Atención a la Ciudadanía que informe sobre las posibles alegaciones presentadas por el titular del puesto n.º 54 de la planta principal del Mercado de (...), (...), durante el período establecido para ello, con el fin de continuar con la tramitación del expediente.

Ese mismo día se expide certificado en el que se hace constar lo siguiente: *« (...) consultados dichos ficheros a fecha 29 de junio de 2020 a las 11:52 horas y en los periodos solicitados, entre el 11 de junio de 2020 y el 25 de junio de 2020, salvo error u omisión, NO FIGURAN asientos registrales en relación a su petición que a continuación se relaciona: - Expediente M-22/2020, relativo al inicio de extinción de la titularidad administrativa de ocupación del puesto número 54 de la planta principal del Mercado de (...). Presentación de alegaciones por parte del titular de dicho puesto, (...) (...) ».*

6. Con fecha 29 de junio de 2020 se insta a la entidad gestora del mercado municipal para que informe si el interesado ha realizado algún tipo de alegaciones o ha llegado a algún tipo de acuerdo con la misma respecto al procedimiento administrativo en curso, durante el período establecido para ello.

7. Con fecha 3 de julio de 2020 el gerente del mercado municipal manifiesta por escrito lo siguiente: *« (...) atendiendo a su requerimiento, procede informar que (...) se solicitó al interesado actualización de su actuación al respecto y si había procedido a presentar alegaciones ante el Ayuntamiento, pues, a este Gerencia, no se han presentado alegaciones al respecto. La información actual que este Gerencia tiene, al recibir su requerimiento, es la manifestación verbal del titular respecto a la situación del expediente y que expresa, de forma literal, de la siguiente manera: "está en proceso de actuar"».*

8. Con fecha 16 de julio de 2020 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria adopta Acuerdo por el que se procede *« (...) a la extinción de la titularidad administrativa de ocupación y declaración de vacante del puesto número 54 de la planta principal, sito en el Mercado de (...), dedicado a la actividad de "ultramarinos", cuya titularidad consta a nombre de (...), (...), por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.1 del RGMM de Las Palmas de Gran Canaria y del Reglamento de funcionamiento interno del Mercado de (...), dada su situación de irregularidad, al no estar dado de alta en el IAE, y estar desempeñando una actividad empresarial»*; otorgándose un plazo de quince días hábiles a (...), *« (...) a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación del presente acuerdo, para que pueda retirar sus mercancías del puesto número 54 de la*

*planta principal del Mercado de (...), pasado dicho plazo sin que el titular retire sus pertenencias, la entidad gestora procederá a vaciar el mencionado puesto».*

El precitado acuerdo consta debidamente notificado al interesado y a la empresa gestora del mercado municipal con fecha 20 de julio de 2020.

### III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. Con fecha 25 de noviembre de 2020 (...) interpone recurso extraordinario de revisión contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de julio de 2020, sobre la base de lo dispuesto en el art. 125.1, letra a) LPACAP.

2. Con fecha 21 de enero de 2021 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria acuerda *«desestimar el recurso extraordinario de revisión presentado por (...), en relación al acuerdo de la Junta de Gobierno de Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 16 de julio de 2020, por el que se autorizó la extinción de la titularidad administrativa de ocupación del puesto número 54 de la planta principal del Mercado de (...) por carecer manifiestamente de fundamento».*

Dicho acuerdo consta notificado al interesado y a la empresa gestora del mercado municipal.

3. El precitado acuerdo de la Junta de Gobierno Local es impugnado judicialmente, dando lugar (tras la oportuna tramitación procedimental - procedimiento ordinario n.º 200/2021-) a la Sentencia n.º 137/2022, de 25 de abril de 2022, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Las Palmas de Gran Canaria, por la que se declara la nulidad del acto administrativo de referencia (acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de enero de 2021), al haberse omitido el dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo de Canarias.

4. Con fecha 6 de mayo de 2022 se da traslado del contenido de la sentencia citada en el apartado anterior a la entidad gestora del mercado municipal de (...), solicitándole informe *« (...) a efectos de su pronunciamiento al respecto, de cara a la tramitación por parte de este Servicio del procedimiento de declaración de nulidad de este acto y la consiguiente resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...)».*

5. Con fecha 9 de mayo de 2022, el presidente de la sociedad mercantil (...), entidad gestora del Mercado municipal de (...), formula escrito en el que manifiesta lo siguiente:

*«Entendemos que por parte de esa Administración, y por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, se proceda a validar la nulidad estimada judicialmente, procediendo a restituir la titularidad a (...) en base a hechos consecuencia de la emergencia sanitaria originada por la Covid-19; esta entidad gestora no le comunicó en plazo cuando se le dio traslado del acuerdo de la Junta de Gobierno de fecha 16 de julio de 2020, mediante el cual se le extinguía la concesión del puesto número 54 a este último.*

*(...) comunicó a la entidad gestora su intención de regularizar la situación de su puesto mediante el oportuno expediente de transmisión a favor de la mercantil (...), pero debido a la situación sanitaria le resultaba difícil obtener cita previa.*

*En resumen, entiende esta parte se debe tomar en consideración los hechos descritos y admitir el recurso extraordinario de revisión, con la consiguiente restitución de la titularidad del puesto número 54 a (...), para que seguidamente proceda a la tramitación del expediente de transmisión a la mercantil (...)».*

6. Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 19 de mayo de 2022 - adoptado en ejecución de sentencia- se resuelve, por un lado, *«tomar conocimiento de la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria en fecha 25 de abril de 2022 y, en ejecución de la misma, tener por declarada judicialmente la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 21 de enero de 2021, por el que se desestimó el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 16 de julio de 2020, relativo a la extinción de la autorización administrativa de ocupación del puesto número 54 de la planta principal del Mercado de (...) a nombre de (...)»; y, por otro lado, «iniciar el procedimiento de revisión a instancia de parte del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 16 de julio de 2020, relativo al expediente M-22/2020 entrando a valorar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...), teniendo en cuenta el escrito presentado por la sociedad gestora del Mercado Municipal de (...) en fecha de 9 de mayo de 2022».*

Asimismo, se acuerda *«conceder audiencia previa a los interesados en el expediente de nulidad iniciado para que en el plazo máximo de diez días aleguen lo que estimen oportuno en defensa de sus derechos e intereses».*

Este acuerdo de 19 de mayo de 2022 consta debidamente notificado al interesado, a la entidad gestora del mercado municipal y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Las Palmas de Gran Canaria.

7. Con fecha 6 de junio de 2022 el interesado presenta escrito de alegaciones, solicitando la estimación del recurso extraordinario de revisión al amparo de lo dispuesto en el art. 125.1, letra b) LPACAP y sobre la base de lo manifestado por la empresa gestora del mercado municipal en su escrito de 9 de mayo de 2022 (aparte de la alegación de diversas infracciones del ordenamiento jurídico que resultan imputables al Acuerdo de la Junta de Gobierno Local que se pretende revisar).

8. Con fecha 9 de junio de 2022 se formula Propuesta de Acuerdo por la que se estima *« (...) el recurso extraordinario de revisión presentado por (...), contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 16 de julio de 2020, por el que se extinguió la concesión administrativa del puesto número 54 de la planta principal del Mercado de (...), por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.1 del Reglamento General de Mercados, y por consiguiente DECLARARLO NULO por la aparición de documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencian un error de la resolución recurrida, puesto que por parte del recurrente se iniciaron los trámites de cara a regularizar dicha situación y debido a motivos ajenos a éste no se procedió a comunicar a esta Administración dichos hechos por parte de la gerencia de ese Mercado»*.

Además, *«como consecuencia de la declaración de nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 16 de julio de 2020 (...)»* se procede a *« (...) declarar restituida la concesión administrativa del puesto número 54 de la planta principal a nombre de (...) (...) . No obstante, y a la vista del Informe del Órgano de Gestión Tributaria, se deberá formalizar mediante el oportuno acto administrativo, el pertinente traspaso de la concesión administrativa del puesto número 54, de cara a regularizar formalmente la explotación efectiva de dicha licencia municipal, tal y como estipula del artículo 22.1 del RGMM»*.

9. Mediante oficio de 13 de junio de 2022 (con registro de entrada en este Organismo Consultivo ese mismo día) se solicita la evacuación del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de su ley reguladora.

## IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Consejo Consultivo estima el recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...) contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de julio de 2020, por el que se extinguió

la concesión administrativa del puesto n.º 54 de la planta principal del Mercado municipal de (...) por incumplimiento de lo establecido en el art. 22.1 del Reglamento General de Mercados. Y ello con fundamento en la acreditación de la causa prevista en la letra b) del art. 125.1 LPACAP (*«Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida»*).

A este respecto, resulta oportuno advertir que, si bien el recurso extraordinario de revisión se fundamentó inicialmente en la causa prevista en la letra a) del art. 125.1 LPACAP, con posterioridad a la ejecución de la sentencia de 25 de abril de 2022 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Las Palmas de Gran Canaria, la Administración promovió un cambio en la causa esgrimida por el interesado para fundamentar su recurso de revisión -sobre la base del escrito presentado por la empresa gestora del mercado municipal con fecha 9 de mayo de 2022-; cambio en la causa de pedir [sustitución de la letra a) por la letra b) del mismo art. 125.1 LPACAP] que, tras ser convenientemente notificada al interesado, fue asumida por este en su escrito de alegaciones de 6 de junio de 2022. Por lo que, a esta concreta causa -art. 125.1, letra b) LPACAP- habrá de ceñirse nuestro análisis jurídico.

2. Una vez examinado el contenido del expediente tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, se considera que no concurre la causa esgrimida por el recurrente [art. 125.1, letra b) LPACA] para fundamentar el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra el Acuerdo de 16 de julio de 2020 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Y ello en atención a las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación.

La imposibilidad de regularizar su situación tributaria como consecuencia de los obstáculos derivados de la crisis sanitaria provocada por la pandemia mundial de COVID-19 (dificultad para obtener cita previa: *« (...) debido a la situación sanitaria le resultaba difícil obtener cita previa»*), así como las infracciones del ordenamiento jurídico esgrimidas frente al Acuerdo de 16 de julio de 2020 son, obviamente, circunstancias de sobra conocidas por el antiguo titular de la concesión administrativa sobre el puesto n.º 54 del mercado municipal de (...) (...). Y que, además, pudieron y debieron ser alegadas ante la Administración municipal, bien con anterioridad al dictado del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de julio de 2020 -con motivo del trámite de regularización y/o alegaciones otorgado al interesado mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26 de marzo de 2020 por el que se incoó expediente encaminado a la extinción del título concesional-,



bien con posterioridad -haciendo valer dichas circunstancias obstativas a través de la interposición del pertinente recurso administrativo ordinario o jurisdiccional contencioso-administrativo-.

Actuaciones que, como consta en el expediente remitido a este Organismo Consultivo, no se produjeron. De tal manera que la inobservancia de un diligente proceder por parte del interesado no puede ser suplida mediante el recurso a un instrumento extraordinario como es el recurso de revisión.

Y es que, como ha tenido ocasión de señalar reiteradamente este Consejo Consultivo de Canarias -con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo-, « (...) *el recurso extraordinario de revisión (...) es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los motivos invocados -sólo los enumerados en dicho precepto-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa, pues lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios, por lo que no cabe la admisión de argumento alguno de los contenidos en la demanda que suponga el examen, más allá de los motivos específicos invocados en el recurso extraordinario, de la concurrencia de otras posibles circunstancias que pudieran afectar a la situación de los recurrentes en este tipo de recursos*» (Dictamen 401/2015, de 29 de octubre).

Así pues, teniendo en cuenta que las alegaciones realizadas por el interesado en este recurso de revisión (relativas a la imposibilidad para regularizar su situación tributaria y a las diversas infracciones del ordenamiento jurídico que se imputan al Acuerdo de la Junta de Gobierno Local que se pretende ahora revisar) pudieron y debieron haber sido puestas de manifiesto -y hechas valer- en diversos momentos procedimentales (significativamente, durante el trámite de audiencia, y los recursos -administrativos y/o judiciales- contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de julio de 2020), es por lo que se ha de convenir que no procede, en consecuencia, admitirlas ahora, utilizando el afectado para tal fin un recurso que, como su propio nombre indica, goza de un carácter extraordinario.

En este sentido, se ha de recordar que, como indica este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 164/2022, de 28 de abril (con cita de los Dictámenes 290/2017, de 6 de septiembre, y 112/2019, de 28 de marzo), «*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 estos, 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 es que « (...) el carácter «extraordinario» del recurso de revisión en la propia Ley que lo regula «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 con cita, entre otras, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1970, 6 de junio de 1977, 11 de diciembre de 1987, 16 de junio de 1988, 19 de diciembre de 2001 y 1 de diciembre de 1992, 20 de diciembre de 2005, 14 de diciembre de 2006 y 22 de enero de 2007); y en todo caso «con sujeción a los presupuestos exigidos legalmente» (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, de 13 de julio de 2004)».*

3. Atendiendo a cuanto se ha expuesto anteriormente, resulta obligado concluir que no procede la estimación del recurso extraordinario de revisión analizado en el presente documento jurídico.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución analizada se considera que no es conforme a Derecho en atención a las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.