



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de junio de 2011, ha examinado el *expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto a instancia de la Asociación Cultural xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 31 de mayo de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. yyyyy, en nombre y representación de la Asociación Cultural xxxxx, contra la licencia de obras concedida el 18 de febrero de 2004 a la empresa qqqq, S.L. por el Ayuntamiento de xxxx1*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de junio de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 744/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 30 de mayo de 2005 Dña. yyyyy, en nombre y representación de la Asociación Cultural xxxxx, presenta en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 un recurso extraordinario de revisión contra la licencia



de obras concedida por la Junta de Gobierno Local el 18 de febrero de 2004 a la empresa qqqqq, S.L.

Según la entidad recurrente "se otorgó la licencia de obras en la creencia de unos supuestos de hechos falseados, disimulados y ocultados por la titular qqqqq, S.L. constatables en parte en la memoria y el proyecto presentados inicialmente y confirmados posteriormente en el expediente de legalización de la actividad, y en base a un erróneo, deficiente y falseado informe de los servicios técnicos".

El recurso se interpone al amparo de las circunstancias 1ª y 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por evidenciar un manifiesto error de hecho en la resolución y por la existencia de nuevos documentos acreditativos de dicho error. Además de ello, se solicita la restauración de la legalidad urbanística y la indemnización prevista en el artículo 116 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Resume los errores de la siguiente forma:

- La licencia de obras se concede el 18 de febrero de 2004 para la instalación de una nave secadero y taller de exposición, pero la actividad es triple: nave secadero, taller de carpintería y sala de exposición con oficinas. "Se considera sólo una nave cuando son dos las proyectadas y construidas".

- "La finalidad para la que se dio la licencia de obras no coincide con la actividad declarada. El proyecto que se presenta para la legalización de dicha actividad, (que debería haberse presentado junto a la licencia de obra) nos habla de una actividad totalmente distinta a las inicialmente declaradas, pues se trata de taller de carpintería metálica y almacén de material (no madera) y oficinas".

- "La licencia de obras incurre en un tercer error al considerar que el uso de la nave como simple almacén de madera corresponde a un uso industrial de categoría 1ª, la errónea lectura de la información facilitada en la memoria ha llevado a los servicios técnicos a concluir que la actividad no es molesta, pese a la insuficiencia de los datos, cuando se podría calificar como peligrosa por el alto riesgo de incendio y no cumplir la distancia mínima de 3



metros determinada por el Reglamento de Seguridad contra Incendios en Establecimientos Industriales”.

- “La licencia de obras que se impugna se otorga bajo el presupuesto de que la edificación se alinea a vial y rasantes actuales lo cual resulta en contradicción con los propios planos presentados según pone de manifiesto el informe pericial”.

- “La licencia que se impugna se otorga con la condición y bajo el presupuesto de no producir distorsiones con el entorno, cuando es evidente del propio proyecto que el impacto estaba asegurado no solo por el tamaño y revestimientos de la nave, sino por instalarse las naves en un entorno de viviendas, y prácticamente adosado a éstas”.

Segundo.- Del examen del expediente pueden resumirse los hechos de la siguiente forma:

Por Acuerdo de la Junta de Gobierno local de 16 de febrero de 2004 se otorga a la empresa qqqqq, S.L. licencia urbanística para la ejecución de las obras de edificación de una nave destinada a secadero de madera y a taller de exposición, sin contar con la preceptiva licencia de actividad que autorice el uso del futuro local como secadero.

El 29 de septiembre de 2004 qqqqq, S.L. solicita licencia ambiental pero para el ejercicio de actividades diferentes a las señaladas en la licencia urbanística de obras “taller de carpintería de aluminio y almacén con oficinas”.

El 27 de octubre de 2004, el Pleno del Ayuntamiento de xxxx1 acuerda la aprobación inicial de las normas urbanísticas municipales.

El 5 de enero de 2005 Dña. yyyyy presenta un escrito de alegaciones, en nombre y representación de la Asociación Cultural xxxxx, en el que, entre otras manifestaciones, solicita que no sean autorizadas las licencias por la disparidad existente entre el proyecto presentado para la licencia de obras y el presentado para la licencia ambiental, al ser distinta la actividad que se pretende ejercer y la afección ambiental que ambos proyectos implican.



Por Acuerdo de 22 de febrero de 2005 la Junta de Gobierno Local paraliza el expediente de concesión de licencia ambiental hasta la aprobación definitiva de las normas urbanísticas municipales, al no preverse adecuado el uso para el que se solicita licencia.

El Juzgado de lo Contencioso Administrativo de xxxx2 en Sentencia de 6 de abril de 2006 desestima el recurso planteado por qqqqq S.L. contra la paralización. La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en xxxx3, en Sentencia de 30 de noviembre de 2006, estima parcialmente la apelación presentada contra la anterior sentencia, y declara el derecho de la entidad recurrente a la prosecución del expediente para la obtención de licencia.

El 30 de mayo de 2005 Dña. yyyy presenta un recurso extraordinario de revisión contra el acto de otorgamiento de licencia de obras a favor de qqqqq S.L. El 29 de agosto de 2005 la Junta de Gobierno Local acuerda su desestimación.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de xxxx2, de 11 de julio de 2007, y posteriormente la Sentencia de 1 de febrero de 2008 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en xxxx3, "condena al Ayuntamiento a admitir a trámite el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte recurrente y dar al mismo la sustanciación legal, debiendo pronunciarse no solo sobre la procedencia o no del recurso, sino también sobre la cuestión de fondo resuelta por el acto recurrido".

El 18 de junio de 2009, se aprueban definitivamente las nuevas normas urbanísticas municipales de xxxx1. En dichas normas se prohíbe el uso industrial "en todos sus grados" en la zona donde se ubican las edificaciones para las que la empresa qqqqq S.L. solicita licencias.

Tercero.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 12 de enero de 2011, en ejecución de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en xxxx3 el 1 de febrero de 2008, se admite a trámite y se ordena la tramitación del recurso extraordinario de revisión presentado el 30 de mayo 2005 por la Asociación



Cultural xxxxx, contra la licencia de obras otorgada a la entidad qqqqq S.L. el 18 de febrero de 2004.

Notificado el acuerdo de admisión y otorgado plazo de audiencia a los interesados, el 10 de febrero de 2011 la empresa qqqqq S.L. presenta alegaciones y solicita que se desestime el recurso.

Cuarto.- El 6 de abril de 2011 la Secretaria del Ayuntamiento de xxxx1 realiza un informe propuesta desestimatorio del recurso extraordinario de revisión con base en las siguientes consideraciones:

- El vicio de que adolece la licencia de obras no determina su nulidad dado que se inició un procedimiento para la obtención de la licencia ambiental -al día de hoy todavía no resuelto- por el que se convalidarían los defectos formales de la primera.

- La licencia ambiental solicitada y el acuerdo de paralización de su tramitación, en la que se plasman actividades a desarrollar por el solicitante diferentes a las pretendidas con la licencia de obras, no tienen el carácter de documento nuevo, sino de concreción de un error en la interpretación de las normas. "(...) De haberse advertido por el Ayuntamiento el error que suponía la ausencia del otorgamiento previo de la licencia de actividad, la resolución recaída por la que se otorgó licencia de obras, no tendría que haber sido necesariamente distinta puesto que, como ya se ha expuesto repetidamente, de los datos obrantes en el expediente no es posible deducir la disconformidad del uso solicitado con el planeamiento urbanístico. Es decir, por la mera existencia de dicho 'Acuerdo de paralización' no puede afirmarse que las actividades para las que se solicita licencia ambiental -taller de carpintería de aluminio y almacén con oficinas- no estuvieran comprendidas dentro del Uso Industrial de Primera Categoría que era el autorizado por el planeamiento urbanístico entonces vigente".

- Por último, se considera que el recurso es extemporáneo: "Según se acredita de los escritos presentados por la recurrente ante el Ayuntamiento la Asociación Cultural xxxxx, tenía conocimiento de la solicitud de licencia ambiental para taller de carpintería de aluminio y almacén con oficinas por parte de qqqqq S.L., desde el día 15 de diciembre de 2004 (...) como tal aparece entre los argumentos recogidos en las alegaciones que se presentan



con fecha 5 de enero de 2005 por la mencionada asociación, en la tramitación de la licencia de actividad solicitada por qqqqq S.L. El recurso extraordinario de revisión, sin embargo, se interpone con fecha 30 de mayo de 2005 (...)."

Quinto.- El 20 de abril de 2011 la Junta de Gobierno Local formula propuesta de resolución desestimatoria del recurso extraordinario de revisión interpuesto.

Además declara "conforme a derecho la licencia de obras otorgada por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 16 de febrero de 2004" y ordena "que se tramite hasta su resolución definitiva, la solicitud de licencia ambiental efectuada por la entidad qqqqq S.L., para el ejercicio de las actividades de taller carpintería de aluminio y almacén con oficinas, con, el objeto de convalidar y otorgar plena eficacia jurídica a la licencia urbanística de obras antes citada".

En la propuesta se señala que dicho expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo de Castilla y León a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, para solicitar el correspondiente dictamen preceptivo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado c), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.



2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 118 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3ª.- La Asociación Cultural xxxxx tiene el carácter de interesada al ser pública la acción que se ejercita, conforme se establece en el artículo 150 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, toda vez que la pretensión del recurso es cumplir con la legalidad urbanística.

La representación de Dña. yyyyy se acredita mediante una certificación de la Junta General Extraordinaria de la Asociación.

Por último, es competente para su resolución la Junta de Gobierno Local de xxxx1, al ser el órgano administrativo que dictó el acto recurrido, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 118.1 de la Ley antes citada.

4ª.- Ha de partirse del hecho de que se está ante una vía excepcional frente a ciertos actos que adquirieron firmeza, de la que puede hacerse uso en supuestos concretos legalmente establecidos. Esta excepcionalidad impide al intérprete hacer cualquier aplicación extensiva, tal y como mantiene el Tribunal Supremo (Sentencia de 20 de mayo de 1992), así como el Consejo de Estado (Dictamen 485/1994, de 21 de abril, y 792/1994, de 5 de mayo, entre otros muchos) y este Órgano Consultivo, entre otros, en su Dictamen 3/2003, de 18 de diciembre de 2003.

Como se ha expuesto en los antecedentes de este dictamen, el recurrente invoca la circunstancia 1ª del número 1 del artículo 118 de la Ley 30/1992, es decir, que al dictar el acto "se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente"; así como la circunstancia 2ª del número 1 del citado artículo, esto es, "que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida".

En cuanto a la circunstancia primera invocada ha de señalarse que, tal y como exige la jurisprudencia, el error de hecho debe concretarse a "aquel que 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” (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1965; 5 de diciembre de 1977; 17 de junio de 1981; 6 de abril de 1988; 16 de junio de 1992; y 16 de enero de 1995, entre otras).

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 279/97, entre otros), por lo que deberá desestimarse si se trata de cuestiones interpretativas ajenas al error de hecho o material que se pretende invocar.

Por tanto, dos son los requisitos que deben concurrir para que sea admisible y procedente un recurso de revisión fundado en este motivo:

a) Que exista error de hecho: Es necesario que los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto sean inexactos, no respondan a la realidad. El error no debe referirse a los preceptos aplicables, sino al supuesto de hecho.

b) Que resulte de los propios documentos incorporados al expediente: No hay que acudir a elementos extraños de los que integran el expediente, ni a las declaraciones hechas por órganos jurisdiccionales. El manifiesto error de hecho que sirve de fundamento al recurso de revisión ha de resultar de una simple confrontación del acto impugnado con un documento incorporado al expediente.

En cuanto al segundo de los motivos invocados, esto es, el del artículo 118.1.2ª, son requisitos para que sea admisible el recurso fundado en este motivo, los siguientes:

a) Que se trate de documentos de valor esencial para la resolución del asunto.

No es suficiente cualquier documento para que sea admisible el recurso. Es necesario que el documento tenga una importancia decisiva para la resolución del procedimiento; esto es, que dado su contenido pueda



racionalmente suponerse que, de haberse tenido en cuenta al decidir, la resolución hubiese sido distinta a la adoptada.

b) Que evidencien el error de la resolución recurrida.

A juicio de la doctrina únicamente puede apoyarse el recurso de revisión en documentos cuya existencia era desconocida o bien que, aun conocida, el recurrente no hubiera podido aportarlos (por causas no imputables a él) entonces al expediente. El Consejo de Estado, en su Memoria correspondiente al año 1999, resalta que el que aparezcan documentos 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 aporta un documento cuya existencia razonablemente conocía y que pudo aportar antes de dictarse el acto recurrido en revisión. Congruentemente, tampoco podrán tener cabida en este motivo de revisión aquellos casos en los que el interesado, conocedor de los hechos que pretenden acreditarse, 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 en rigor de la aparición de un documento, sino de su creación con la aludida finalidad.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. yyyyy, en nombre y representación de la Asociación Cultural xxxxx contra la licencia de obras concedida por el Ayuntamiento de xxxx1 el 18 de febrero de 2004 a la empresa qqqqq, S.L.

Conforme dispone el artículo 118.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada, el órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

En primer lugar y en relación con la admisibilidad del recurso extraordinario de revisión interpuesto, de acuerdo con el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el recurso extraordinario de revisión sólo cabe frente a actos firmes en vía administrativa y debe basarse en alguna de las circunstancias tasadas que se recogen en dicho precepto.



Por tanto, para que sea admisible el recurso es necesario que el acto no sea susceptible de recurso administrativo. Si todavía es admisible un recurso ordinario o especial en relación al acto, lo lógico es que cualquiera que sea la infracción en que incurra el acto, aunque se trate de los que constituyen motivos específicos de revisión, se hagan valer en el recurso administrativo admisible. El carácter extraordinario del recurso de revisión así lo impone.

En el presente caso, el recurso se interpone frente a una licencia de obras concedida el 18 de febrero de 2004 a la empresa qqqqq, S.L. por el Ayuntamiento de xxxx1. Por tanto, debe entenderse que el recurso se presenta frente a un acto firme en vía administrativa.

Asimismo, dicho recurso se fundamenta en dos de las circunstancias tasadas legalmente, por lo que debe considerarse admisible el recurso interpuesto. Aunque, como luego se analizará, el recurrente utiliza indistintamente tales circunstancias, seguramente porque son reconducibles a una sola.

Analizada la admisibilidad del recurso presentado, ha de examinarse el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido, es decir, si concurren en el presente supuesto las circunstancias 1ª y/o 2ª establecidas por el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, alegadas por el recurrente.

Al respecto el fundamento de derecho quinto de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo Número 1 de xxxx2 de 11 de julio de 2007 (resolución posteriormente confirmada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 1 de febrero de 2008) mantiene que no concurre la causa establecida en el artículo 118.1.1ª, esto es que "al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente".

Por ello la propuesta de resolución únicamente se centra en si en el presente caso concurre el motivo recogido en el artículo 118.1.2ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, "que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida".



Este Consejo Consultivo, de acuerdo con la Sentencia citada, considera que no existe tal error de hecho; por el contrario, sí existen documentos posteriores de valor esencial para la resolución del asunto que evidencian un error en la Resolución recurrida.

En el presente caso la licencia de obras que solicitó qqqqq S.L. era inicialmente para una nave secadero de madera y taller exposición; sin embargo, solicitó licencia de actividad para taller de carpintería de aluminio y almacén con oficinas. Posteriormente, aprobada la modificación de las normas urbanísticas de xxxx1, el lugar indicado corresponde a zona residencial unifamiliar, que tiene expresamente prohibido el uso industrial en todas sus categorías.

Es precisamente con motivo de la solicitud de la licencia de actividad, documento que no estaba en el expediente inicial, cuando se evidencia el error, debido a que qqqqq S.L. plasma unas intenciones de uso diferentes, uso afectado por la aprobación inicial de la modificación de las normas urbanísticas de xxxx1.

El Ayuntamiento concedió la licencia de obras en función de lo establecido en las normas subsidiarias municipales, de acuerdo con la petición realizada por la entidad y con base en unos informes técnicos, de contenido más o menos discutible técnica y jurídicamente según la recurrente, pero ajenos a un mero error de hecho.

En cuanto a la segunda de las causas alegadas, esto es, la prevista en el art. 118.1. 2ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la aparición de documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida, puede considerarse por las razones antes expresadas que concurre dicha circunstancia.

Es precisamente la aparición del documento por el que qqqqq S.L. solicita licencia de actividad la que pone de manifiesto que la licencia de obras concedida en su día lo fue para una utilización diferente, uso que precisa licencia ambiental previa a la concesión de la licencia de obras.

Este error de la resolución es puesto de manifiesto por la propia Administración, que admite que el nuevo uso que pretende darse a la



construcción a realizar por la entidad qqqqq, S.L. no es el que se tuvo en cuenta al otorgarse la licencia de obras; y que el emplazamiento de la nave sería incompatible con las normas urbanísticas aplicables.

6ª.- No obstante lo anterior, el artículo 118.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que para la circunstancia que concurre en el presente caso, la prevista en el artículo 118.1 2ª, el plazo de interposición "es de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos (...)".

La Asociación Cultural xxxxx tuvo conocimiento de la solicitud de licencia ambiental para taller de carpintería de aluminio y almacén con oficinas al menos desde el día 5 de enero de 2005, fecha en que presenta alegaciones a la tramitación de la licencia de actividad solicitada (alegaciones esencialmente coincidentes con el posterior recurso extraordinario de revisión), por lo que es desde esa fecha cuando conocen el error en que incurriría el otorgamiento de la licencia de obras.

Por todo ello, dado que el recurso extraordinario de revisión se presenta el 30 de mayo de 2005, su interposición es extemporánea.

7ª.- Por último, puestas de manifiesto por la asociación recurrente multitud de irregularidades urbanísticas, este Consejo Consultivo debe recordar que tanto los interesados como la Administración responsable tienen medios para conseguir la declaración de que se ha producido una vulneración urbanística y, a continuación, deducir de tal declaración las consecuencias que de ello se deriven; e incluso desplegar la actividad necesaria para devolver las cosas al estado anterior a aquél en que la trasgresión se produjo.

Debe subrayarse que el impulso a la ejecución de los actos administrativos corresponde en primer lugar y fundamentalmente a la propia Administración, que tiene la obligación de actuar de oficio para el restablecimiento de la legalidad y conseguir que los efectos de esa ilegalidad cesen cuanto antes. Por ello, no deja de llamar la atención que sea una asociación cultural la que haya debido soportar esta carga para promover la efectiva defensa del ordenamiento jurídico en una materia en que el interés público está tan claramente comprometido.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. yyyyy, en nombre y representación de la Asociación Cultural xxxxx, contra la licencia de obras concedida el 18 de febrero de 2004 a la empresa qqqqq, S.L. por el Ayuntamiento de xxxx1.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.