



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de noviembre de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Transición Ecológica y Energía del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...), contra la Resolución de la Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica n.º 501/2022, de 3 de noviembre (EXP. 341/2023 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 la Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica del Gobierno de Canarias en cuya virtud se propone la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la representación legal de la entidad mercantil (...) contra la resolución n.º 501/2022, de 3 de noviembre, de la citada Viceconsejería, por la que se declara desistida a la entidad mercantil recurrente respecto al recurso de alzada n.º 36/2020.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Consejero 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 el primer precepto citado con el art. 126.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP).

3. 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 Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica del Gobierno de Canarias.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

4. La entidad mercantil interesada está legitimada 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].

La Administración de la Comunidad Autónoma está legitimada pasivamente porque el error de hecho se imputa a la misma.

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

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, 114.1 a) 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 la interesada 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 habría de interponerse dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. No obstante, la causa admitida por la Administración es la 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), por lo que el plazo para la interposición del recurso sería de tres meses desde el conocimiento de los documentos. Como la interesada obtuvo el documento aportado en el presente recurso y que desconocía la Administración (y, por tanto, no se había incluido en el expediente) el 11 de octubre de 2022, la resolución recurrida se notificó el 4 de noviembre de 2022 y el recurso se interpuso el 14 de noviembre de 2022, en ambos casos se ha cumplido con el plazo legalmente establecido en el art. 125.2 LPACAP.

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 3 de agosto de 2020 la Dirección General de Energía dicta Resolución n.º 860/2020 [Expediente DE-0250-2019] por la que se estima la reclamación interpuesta por (...) *«(...) al comprobarse la existencia de irregularidades en la baja realizada por la compañía eléctrica» y se acuerda «incoar expediente sancionador a la empresa (...) por infracción tipificada como leve en el artículo 66.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico».*

La citada resolución consta notificada a la recurrente con fecha 5 de agosto de 2020.

2. Frente a la resolución administrativa señalada en el apartado anterior, la entidad mercantil (...) interpone, con fecha 4 de septiembre de 2020, recurso de alzada (ante la oficina de Correos y en formato físico -papel-).

3. Con fecha 6 de octubre de 2022 se acuerda requerir a la entidad mercantil (...) para que *« (...) en el plazo de 10 días desde la recepción de este documento, subsane la presentación del recurso referido en el asunto de este escrito, debiendo realizarse a través de medios electrónicos al ser, tanto usted como la persona jurídica que dice representar, obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con la Administración».* El requerimiento es objeto de notificación al día siguiente.

4. Con fecha 3 de noviembre de 2022 se dicta Resolución n.º 501/2022, del Viceconsejero de Lucha contra el Cambio Climático, por la que se declara *« (...) el DESISTIMIENTO de (...) en el procedimiento seguido para la Resolución del recurso de alzada n.º R.A. 36-2020 interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Energía n.º 860/220 de 3 de agosto, dictada en el expediente administrativo n.º DE-0250-2019».*

La resolución administrativa que declara el desistimiento del recurso administrativo interpuesto es notificada a la mercantil recurrente el día 4 de noviembre de 2022.

III

Los principales trámites del procedimiento son los siguientes:

1. Con fecha 14 de noviembre de 2022 la representación legal de la empresa (...) interpone recurso extraordinario de revisión contra la Resolución n.º 501/2022, de 3 de noviembre, de la Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático, por la que

se declara desistida a la citada entidad mercantil -recurrente- respecto al recurso de alzada -n.º 36/2020- interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Energía n.º 860/2020 de 3 de agosto. Y ello sobre la base de lo dispuesto en el art. 125.1 letra a) LPACAP.

2. Consta en el expediente Propuesta de Resolución de la Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica por la que se estima el recurso extraordinario de revisión n.º 1/2022, interpuesto por (...), en representación de la entidad (...) contra la resolución de la citada Viceconsejería n.º 501/2022, de 3 de noviembre, por la que se declara desistida a la mercantil recurrente en el recurso de alzada n.º 36/2020.

3. Mediante oficio de 12 de julio de 2023 (con registro de entrada en este Organismo Consultivo al día siguiente) se solicita la evacuación del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de su ley reguladora.

4. No consta la emisión del informe preceptivo de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias ex art. 20, letra g) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

5. Por lo demás, se ha sobrepasado el plazo máximo de tres meses para resolver (art. 126.3 LPACAP). Sin embargo, aun expirado éste, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

IV

1. Hemos de advertir, como ha expresado en numerosas ocasiones este Consejo Consultivo, que, dado el carácter extraordinario del recurso extraordinario de revisión, sus causas deben interpretarse restrictivamente. Así, por todos, en el Dictamen 16/2020, de 16 de enero, se señala:

«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 y 1 de diciembre de 1992); y en todo caso “con sujeción a los presupuestos exigidos” legalmente (SAN, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, de 13 de julio de 2004).

Se parte de la premisa de que se está ante un “error de hecho”, pero para que sea admitido ese error el mismo debe resultar de los “propios documentos incorporados al expediente” (art. 118 1.1ª LRJAP-PAC) -actual art. 125.1.a) LPACAP-, de modo que si no fuera así el origen externo de la documentación aportada no permitiría -por la primera de las causas de revisión- instar la revisión extraordinaria del acto firme de que se trata.

Por lo que al error en sí mismo atañe, la Jurisprudencia [Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 11 de octubre de 2004] ha decantado sus requisitos de concurrencia: Que sea de hecho [es decir, que verse sobre una “realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación (estando excluido) 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 disposiciones legales”]; que sea manifiesto [en cuanto “evidente e indiscutible”]; y que resulte de los documentos aportados en el expediente, el cual se integra también por los archivos de la Administración [DCE 795/1991]. Lo que no cabe es, en este punto, aportar documentos extraños obrantes ciertamente en los archivos administrativos, pero concernientes a expediente distinto.

En suma, el error tiene que referirse “a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa” [STS de 16 de enero de 1995], excluyéndose el error de Derecho, sea cual fuere la acepción, intensidad o alcance del error jurídico. No constituye error de hecho la discrepancia respecto de criterios interpretativos [STS de 9 de diciembre de 1967]; o un error en la aplicación de normas jurídicas [SSTS de 29 de mayo y 25 de junio de 1974]. Las “cuestiones jurídicas”, en definitiva, no constituyen error de hecho».

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) (Doctrina reiterada en los DDCC 389/2014, 31/2015, 82/2015 y 282/2015).

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 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (error de hecho que resulta de un documento que obra en el expediente o que aparezca, ahora 125.1 LPACAP), 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), (Doctrina reiterada en los DDCC 453/2014, 48/2020, 481/2020 y 319/2021).

También es doctrina reiterada y constante de este Consejo Consultivo, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, acerca de la naturaleza jurídica del recurso extraordinario de revisión (véase Dictámenes 475/2017, de 19 de diciembre, 411/2017, de 7 de noviembre, y 335/2016, de 10 de octubre), que «Para valorar el fondo del asunto es necesario recordar que en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, del Tribunal Supremo, de 31 de mayo de 2012, se señala acerca del recurso extraordinario de revisión que: *«Ante todo procede recordar que, como hemos señalado en sentencias de 31 de octubre de 2006, reiterando lo declarado en sentencia de 26 de abril de 2004 [recurso de casación n.º 2259/2000, fundamento jurídico cuarto], (...) el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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»*.

Por último, en el Dictamen 413/2018, de 9 de octubre, hemos manifestado que « (...) conviene destacar las consideraciones vertidas en el Dictamen n.º 1185/2010 del Consejo de Estado en donde se señala que la expresión "que aparezcan documentos" utilizada por el art. 118.1.2º de la Ley 30/1992 [entiéndase equivalente a la del actual art. 125.1 b) de la

Ley 39/2015] debe entenderse en el sentido de que el interesado no pudo aportarlos en su momento por desconocer su existencia [o incluso cuando se acredite que fue imposible su aportación entonces], pero excluye aquellos otros supuestos en los que el recurrente en revisión, conocedor de los hechos que pretende acreditar, procura y obtiene la documentación de tales hechos a su conveniencia y para su aportación junto con el recurso de revisión, pues no se trataría con rigor de la "aparición" de un documento, sino de la "creación" del mismo, con la aludida finalidad».

2. Aplicada la anterior doctrina al presente caso nos lleva a compartir plenamente con la Propuesta de Resolución la estimación del presente Recurso de Revisión. En este sentido, la Propuesta de Resolución estima el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la representación de la entidad mercantil (...), contra la Resolución de esta misma Viceconsejería n.º 501/2022, de 3 de noviembre declarando la misma no conforme a Derecho y, en consecuencia, anulándola y dejándola sin efecto.

3. Efectivamente, la causa del recurso extraordinario de revisión es la contenida en el art. 125.1.b) LPACAP, que establece: *«Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida»*, en virtud del cual la recurrente presenta como *«documento de valor esencial»* el documento justificativo de haber subsanado en forma y plazo el requerimiento cursado, y además relevante y determinante, *« (...) toda vez que la decisión de declarar el desistimiento de (...) respecto del recurso de alzada se basa exclusivamente en ese hecho»*.

La interesada recibió la notificación para que presentara su recurso por vía electrónica el 7 de octubre de 2022 y aporta como prueba el justificante de presentación de la subsanación requerida en el registro electrónico de la Administración General del Estado el 11 de octubre de 2022. Por tanto, cumplió y subsanó debidamente con ello su recurso, de acuerdo con lo establecido en los arts. 14 y 16.4.a) LPACAP.

Como reconoce la propia Propuesta de Resolución, esta subsanación no tuvo entrada en los registros ni de la Dirección General de Energía, centro directivo responsable del acto administrativo recurrido, ni de la Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático, órgano competente para la resolución del recurso de alzada. Esto dio lugar a que el recurso de alzada se resolviera *«declarando el desistimiento»* de la recurrente, incurriendo en un error de hecho notorio y palmario, adquiriendo dicho acto firmeza conforme a lo dispuesto en el art. 114.1.a)

LPACAP y no procediendo contra esta resolución recurso administrativo alguno, salvo el recurso extraordinario de revisión (art. 122.3 LPACAP), que es la vía utilizada por la interesada para que se subsane el error cometido.

Por las razones expuestas, cabe concluir que concurre la causa de revisión aducida por el interesado en su recurso, si bien reconducida a la letra b) del art. 125.1 LPACAP, pues del documento presentado por la recurrente puede desprenderse que es evidente el error cometido en la resolución recurrida.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que estima el recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...), contra Resolución de la Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica n.º 501/2022, de 3 de noviembre, se considera que es conforme a Derecho.