Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 3 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de febrero de 2024.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Mogán en relación con la *Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...), en representación de la entidad (...) y (...), Unión Temporal de Empresas, contra la declaración de ineficiencia de la Comunicación Previa de obras e instalaciones consistente en «reforma inmueble-cambio de uso a establecimiento extrahotelero» (EXP. 597/2023 RR)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Mogán el 13 de diciembre de 2023 (registro de entrada de fecha 15 de diciembre de 2023), tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (en adelante, PR) del procedimiento del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Entidad (...) y (...), Unión Temporal de Empresas contra la declaración de ineficacia de la Comunicación previa de obras e instalaciones consistente en *«reforma inmueble-cambio de uso a establecimiento extrahotelero»*, en explanada (...), referencia catastral (...), Puerto de Mogán, en el Término Municipal de Mogán, en virtud de la cual se propone la desestimación del recurso.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación de la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Mogán 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 15 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

---

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

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.

4. La entidad mercantil interesada está legitimada activamente porque pretende la revisión de un acto que afecta a sus derechos e intereses legítimos [art. 4.1.a) LPACAP].

El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque es la Administración que ha dictado el acto cuya revisión se pretende y a quien se imputa el error de la resolución.

5. (...), en nombre y representación de la Entidad (...) y (...), Unión Temporal de Empresas presenta recurso extraordinario de revisión contra la Resolución de 29 de noviembre de 2022 de la Jefa de Servicio de Urbanismo por la que se declara la ineficacia de la Comunicación previa de obras e instalaciones, al requerir autorización sectorial del Puerto de Mogán.

El recurso se fundamenta, en síntesis, en que el inmueble no invade el dominio público marítimo terrestre, y que, por consiguiente, no es necesario disponer de autorización sectorial, señalando que el plano en que se sustenta la resolución no se encuentra actualizado, aduciendo la existencia de certificación expedida por el Jefe de la Demarcación de Costas en Canarias que declara que el inmueble, de acuerdo con la delimitación provisional del deslinde de los bienes de dominio público marítimo terrestre, no invade el dominio público marítimo terrestre, así como la incoación del Expediente de deslinde acompañada del plano en que se establece provisionalmente la delimitación del dominio público marítimo-terrestre.

Si bien, el recurso se fundamenta en las causas previstas en el art. 125.1 LPACAP, no llega a especificar cuál de ellas concurre en el presente caso, razón por la que la Administración considera, correctamente y para evitar indefensión, que el recurso se sustenta en el supuesto previsto en la letra b) del citado art. 125.1 LPACAP.

Respecto a la admisibilidad del recurso, el mismo se sustenta en alguna de las causas previstas en el art. 125.1 LPACAP, pero se interpone frente a un acto que no es firme en vía administrativa, de modo que no es susceptible de recurso extraordinario de revisión, cuestión jurídica que será desarrollada en el fundamento III del presente Dictamen.

En cuanto al plazo, según el art. 125.2 LPACAP es de tres meses a contar desde el conocimiento del documento que según la entidad recurrente evidencia el error en la resolución. Ya que el referido plano, que bajo la consideración del recurrente evidencia un error de hecho por parte de la Administración, se publica en el Boletín Oficial de La Provincia n.º 82, de 07/07/2023, cabe considerar esta fecha como *«dies a quo»* del plazo de tres meses para interponer el recurso extraordinario de revisión.

II

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

1. El 23/09/2022, (...), Gerente único de la entidad (...) y (...), Unión Temporal de Empresas y en representación de la misma presenta Comunicación Previa de obras e instalaciones consistente en *«reforma inmueble-cambio de uso a establecimiento extrahotelero»*, en explanada (...), referencia catastral (...), Puerto de Mogán, en el Término Municipal de Mogán.

(...) aporta documentación al expediente, entre la cual, cabe significar el Decreto n.º 0334/2021, de 08/10/2021 del Patronato de Turismo de Gran Canaria, por el cual, se acuerda *«otorgar la autorización con carácter previo para un establecimiento extrahotelero en modalidad de Apartamento y categoría a 3 estrellas, con 4 unidades alojativas y 8 plazas, sito en c/(...) (Mogán) bajo la denominación (...)».*

2. El 17/10/2022 se emite informe por la técnica municipal, donde se señala que *«una vez examinada la documentación obrante en el expediente, se comprueba que la actuación citada en el acto administrativo NO ES CONFORME, ya que la actuación se encuentra en el Puerto de Mogán, y en consonancia con la Ordenanza Municipal Reguladora de la Zona del Puerto de Mogán (9 de febrero de 1996), es necesaria la Autorización Sectorial del Puerto de Mogán, (Artículo 335 de la Ley del Suelo 4/2017)».*

3. Con fecha 03/11/2022, (...) aporta escrito suscrito por sí mismo, en el cual hace constar *«que puestos en contacto con el Puerto de Mogán nos comunican verbalmente que dicho inmueble no forma parte del régimen de autorización administrativa y que por tanto no requiere de autorización».*

4. El 29/11/2022 se notifica la declaración de ineficacia de la Comunicación previa, con fundamento en el informe técnico referido en el Antecedente VI. Siendo recibido con fecha de 30/11/2022.

En virtud de dicho acto *«se declara la INEFICACIA de la COMUNICACIÓN PREVIA DE OBRAS E INSTALACIONES presentada por (...) en representación de la entidad (...) Y (...), UNION TEMPORAL DE EMPRESAS, para la obra consistente en "CAMBIO DE USO DE LOCAL COMERCIAL A ESTABLECIMIENTO EXTRAHOTELERO" exactamente de local comercial existente a 4 unidades alojativas, la planta primera de la edificación sita en el bloque 7, ubicado en la calle (...), Puerto de Mogán en este Término Municipal de Mogán, de conformidad con lo dispuesto en el informe técnico reseñado, significándole que conformidad con lo dispuesto en el artículo 350 de la Ley 4/2017 de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias para el restablecimiento de la legalidad urbanística, la declaración de INEFICACIA de la COMUNICACIÓN PREVIA presentada determina la imposibilidad de iniciar y/o continuar con la actuación urbanística».*

5. El 13/09/2023, (...), en nombre y representación de la Entidad (...) y (...), Unión Temporal de Empresas presenta recurso extraordinario de revisión contra la citada declaración de ineficacia.

III

1. La PR desestima el recurso extraordinario de revisión, pues el órgano instructor alega que no concurre la causa en la que se fundamenta el mismo.

Con carácter previo, la PR se plantea cuál es el objeto del recurso extraordinario de revisión, al señalar que el escrito de recurso se dirige frente a *«la resolución de fecha 29 de noviembre de 2022 adoptada por la Jefa del Servicio de Urbanismo*», y analiza, seguidamente, si estamos ante una resolución administrativa.

Como acertadamente se dispone en la PR, la llamada comunicación previa no constituye el inicio de un procedimiento que deba concluir mediante resolución administrativa, tal y como se deriva del régimen jurídico aplicable a la misma.

Debemos partir de lo dispuesto en el art. 69.2 LPACAP que dispone: *«A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho».*

Y el apartado tercero del mismo precepto legal establece: «Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán el reconocimiento o ejercicio de un

derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente».

Esta regulación se completa en la ley con el art. 21 LPACAP que exceptúa de la obligación de las Administraciones Públicas de dictar resolución y notificarla *«los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración*».

Por tanto, debemos concluir que, presentada la comunicación previa, no ha lugar a la adopción de una resolución administrativa puesto que no debe haber aceptación expresa por parte de la Administración pública, ni se precisa ningún acto ni certificado administrativo; es más, en este punto, la doctrina destaca que las comunicaciones/declaraciones responsables sean actos de particulares. La Administración se limita a recibir la comunicación, sin ulterior resolución. El comunicante es quien tiene que asegurarse de cumplir con los requisitos legales establecidos, siendo responsable de su actuación ya que no queda cubierto frente a posibles responsabilidades, como sucedería con la autorización. Todo ello sin perjuicio de la posición supervisora que ostenta la Administración a posteriori. Por lo tanto, es una declaración de voluntad dirigida a producir un efecto jurídico concreto, lo que prevé la norma.

La legislación canaria en materia de urbanismo ya ha establecido una regulación específica, dirigida a la comunicación previa, la cual se encuentra en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (arts. 329 a 350) -en adelante, LSENPC-. Dispone el art. 350.1 LSENPC que *«la presentación de la comunicación previa, efectuada en los términos previstos en esta disposición, habilita para la ejecución de la actuación comunicada y se podrá hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada».*

Ahora bien, dicho esto, la Administración competente, en este caso el Ayuntamiento, ostenta facultades de comprobación, control e inspección conforme al art. 69.4 LPACAP que señala *«la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una*

comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación».

Y el art. 350.3 LSENPC, dispone, por su parte que *«La comprobación de la comunicación previa y de las actuaciones realizadas a su amparo se regirá por lo dispuesto en la presente ley para el restablecimiento de la legalidad urbanística y dará lugar a la adopción de medidas de restablecimiento en los supuestos constitutivos de:*

a) Inexactitud, falsedad u omisión en la comunicación previa o en los documentos acompañados a la misma, salvo que sean subsanadas en los casos y términos previstos en el artículo 349.5 de la presente ley.

b) Contravención de la legalidad urbanística de la actuación comunicada.

c) Inaplicabilidad del régimen de comunicación previa a la actuación proyectada, por estar sujeta a licencia o a título autorizatorio de efectos equivalentes».

El art. 335.1 LSENPC, preceptúa que *«no podrá otorgarse licencia urbanística o acto autorizatorio de efecto equivalente ni presentarse comunicación previa para la realización de actuaciones sujetas a autorización sectorial o título para el uso demanial sin que se acredite el previo otorgamiento de estos, de forma expresa o por silencio, cuando este opere en sentido positivo».*

Mientras que, al tenor del art. 350.2 LSENPC, *«la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpora a una comunicación previa o la no presentación de la misma siendo preceptiva, determinará la imposibilidad de iniciar y/o de continuar con la actuación urbanística».*

Especificándose, en el art. 29.3 de la Ordenanza Municipal reguladora de los Regímenes de Intervención Administrativa a través de Actos Autorizatorios y Comunicaciones Previas del Ayuntamiento de Mogán, que *«se consideran de carácter esencial las siguientes deficiencias que implican un incumplimiento no subsanable:*

a) La sujeción a otro título habilitante de la actuación comunicada.

b) La carencia de los títulos habilitantes previos establecidos en el artículo 335 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, LSENPC. (...) »

Dicho, esto, aunque la comunicación previa no constituya la iniciación de ningún procedimiento que deba concluir mediante resolución administrativa (y así lo han venido a avalar las recientes STS 1165/2022, de 20 de septiembre y 293/2023, de 8 de marzo: justamente, por la indicada razón, se excluye en estos casos la aplicación de las causas legales de suspensión de los procedimientos administrativos y la aplicación del instituto de la caducidad por el transcurso del plazo de tres meses sin resolver un supuesto procedimiento en realidad inexistente), lo cierto es que el ejercicio posterior de las facultades de comprobación, control e inspección por el Ayuntamiento competente en relación con esa comunicación, que puede dar lugar a declarar la ineficacia de la comunicación previa sí requiere un procedimiento que debe finalizar con una resolución administrativa o al menos un acto administrativo dictado por órgano administrativo competente y con pie de recurso, indicando si agota o no la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos.

Por tanto, en el presente asunto sometido a dictamen, nos encontramos con que el 23/09/2022, la entidad (...) y (...), Unión Temporal de Empresas presenta Comunicación Previa de obras e instalaciones consistente en *«reforma inmueble-cambio de uso a establecimiento extrahotelero»*, en el Puerto de Mogán, en el Término Municipal de Mogán, por tanto, y de conformidad con los preceptos invocados (art. 69.3 LPACAP y art. 350.1 LSENPC) desde su presentación la entidad dispone de título que habilita para la ejecución de la actuación comunicada.

Ahora bien, como la Administración puede comprobar el cumplimiento de los requisitos legales, la Ley sujeta este título habilitante a la posibilidad de su fiscalización y, en caso de que la actuación desarrollada no se corresponda con la declarada, conlleva que se pueda declarar su ineficacia y, en este caso, que decaiga aquella habilitación y el interesado deba cesar en el ejercicio de la actividad.

El art. 31.2 del Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias (*en adelante, RIPLUC)* determina que *«toda administración receptora de comunicaciones previas podrá comprobar la idoneidad y cumplimiento de los requisitos exigidos para su presentación y de la documentación que deba incorporarse a la misma, pudiendo requerir a*

la persona interesada, en todo momento, la subsanación y complemento que resulten procedentes, e informarle de la ineficacia de la comunicación que no se ajuste a los requisitos establecidos por la legalidad urbanística o que se encuentre pendiente de su subsanación». No obstante, en aplicación de los arts. 69.4 LPACAP y 350.3 LSENPC, la declaración de ineficacia de la comunicación previa requiere tramitar el correspondiente procedimiento de declaración de ineficacia con audiencia al interesado y notificación de esa resolución que declara su ineficacia, con el correspondiente pie de recurso.

Y es que el control a posteriori que hace la Administración para verificar que, efectivamente, se cumplen los requisitos legales de la comunicación previa, supone un procedimiento *ad hoc*, con la correspondiente resolución administrativa que declare la ineficacia, notificada al interesado a efectos de su impugnación en caso de disconformidad.

De este modo, consta que con fecha de 17/10/2022 la funcionaria técnica municipal informa que *«una vez examinada la documentación obrante en el expediente, se comprueba que la actuación citada en el acto administrativo NO ES CONFORME, ya que la actuación se encuentra en el Puerto de Mogán, y en consonancia con la Ordenanza Municipal Reguladora de la Zona del Puerto de Mogán (9 de febrero de 1996), es necesaria la Autorización Sectorial del Puerto de Mogán, (Artículo 335 de la Ley del Suelo 4/2017)».*

Posteriormente, el 28 de noviembre de 2022 la Jefa de Servicio de Urbanismo declara la ineficacia de la comunicación previa, con fundamento en el informe técnico, siendo recibida la notificación por la UTE con fecha de 30/11/2022.

Dicha declaración de ineficacia no constituye una resolución administrativa, puesto que emana de una Jefatura de Servicio (unidad administrativa), y además no indica si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos. Por tanto, no estamos ante un acto firme en vía administrativa que pueda ser objeto de recurso extraordinario de revisión conforme al art. 125.1 LPACAP.

Cabría acaso entenderse que se trata de un acto de trámite cualificado que, de conformidad con el art. 112.1 LPACAP, puede ser recurrido, pues estamos ante un acto dictado en el seno de un procedimiento, y podría considerarse cualificado (esto es, que decide directa o indirectamente en el fondo del asunto, determina la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos). Pero, aunque ese acto se entienda

recurrible, no puede ser impugnado mediante un recurso extraordinario de revisión que exige como primera premisa que tenga por objeto actos firmes en vía administrativa, y la declaración de ineficacia de la comunicación previa dictada por la Jefa de Servicio de Urbanismo no lo es. Por tanto, frente a la misma no cabe recurso extraordinario de revisión.

A este respecto procede completar la instrucción del procedimiento; y, después de otorgarse al interesado el trámite de audiencia, se requeriría el dictado de una resolución administrativa por el órgano competente que ponga fin a dicho procedimiento.

2. En cuanto a la concurrencia de la causa prevista en el art. 125.1.b) LPACAP, en que se fundamenta el recurso extraordinario de revisión, procede indicar lo siguiente:

2.1. La causa de revisión aducida no es otra que la aparición de *«documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida»* [art. 125.1.b) LPACAP], por lo que procede atender a la documentación aportada al efecto y dirimir si la misma evidencia un error de hecho trascendental en el pronunciamiento impugnado.

El recurso se fundamenta, en síntesis, en que el inmueble no invade el dominio público marítimo terrestre, y que, por consiguiente, no es necesario disponer de autorización sectorial, señalando que el plano en que se sustenta la resolución no se encuentra actualizado, aduciendo la existencia de certificación expedida por el Jefe de la Demarcación de Costas en Canarias que declara que el inmueble, de acuerdo con la delimitación provisional del deslinde de los bienes de dominio público marítimo terrestre, no invade el dominio público marítimo terrestre, así como la incoación del Expediente de deslinde acompañada del plano en que se establece provisionalmente la delimitación del dominio público marítimo-terrestre.

Con carácter previo, hemos de advertir, como ha expresado en numerosas ocasiones este Consejo Consultivo que, dado el carácter extraordinario del Recurso de Revisión, sus causas deben interpretarse restrictivamente. Así, en este sentido, 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)».

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 y 16 de marzo de 2004, entre otras), doctrina reiterada, además en nuestros Dictámenes 389/2014, de 31 de octubre; 31/2015, de 28 de enero; 82/2015, de 11 de marzo; y 282/2015, de 24 de julio):

«De ahí que por medio de este recurso 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, aunque sea posterior), 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 asimismo reiterada en nuestros Dictámenes 453/2014, de 18 de diciembre; 48/2020, de 4 de febrero; 481/2020, de 24 de noviembre y 319/2021, de 10 de junio).

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 (véanse 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 5ª, 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».

En el Dictamen de este Consejo Consultivo 475/2019, de 19 de diciembre, se afirmó:

«3. En relación con el motivo de revisión en el que se basa el recurso de revisión interpuesto, regulado en el art. 125.1.b) LPACAP), el Tribunal Supremo ha manifestado reiteradamente (Sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 mayo de 2015) lo siguiente:

« (...) la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en las sentencias de 19 de febrero de 2003 (RC 5409/1999), 24 de junio de 2008 (RC 3681/2005), 17 de junio de 2009 (RC 4846/2007), y 31 de mayo de 2012 (RC 1429/2010), los términos en que está redactada esta disposición legal parte de la idea de que los documentos susceptibles de incluirse en la repetida causa 2ª, aunque sean posteriores, han de ser unos que pongan de relieve, que hagan aflorar, la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución, o que ya era la que hubiera debido considerarse como tal en ese momento; y, además, que tengan valor esencial para resolver el asunto por tenerlo para dicha resolución la situación que ponen de relieve o que hacen aflorar. Son documentos que, por ello, han de poner de relieve un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución».

2.2. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso, nos lleva a compartir plenamente con la PR la desestimación del presente Recurso de Revisión.

La certificación expedida por el Jefe de la Demarcación de Costas en Canarias el 13 de septiembre de 2023, manifiesta que la edificación sobe la que se pretende el

cambio de uso y la ejecución determinadas obras se encuentra ubicada parcialmente en la zona de servidumbre de protección, y en concreto:

«Que el edificio construido sobre solar situado en la Playa de Mogán, término municipal de Mogán, con referencia catastral (...), de acuerdo con el plano que se acompaña firmado electrónicamente, no invade el dominio público marítimo terrestre y está afectada en parte por la servidumbre de protección de acuerdo con la delimitación provisional del deslinde de los bienes de dominio público marítimo - terrestre del tramo de costa denominado "Puerto y Playa de Mogán", con fecha de incoación 01.06.2023».

Pues bien, habiéndose además reconocido por el propio recurrente que *«el inmueble no invade el dominio público marítimo terrestre y únicamente está afectado en parte por la servidumbre de protección de acuerdo con la delimitación provisional del deslinde de los bienes de dominio público marítimo terrestre»,* dada la afección a la servidumbre de protección y al objeto de la actuación comunicada, resultaría igualmente exigible autorización sectorial, en consonancia con los arts. 24 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, LC) y 45 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (en adelante, RGC).

A mayor abundamiento, incoado el expediente de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, publicitado a través del Boletín Oficial de La Provincia de Las Palmas n.º 82, de 07/07/2023, se produce la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección hasta su aprobación, de conformidad con los arts. 12.5 LC y 20.2 RGC.

De manera que, no sólo la *«nueva documentación»* no desacredita la fundamentación de la declaración de ineficacia sino que, *sensu contrario*, refuerza aún más este pronunciamiento al constatarse que tanto entonces como, a fecha del presente, resulta exigible autorización de la Demarcación de Costas de Canarias.

Como acertadamente se señala en la PR, debe tenerse en cuenta que hay que atender a la legislación urbanística vigente en el momento de presentación y comprobación de la comunicación previa (Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias), cuyo art. 349.1 dispone que *«en los supuestos en que sea preceptiva la comunicación previa, su presentación, acompañada de los documentos exigidos, habilitará al interesado para realizar la actuación comunicada, siempre y cuando esta se ajuste a la legalidad urbanística vigente al tiempo de su presentación; todo ello sin perjuicio de las potestades municipales de comprobación o inspección de los*

requisitos habilitantes para el ejercicio del derecho y de la adecuación de lo ejecutado al contenido de la comunicación».

Por tanto, tal y como se recoge en la PR, a fecha de la presentación de la comunicación previa y de su declaración de ineficacia, no sólo resultaba exigible la requerida autorización de Puertos de Mogán sino también de Costas, en aplicación de los arts. 31 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y 335 LSENPC.

2.3. El supuesto de aparición o conocimiento sobrevenido de documentos esenciales que revelen un error en el acto impugnado, conforme a sobrados criterios jurisprudenciales, exige que el documento en el que se basa el recurso extraordinario de revisión deba tener importancia trascendental para la resolución impugnada, esto es, que de haberse conocido por el órgano administrativo al momento de resolver, el acto administrativo hubiere sido diferente, por lo cual, si el documento que se presenta carece de esa trascendencia, el recurso será improcedente al ser esencial que dicho documento acredite presupuestos jurídicos ya existentes cuando se dictó el acto recurrido.

Por tanto, los documentos aportados lo único que acreditan es que con posterioridad a la declaración de ineficacia de la comunicación se incoa un expediente de deslinde que sitúa la parcela, en cuestión, fuera del dominio público marítimo-terrestre, pero no así de la servidumbre de protección.

De manera que, no sólo la *«nueva documentación»* no desacredita la fundamentación de la declaración de ineficacia, sino que, sensu contrario, refuerza aún más este pronunciamiento al constatarse que tanto entonces como, a fecha del recurso, resulta exigible autorización de la Demarcación de Costas de Canarias.

Por tanto, los documentos susceptibles de incluirse en la repetida causa 2.ª, aunque sean posteriores, han de ser unos que pongan de relieve, que hagan aflorar, la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución, o que ya era la que hubiera debido considerarse como tal en ese momento; y, además, que tengan valor esencial para resolver el asunto. Son documentos que, por ello, han de poner de relieve un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución. De este modo, siendo evidente que los documentos que aporta el recurrente no evidencian un error en el presupuesto que tomó en consideración la resolución, implica que no deba entenderse que concurra dicha causa de revisión extraordinaria.

C O N C L U S I O N E S

1. La PR no es conforme a Derecho en lo relativo a la admisión del recurso extraordinario de revisión, ya que el acto recurrido, esto es, la declaración de ineficacia de comunicación previa suscrita por la Jefa del Servicio de Urbanismo, con fecha de 28/11/2022 no se considera un acto administrativo firme por los motivos invocados en el Fundamento III.1 del presente Dictamen.

2. En lo relativo a la concurrencia de la causa prevista en el apartado b) del art. 125.1 LPACAP, procedería la desestimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto por el interesado por los motivos expuestos en el Fundamento III.2 del presente Dictamen.