



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 20 de octubre de 2005, ha examinado el *expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por la empresa xxxxxxxx*, 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 23 de septiembre de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de recurso extraordinario de revisión interpuesto por la empresa xxxxx contra la Resolución de la Dirección General de Trabajo de 4 de julio de 2000, que resuelve el recurso ordinario interpuesto contra la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx de 10 de febrero de 1999, por la que se anula una subvención por transformación de contratos temporales en indefinidos.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de septiembre de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 895/2005, 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. Quijano González.

Primero.- Con fecha 9 de octubre de 1996, tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx una solicitud de subvención por la transformación de contrato temporal en indefinido de dos



de los trabajadores de la entidad xxxxx, al amparo de lo dispuesto en la Orden de 29 de febrero de 1996.

Acompaña a su solicitud la declaración de no tener relación de parentesco con los trabajadores contratados, no haber solicitado y obtenido otra ayuda para idénticos fines y no tener deudas con la Comunidad; así como escritura pública sobre el traslado del domicilio social y reelección de administradores solidarios.

Además, acompaña sendos certificados para acreditar no tener deudas con la Seguridad Social ni con Hacienda, así como los contratos de los trabajadores y los documentos de cotización "TC2" y "TC1".

Segundo.- Mediante Resolución del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx de 26 de mayo de 1997, se concede a la entidad recurrente la subvención solicitada, por importe de 600.000 pesetas; la misma es notificada a la interesada el 5 de junio de 1997.

Tercero.- Mediante escrito de fecha 2 de febrero de 1998 (notificado a la interesada el 5 de febrero siguiente), el Jefe de Sección de Fomento de Empleo solicita a la empresa interesada documentación complementaria consistente en el "TC2" y nómina correspondiente al mes de noviembre de 1997 (original y compulsa), para acreditar la permanencia de los trabajadores destinatarios de la subvención concedida y percibida. En el mismo se advierte que si en el plazo de diez días no remite la documentación requerida, se procederá al inicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

Cuarto.- El Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, como consecuencia de la falta de acreditación documental de la continuidad de los trabajadores motivo de la subvención, y de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 26 de la Orden de convocatoria, emite Resolución anulando la subvención concedida en 600.000 pesetas a la entidad xxxxx, por incumplir la obligación de mantener el puesto de trabajo de los trabajadores por los que se concedió la subvención.

Dicha resolución se notifica a la parte interesada el 3 de marzo de 1999.



Quinto.- Mediante escrito de fecha 8 de marzo de 1999, la entidad interesada interpone recurso ordinario frente a la anterior resolución alegando que sí presentó la documentación requerida para acreditar el mantenimiento de los puestos de trabajo con fecha 5 de febrero de 1998, sin presentar documentación acreditativa de tales hechos. El mismo es desestimado mediante Resolución de la Dirección General de Trabajo confirmando la resolución recurrida, notificada a la interesada el 10 de julio de 2000.

Sexto.- Con fecha 2 de agosto de 2000, la empresa interpone recurso extraordinario de revisión contra la citada Resolución de la Dirección General de Trabajo, solicitando que se declare su derecho al percibo de la subvención reconocida y percibida, sin que proceda el reintegro interesado.

Acompaña a su escrito certificado de la Secretaría Técnica de la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx, de fecha 20 de julio de 2000, en el que se hace constar que "D. yyyyy en representación de la empresa xxxxx presentó en el Registro de esta Unidad Administrativa TC2 y Nómina del mes de noviembre de 1997, el día 9 de febrero de 1998 y fue registrado con el número 2.491". Dicho certificado fue expedido a solicitud de la interesada mediante escrito de 18 de julio del 2000.

Asimismo, aporta el escrito presentado en la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx en fecha 9 de febrero de 1998 y la documentación aportada con el mismo.

Séptimo.- Con fecha 12 de julio de 2005, la Jefe del Servicio de Promoción de Empleo e Inserción Laboral del Servicio Público de Empleo de Castilla y León emite la definitiva propuesta de resolución de carácter estimatorio, tras diversas propuestas anteriores que fueron modificadas en atención a las observaciones realizadas desde la Asesoría Jurídica, al entender que concurre la circunstancia 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.

Octavo.- El 26 de agosto de 2005 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo informa favorablemente sobre la propuesta de resolución indicada.



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.i) 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), letra 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.

No obstante, es preciso destacar que se ha producido una demora injustificada entre la interposición del recurso extraordinario de revisión en agosto de 2000, y la propuesta de resolución en julio de 2005. Este retraso necesariamente ha de considerarse como una vulneración de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- La parte recurrente ostenta la legitimación activa en el presente recurso, derivada de su condición de interesada en el expediente del que procede y da lugar al mismo.

El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo señalado por el artículo 118.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y se interpone contra un acto que agota la vía administrativa.

Por último, es competente para su resolución el Gerente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el



artículo 2 del Decreto 21/2004, de 29 de enero, al entenderse que es el órgano que dictó el acto recurrido, en relación con lo dispuesto en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la empresa xxxxx contra la Resolución de la Dirección General de Trabajo de 4 de julio de 2000, que resuelve el recurso ordinario interpuesto contra la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx de 10 de febrero de 1999, por la que se anula una subvención por transformación de contratos temporales en indefinidos.

Conforme dispone el artículo 118.2 de la Ley 30/1992, 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.

Por lo tanto, en primer lugar debemos referirnos sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión interpuesto, a lo cual también deberá referirse la resolución que se dicte para resolver el recurso y que no hace la propuesta de resolución remitida.

Así, conforme 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 lo 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.

El Consejo de Estado ha declarado que no cabe abrir paralelamente las vías administrativas ordinaria y extraordinaria con idénticos objetivos, ya que esta última está concebida como una excepción al principio de seguridad jurídica (Dictamen 251/1991, de 18 de abril).



Ahora bien, no es necesario que el acto sea firme a efectos del recurso contencioso-administrativo. La ley, con acierto, especifica que se trate de "actos firmes en vía administrativa". Por lo tanto, aunque todavía no hubiese terminado el plazo para incoar el proceso administrativo, si se diera alguno de los motivos en que pueda fundarse el recurso de revisión, es admisible este recurso.

Es indudable que también es admisible el recurso de revisión contra actos que ponen fin o agoten la vía administrativa, esto es, aquellos no susceptibles de recurso administrativo ordinario.

En el presente caso, el recurso se interpone frente a una Resolución del Director General de Trabajo de un recurso ordinario, contra el que únicamente cabe interponer recurso contencioso-administrativo. Por lo tanto, aplicando la doctrina anteriormente señalada, debe entenderse que el recurso se presenta frente a un acto firme en vía administrativa.

Asimismo, dicho recurso se apoya en una de las circunstancias tasadas legalmente, por lo que debe entenderse que resulta admisible el recurso interpuesto.

5ª.- Analizada la procedencia del recurso presentado hemos de entrar a analizar el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

En el informe propuesta emitido por el Servicio de Promoción de Empleo e Inserción Laboral 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:

"1. 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".



Ha de partirse del hecho de que estamos ante una vía excepcional frente a ciertos actos que adquirieron firmeza, de la que se puede hacer 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 (Dictámenes 485/1994, de 21 de abril, y 792/1994, de 5 de mayo) y este Órgano Consultivo, entre otros, en su Dictamen 3/2003, de 18 de diciembre.

Tal y como se ha expuesto en los antecedentes de este dictamen, el recurrente invoca indirectamente la circunstancia 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, es decir, que “aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.

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 decisión; 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 con rigor de la aparición de un documento, sino de la creación del mismo con la aludida finalidad.

Por lo tanto, 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.

Al respecto, 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 certificador 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 el Alto Tribunal, en Sentencia de la 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".

En Sentencia de 26 de abril de 2004 la misma Sala 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 han manifestado el Consejo de Estado (entre otros, Dictamen 2695/2001, de 18 de octubre), así como este Consejo Consultivo (Dictamen 592/2005, de 7 de julio), "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 Secretaría Técnica de la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx el 20 de julio de 2000 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 la parte interesada 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 la parte interesada, concedora 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 otro lado, si bien es cierto, que la recurrente ya en su escrito de recurso ordinario manifiesta incorporar los documentos requeridos por la Administración, no lo es menos que los mismos no constan incorporados, y así se revela en la anotación del funcionario encargado de su recepción, señalando además la Dirección General de Trabajo que "si se examina materialmente el escrito de fecha 8 de mayo de 1999 no existe el menor vestigio de que haya tenido grapado a él otros documentos".

Por ello, atendiendo a las razones señaladas, este Consejo Consultivo considera que no concurre la circunstancia 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

6ª.- No obstante lo anterior, ha de analizarse si concurre alguna de las demás circunstancias contenidas en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, ya citada.

Concretamente debe analizarse si concurre la circunstancia 1ª, esto es, que a la hora de dictar el acto administrativo se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

Según 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; o 16 de enero de 1995, entre otras).



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

Por lo 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.

El Consejo de Estado ha estimado que cabe considerar documentos incorporados al expediente los archivos de la propia Administración (Dictamen 795/1991).

En el presente caso, queda constancia de que la reclamante había acreditado en plazo lo requerido por la Administración, esto es, la documentación complementaria consistente en el “TC2” y la nómina correspondiente al mes de noviembre de 1997 (original y compulsa), para acreditar la permanencia de los trabajadores destinatarios de la subvención concedida y percibida; así como que la Administración no ha tenido en consideración tales documentos a pesar de haber sido presentados en el correspondiente registro.

A la luz de lo expuesto, debe entenderse que la Administración ha sufrido un error de hecho a la hora de dictar la Resolución de 4 de julio de 2000, al partir del hecho erróneo de que la reclamante no había presentado la



documentación complementaria requerida para acreditar el mantenimiento de los requisitos para ser beneficiario de la subvención concedida.

Hemos de concluir que sí concurre la circunstancia 1ª invocada indirectamente en el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la empresa, al haber incurrido en un error de hecho la Administración que dictó la Resolución de 4 de julio de 2000 recurrida. Error de hecho que debe entenderse que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, debiendo recordar en este punto que, como ya hemos señalado, el Consejo de Estado ha estimado que cabe considerar documentos incorporados al expediente los archivos de la propia Administración, como ocurre en el presente caso.

Por ello, atendiendo a las razones señaladas, el Consejo Consultivo considera que en el supuesto sometido a dictamen concurre la circunstancia 1ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, razón por la que procede estimar el recurso interpuesto.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos expuestos, en el expediente de recurso extraordinario de revisión interpuesto por la empresa xxxxx contra la Resolución de la Dirección General de Trabajo de 4 de julio de 2000, que resuelve el recurso ordinario interpuesto contra la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxxde 10 de febrero de 1999, por la que se anula una subvención por transformación de contratos temporales en indefinidos.

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