

Año:	2024
Nº Dictamen:	0079/2024
Fecha:	8-2-2024
Nº Marginal:	II.74
Ponencia:	García Navarro, Luis Manuel
	Guisado Barrilao, José Mario. Letrado
Órgano solicitante:	Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)
Nombre:	Recurso extraordinario de revisión al expediente de disciplina urbanística por obras ejecutadas.
	Error de hecho.
	Improcedencia.
Voces:	ADMINISTRACIÓN LOCAL:
	Recurso de Revisión.
	RECURSOS DE REVISIÓN:
	Error de hecho.
	Improcedencia.

Número marginal: II.74

DICTAMEN Núm.: 79/2024, de 8 de febrero

Ponencia: García Navarro, Luis Manuel

Guisado Barrilao, José Mario. Letrado

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)

Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados: Recurso extraordinario de revisión al expediente de disciplina urbanística por obras ejecutadas.

Error de hecho.

Improcedencia.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se solicita dictamen de este Consejo Consultivo en relación con el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) relativo al "recurso extraordinario de revisión interpuesto por don (...) en representación de doña (...) contra la resolución de 2 de agosto de 2021, referente al expediente de restablecimiento del orden jurídico perturbado por obras ejecutadas en Pago de (...)".

El dictamen solicitado resulta preceptivo, de conformidad con el artículo 17.10.c) de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, en relación con el artículo 126.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

II

El régimen jurídico del recurso extraordinario de revisión aparece regulado en los artículos 125 y 126 de la Ley 39/2015 (antes arts. 118 y 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), del que se deduce la exigencia de los siguientes requisitos:

- En cuanto a su ámbito objetivo, el recurso extraordinario de revisión sólo puede ser interpuesto frente a actos firmes en vía administrativa (arts. 113 y 125.1 de la Ley 39/2015 y 108 y 118.1 de la Ley 30/1992); requisito para cuya apreciación debe tenerse en cuenta, por un lado, el artículo 114 de la Ley 39/2015, donde se relacionan los actos que ponen fin a la vía administrativa, con carácter general (así también el art. 109 de la Ley 30/1992), y por otro, los plazos para la presentación de los recursos (arts. 122.1 y 124.1 de la citada Ley 39/2015; arts. 115.1 y 117.1 de la Ley 30/1992).

- Además, es preciso que se funde en la concurrencia de alguna de las circunstancias que figuran relacionadas en el artículo 125.1 de la Ley 39/2015 (art. 118.1 de la Ley 30/1992). De no ser así, el órgano competente para resolver puede acordar motivadamente la inadmisión a trámite (arts. 126.1 de la Ley 39/2015 y 119.1 de la Ley 30/1992).

- Desde el punto de vista temporal, la Ley exige que se interponga en los plazos señalados en el apartado 2 del artículo 125 (como en el apartado del art. 118 de la Ley 30/1992), esto es, dentro de los cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada, si se alega como circunstancia para la revisión que al dictar el acto se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente, o de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme, si la circunstancia alegada para la revisión es alguna de las previstas en los párrafos b) a d) del artículo 125.1 de la citada Ley 39/2015 (2ª a 4ª del art. 118.1 de la Ley 30/1992).

Debe aclararse que aunque el interesado interpone el recurso contra la resolución de 2 de agosto de 2021, ésta realmente es reproducción del Decreto 2019-3208, de 8 de octubre, de contenido semejante, en virtud del cual se acuerda, entre otros extremos, conceder plazo para instar la legalización de la obra ejecutada, consistente en muro de cerramiento de parcela con bloques de hormigón, ajustándolo a la alineación oficial; y la reposición a la realidad física alterada consistente en la demolición de la caseta de aperos de labranza encima de depósito de agua para riego y zona techada, con advertencia de imposición de multas coercitivas, así como plazo para reposición de la realidad física alterada.

Por otro lado, la documentación remitida a este Consejo Consultivo permite comprobar que la tramitación se ajusta a Derecho, teniendo en cuenta que resultan de aplicación los principios generales de los recursos administrativos contenidos en los artículos 112 y siguientes de la Ley 39/2015, toda vez que los artículos 125 y 126 de la citada Ley no regulan de manera concreta la tramitación del recurso extraordinario de revisión.

En relación con el plazo de interposición del recurso, en la medida en que se invoca por el interesado la circunstancia 1ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992 [letra a) del art. 125.1 de la Ley 39/2015], el recurso deberá interponerse en el plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En este caso la resolución objeto del recurso fue notificada el 17 de noviembre de 2021, y dado que el recurso extraordinario de revisión se interpuso el 29 de diciembre siguiente, la conclusión es que éste se presentó dentro de plazo.

III

En cuanto a la cuestión de fondo, este Consejo Consultivo viene subrayando la naturaleza excepcional o extraordinaria de este recurso, como su propia denominación indica, que se refleja en la definición de su objeto y causas de impugnación.

Así, tal y como se apunta en el fundamento jurídico II de este dictamen, hay que destacar que el recurso extraordinario de revisión ha sido concebido como único recurso frente a los actos firmes en vía administrativa, en contraposición a los recursos ordinarios, como bien se deduce de los artículos 113 y 125.1 de la Ley 39/2015. Esta firmeza concurre en la resolución recurrida.

La segunda característica que denota la excepcionalidad de esta vía de impugnación viene dada porque la habilitación legal para su interposición se ciñe a una serie de supuestos tasados, que han de ser interpretados de manera estricta, para evitar que el recurso extraordinario de revisión pueda ser utilizado como si de un recurso ordinario se tratase, aduciendo frente a actos firmes los más variados motivos de invalidez que pudieran concurrir, con daño para la seguridad jurídica. Este numerus clausus de los motivos de impugnación luce con especial énfasis en los artículos 113 y 125.1 de la Ley 39/2015.

En el presente supuesto, el recurrente viene a invocar la concurrencia de la primera circunstancia de las previstas en el apartado 1 del artículo 125 de la Ley 39/2015 (1ª del art. 118.1 de la Ley 30/1992), consistente en que al dictar los actos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

Debe recordarse que la concurrencia del supuesto primero previsto en el artículo 125.1 de la Ley 39/2015, exige dos condiciones: que se trate de un error de hecho (no de Derecho) y que dicho error resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

La jurisprudencia exige que este error de hecho verse sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación. Queda excluido de su ámbito “todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas e interpretación de disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse”.

Como ha manifestado el Consejo de Estado, “la cuestión fáctica interesa siempre que el error, en su caso, padecido por la Administración, afecte a la resolución impugnada” (dictamen 279/1997), por lo que deberá desestimarse si se trata de cuestiones interpretativas ajenas al error de hecho o material que se pretende invocar.

El carácter extraordinario del recurso de revisión demanda una exigente y estricta interpretación de las circunstancias que pueden dar lugar a su estimación. Y, en particular, por lo que respecta al error “de hecho”, sólo se considera tal el que aparece en los datos fácticos del expediente sin que derive de la interpretación, calificación o valoración jurídica de los mismos, pues en otro caso se desvirtuaría la concepción legal del remedio extraordinario y se erosionaría gravemente el sentido propio de la firmeza de los actos administrativos, con la erosión correlativa de la seguridad jurídica.

A efectos de un recurso extraordinario de revisión, el error de hecho debe ser, además, evidente, indiscutible y manifiesto, y resultar de los propios documentos incorporados al expediente (dictamen del Consejo de Estado 399/2012, de 26 de abril).

El recurrente considera que concurre un error de hecho alegando que las obras ilegales ejecutadas habían sido finalizadas al menos desde finales de 2012, e incorpora para acreditar ello dos ortofotos que, según dice, se corresponden con imágenes del 12 de enero de 2013 y 30 de enero de 2013. Con ello intenta demostrar que es de aplicación el plazo de prescripción de seis años que el artículo 15.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía establece, a contar desde la finalización de las obras, para ejercitar la acción de restablecimiento del orden jurídico perturbado.

El recurso debe ser desestimado por diversas razones. En primer lugar, las imágenes obrantes en el expediente de octubre de 2013 y abril de 2014 sólo demuestran que en esas fechas estaba finalizada la obra ilegal, pero ello no constituye error de hecho, pues si se invoca la prescripción ello requiere un esfuerzo de racionalización y fundamentación jurídica para deducir que desde la culminación de la obra ilegal hasta que se inicia el expediente de reposición de la realidad física ha discurrido el plazo de seis años sin acto de interrupción de dicha prescripción, lo cual es un tema jurídico y no un error material de hecho. Además, y en segundo lugar, el expediente en cuestión se inicia mediante acta de inspección extendida el 21 de abril de 2014, razón que justifica la no prescripción del procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado aún cuando la obra se finalizase a finales de 2012.

Por tanto, no procede la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto por don (...).

CONCLUSIÓN

Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución estimatoria elaborada por el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) relativo al "recurso extraordinario de revisión interpuesto por don (...) en representación de doña (...) contra la resolución de 2 de agosto de 2021, referente al expediente de disciplina urbanística por obras ejecutadas en Pago de (...)".

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 4/2005, el presente dictamen no podrá ser remitido ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo comunicar a este Consejo Consultivo la correspondiente resolución del procedimiento en el plazo de 15 días desde su adopción, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.2 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre.