



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria
en sustitución

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 7 de julio de 2005, ha examinado el *expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. xxxxx contra la Orden de la Consejería de Fomento de 4 de septiembre de 2003*, 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 14 de junio de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. xxxxx contra la Orden de la Consejería de Fomento de 4 de septiembre de 2003, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden de 26 de diciembre de 2002, denegatoria de la ayuda destinada a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2002*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de junio de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 592/2005, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- Con fecha 5 de abril de 2002, la Consejería de Fomento dicta una Orden por la que se convocan y regulan ayudas económicas destinadas a



subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2002. Dicha Orden fue publicada en el "Boletín Oficial de Castilla y León" de fecha 8 de abril de 2002.

Segundo.- El 2 de mayo de 2002 D. xxxxx presenta una solicitud de ayuda para subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas, de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 5 de abril de 2002 de la Consejería de Fomento, en relación con el alquiler de la vivienda sita en la calle xxxxx, de xxxxx.

Tercero.- Con fecha 26 de diciembre de 2002, se dicta Orden de la Consejería de Fomento por la que se resuelve la convocatoria de ayudas al alquiler, resultando denegada la ayuda económica solicitada por el hoy recurrente (a quien se le notificó el día 22 de marzo de 2003), debido al incumplimiento de las condiciones exigidas en la base segunda e) de la Orden de 5 de abril de 2002, ya que la vivienda para la que se solicita la ayuda habrá de destinarse a domicilio habitual y permanente de la unidad familiar o arrendataria, circunstancia que no ha resultado acreditada mediante los certificados de empadronamiento, expedidos por el Ayuntamiento de xxxxx el 29 de abril y 12 de junio de 2002, respectivamente, puesto que en dichos certificados consta que el domicilio de D. xxxxx se encuentra situado en la calle xxxxx.

Cuarto.- El 22 de abril de 2003 D. xxxxx interpone recurso de reposición contra la Orden de 26 de diciembre de 2002, mostrando su disconformidad con la causa por la que se le ha denegado la concesión de la ayuda, alegando que ha residido en la vivienda situada en la calle xxxxx.

Solicita la revisión de su expediente y la concesión de la ayuda, la cual – según declara– es extremadamente necesaria puesto que se encuentra en una difícil situación económica, en medio de un procedimiento de desahucio, sin posibilidad de acceder a un puesto de trabajo que le permita solucionar sus problemas de vivienda.

Quinto.- Con fecha 4 de septiembre de 2003, la Consejería de Fomento dicta Orden por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto, por entender que la causa de denegación de la ayuda no se ha desvirtuado por el interesado, ya que no aporta prueba documental acreditativa del hecho de



destinar en el periodo subvencionable la vivienda objeto de ayuda a residencia habitual y permanente, teniendo en cuenta el valor probatorio del certificado de empadronamiento que obra en el expediente y conforme al cual el interesado está empadronado en la calle xxxxx, en el que está dado de alta desde el 4 de febrero de 2000, domicilio que se presume es su residencia habitual y permanente. Esta es la razón por la que subsiste la causa de denegación, dado que la vivienda sobre la que versa la ayuda se encuentra situada en la calle xxxxx, de xxxxx.

La resolución denegatoria del recurso de reposición es notificada al interesado el día 12 de noviembre de 2003.

Sexto.- El 4 de diciembre de 2003 D. xxxxx interpone recurso contra la Orden de 4 de septiembre de 2003, solicitando la reapertura del expediente por entender que no concurre la causa de denegación de la ayuda al acreditarse que el domicilio objeto de la ayuda ha sido residencia habitual y permanente durante el periodo subvencionable.

Incorpora al expediente, como nuevo documento, el certificado de la Concejalía de Servicios Sociales de xxxxx, expedido el 24 de noviembre de 2003, conforme al cual el recurrente ha venido ocupando la vivienda sita en la calle xxxxx, de xxxxx, a título de arrendatario desde el 25 de octubre de 2000 hasta el mes de septiembre de 2003.

Séptimo.- Con fecha 2 de agosto de 2004, el Servicio de Ordenación de Vivienda remite el expediente, junto con el correspondiente informe, en el que propone la estimación del recurso, que, a pesar de no ser calificado por el interesado, se ha entendido que participa de la naturaleza del recurso extraordinario de revisión, puesto que se recurre un acto firme que puede enmarcarse en el supuesto al que se refiere el artículo 118.1.2ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Octavo.- La propuesta de resolución, de 7 de febrero de 2005, estima el recurso extraordinario de revisión interpuesto por entender que concurre la causa a la que se refiere el artículo 118.1.1ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



Noveno.- Con fecha 31 de marzo de 2005, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento informa favorablemente sobre la propuesta estimatoria.

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 los artículos 4.1 y 19.2 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.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver el presente recurso extraordinario de revisión corresponde al Consejero de Fomento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El interesado ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 118.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3ª.- Se trata asimismo la resolución recurrida de un acto administrativo firme, al no ser susceptible de recurso ordinario alguno frente a él.

4ª.- Antes de comenzar al análisis concreto de la cuestión objeto del presente dictamen ha de considerarse que el recurso extraordinario de revisión



constituye una vía excepcional que procede exclusivamente en una serie de supuestos tasados, debiendo ser objeto de una interpretación estricta para evitar que se convierta en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos transcurridos los plazos previstos por la legislación vigente para la interposición de los recursos administrativos ordinarios. Así lo han puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en Sentencia, entre otras, de 20 de mayo de 1992, y el Consejo de Estado en numerosos dictámenes, sirvan de ejemplo Dictamen 4685/1998, de 21 de enero de 1999; 4978/1998, de 28 de enero de 1999; 2926/2002, de 27 de febrero.

En el caso que nos ocupa la propuesta de resolución fundamenta la estimación del recurso extraordinario interpuesto en la concurrencia de la primera causa del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyo tenor literal dispone:

“Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

»1ª.- Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”.

En el supuesto objeto de análisis, las discrepancias surgen porque en el certificado de empadronamiento presentado por el interesado consta como domicilio habitual de éste una vivienda diferente de aquella para la que se solicitó la ayuda destinada a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2000, razón que motivó la denegación de la concesión de dicha ayuda, como así se reflejó en la Orden de 26 de diciembre de 2002.

Posteriormente, el interesado interpone recurso de reposición contra dicha Orden, que fue desestimado por la Orden de 4 de septiembre de 2003 de la Consejería de Fomento, por entender que la causa de denegación de la ayuda no se ha desvirtuado por el interesado, que no aporta prueba documental acreditativa del hecho de destinar en el periodo subvencionable la vivienda objeto de la ayuda a residencia habitual y permanente, teniendo en cuenta el valor probatorio del certificado de empadronamiento que obra en el expediente y conforme al cual el interesado está empadronado en la calle



xxxxx, en el que está dado de alta desde el día 4 de febrero de 2000, domicilio que se presume es su residencia habitual y permanente, subsistiendo la causa de denegación dado que la vivienda sobre la que versa la ayuda se encuentra en la calle xxxxx.

Finalmente, con fecha 4 de diciembre de 2003, D. xxxxx interpone recurso extraordinario de revisión contra la Orden de 4 de septiembre de 2003, por entender que no concurre la causa de denegación referida, acompañando al recurso un certificado emitido por la Concejalía de Servicios Sociales de xxxxx en el que se pone de manifiesto que el recurrente ha venido ocupando la vivienda sita en la calle xxxxx, de xxxxx, a título de arrendatario desde el 25 de octubre de 2000 hasta el mes de septiembre de 2003.

A la vista de lo expuesto, se ha entendido que en el acto denegatorio de la concesión de la ayuda se ha incurrido en un error de hecho, tal y como demuestran los documentos incorporados al expediente. En este supuesto la constatación del error vendría determinada por la aportación del certificado de 24 de noviembre de 2003, expedido por la Concejalía de Servicios Sociales de xxxxx, por medio del cual se acredita que el interesado ha venido ocupando de forma continuada, a título de arrendatario, la vivienda sita en la calle xxxxx, desde el 25 de octubre del año 2000 hasta el mes de septiembre de 2003.

En cuanto a la causa invocada hemos de señalar 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).

En el mismo sentido, el Consejo de Estado, en numerosos dictámenes (entre otros, Dictámenes 962/1998, de 23 de abril, o 909/2001, de 10 de mayo), ha considerado que el error de hecho, para que constituya motivo del recurso administrativo de revisión, debe versar sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión,



criterio o calificación. No constituyen, por el contrario, error de hecho aquellas cuestiones relativas a la incorrecta interpretación o calificación de las normas, ni es posible extenderlo a cuestiones jurídicas, toda vez que este motivo incide sobre un plano puramente fáctico.

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, siendo 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 en los supuestos 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.

No obstante, para enjuiciar adecuadamente la viabilidad del recurso objeto de análisis, debe tomarse en consideración que el momento en que se aportó el certificado de 24 de noviembre de 2003, expedido por la Concejalía de Servicios Sociales de xxxxx, coincide con la propia interposición del recurso extraordinario de revisión.

Este es un dato absolutamente relevante teniendo en cuenta que, según mantiene el Consejo de Estado (sirva de ejemplo el Dictamen 219/1998, de 12 de marzo), "la exigencia de que los documentos estén 'incorporados al expediente' excluye, como documentos idóneos a los efectos del artículo 118.1.1ª, aquellos que acompaña el interesado a su recurso de revisión, o que se incorporen con posterioridad a la conclusión del expediente mismo que dio lugar al acto impugnado (Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de junio de 1966, y dictamen del Consejo de Estado número 46.693, de 13 de noviembre de 1986)".

Por tanto, a los efectos que nos ocupan, tienen la consideración de "documentos incorporados al expediente" no sólo los que se incorporaron al



mismo durante la tramitación del procedimiento administrativo de “instancia”, sino también aquellos otros que lo hubieran sido durante la tramitación de los recursos administrativos, en su caso, interpuestos. (En el supuesto analizado, durante la tramitación del procedimiento de instancia y la del recurso de reposición interpuesto frente a la Orden de la Consejería de Fomento de 26 de diciembre de 2002).

En cambio, no procederá considerar como documentos incorporados al expediente aquellos que el interesado hubiera podido aportar junto con el recurso extraordinario de revisión, (en nuestro caso, el certificado de 24 de noviembre de 2003 expedido por la Concejalía de Servicios Sociales de xxxxx), y ello porque la Administración se vería privada de la posibilidad de subsanar el error de hecho en que hubiera podido incurrir un acto dictado por ella en vía ordinaria, no existiendo esta facultad cuando el acto ya es firme en vía administrativa, al estar ante documentos aportados con posterioridad.

Esta solución es congruente con el carácter extraordinario de esta vía, llamada a revisar actos respecto de los que la propia Administración ha podido pronunciarse plenamente a la vista de los documentos que obraban en su poder, ya en instancia, ya en vía de recurso ordinario o especial –que no extraordinario–.

Por otra parte, en el relato fáctico del presente expediente se pone de manifiesto que en el informe emitido por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio se propone la estimación del recurso extraordinario de revisión, por entender que puede enmarcarse en el supuesto al que se refiere el artículo 118.1.2ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según el cual:

“Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

»2ª) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.



En relación con el motivo alegado, debe tenerse en cuenta que no todo documento aportado, aunque su contenido fuera desconocido por la Administración autora del acto, será idóneo para apoyar un recurso de revisión, sino que es preciso que el mismo evidencie el error en la resolución recurrida.

El Consejo de Estado ha reiterado en varios de sus dictámenes (sirvan de ejemplo los Dictámenes 1528/2000, de 4 de mayo, o 1998/2000, de 15 de junio) que por documentos de “valor esencial” para la resolución del asunto deben entenderse aquéllos cuyo conocimiento previo hubiera modificado la situación conocida en aquel momento.

Ahora bien, en relación con la consideración de “documento de valor esencial” del certificado aportado a los efectos del recurso extraordinario de revisión, el Tribunal Supremo rechaza, como documento idóneo a estos efectos, un certificado que pudo ser solicitado por el interesado durante la tramitación del procedimiento, puesto que “entender lo contrario sería posibilitar siempre el recurso extraordinario por esta causa, con solo pedir a cualquier órgano certificante la constancia de documentos anteriores” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 6 de julio de 1998).

En el mismo sentido la Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 19 de febrero de 2003 dispone: “La firmeza de los actos administrativos y su posible revisión no puede depender de que el interesado obtenga más tarde un certificado de un Registro Público que siempre estuvo a su disposición, o tenga después la ocurrencia de consultar un Registro que siempre pudo consultar. Los ciudadanos deben ser diligentes en la defensa de sus derechos utilizando a su debido tiempo los medios que tengan a su disposición. Si así no los utilizan, pierden la posibilidad de hacerlo más tarde.

»La mera “aportación” a que se refiere el artículo 118.1.2ª de la Ley de Procedimiento 30/1992 no puede referirse a certificados ni a otros documentos que con la diligencia propia de un ciudadano normalmente cuidadoso, podrían haber sido aportados en tiempo, sino a la aportación de documentos desconocidos o de conocimiento difícil o anormal”.

La Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 26 de abril de 2004 mantiene, en relación con la aportación de un certificado bancario, que “no es un documento que aparezca con posterioridad a la



Resolución que a través del recurso extraordinario pretende combatirse; sino que simple y llanamente se confecciona con posterioridad; tampoco es que se aporte con posterioridad porque no ha resultado posible su aportación anterior (...). No es, por tanto, uno de los documentos a que se refiere la circunstancia 2ª del tan citado artículo 118.1 de la Ley 30/1992. Y su admisión atentaría contra el principio de seguridad jurídica”.

Tal y como ha manifestado el Consejo de Estado en varios de sus dictámenes (por ejemplo, el Dictamen 2695/2001, de 18 de octubre), “la expresión `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. Admitir la posibilidad de aportar en cualquier momento por el interesado –y obligar consiguientemente a su aceptación por parte de la Administración– documentos producidos con posterioridad al acto impugnado, supondría dejar en manos del interesado la apertura del plazo para recurrir previsto en el artículo 118.2 de la Ley 30/1992, lo cual casa mal con el carácter extraordinario del recurso de revisión”.

Aplicando lo expuesto al caso que nos ocupa, puede concluirse que el certificado expedido por la Concejalía de Servicios Sociales de xxxxx el 24 de noviembre de 2003 no tiene la naturaleza de los documentos a los que se refiere el artículo 118.1.2ª de la Ley 30/1992, ya que a pesar de haber sido expedido con posterioridad al acto recurrido, pudo ser solicitado por el interesado durante la tramitación del procedimiento, presentándolo en un momento anterior a aquél en que se dictara el acto firme frente al que se pretende recurrir en revisión, momento que podría coincidir con la interposición del recurso de reposición. Una solución en sentido diferente supondría desvirtuar la naturaleza de la vía excepcional que supone el recurso de revisión, al permitir 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 con rigor de la “aparición” de un documento, sino de la “creación” del mismo con la aludida finalidad.



Por ello, atendiendo a las razones señaladas, el Consejo Consultivo considera que en el supuesto sometido a dictamen no concurre ninguna de las circunstancias del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, razón por la que procede desestimar el recurso interpuesto.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. xxxxx contra la Orden de la Consejería de Fomento de 4 de septiembre de 2003, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden de 26 de diciembre de 2002, denegatoria de la ayuda destinada a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2002.

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