



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

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 8 de junio de 2006, ha examinado el *expediente relativo al recurso extraordinario de revisión presentado por D. 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 12 de mayo de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al recurso extraordinario de revisión presentado por D. xxxxx contra la Orden de la Consejería de Fomento, de 16 de mayo de 2005, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden de la Consejería de Fomento de 10 de marzo de 2004, por la que se deniega la ayuda económica con destino a jóvenes, a familias numerosas y familias monoparentales, adquirentes, adjudicatarios o promotores, para uso propio, de viviendas.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de mayo de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 507/2006, 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.-** Mediante la Orden FOM/34/2003, de 24 de enero, se convocan y regulan ayudas económicas con destino a jóvenes, a familias



numerosas y familias monoparentales, adquirentes, adjudicatarios o promotores, para uso propio, de viviendas, para el año 2003.

Con fecha 29 de marzo de 2003, D. xxxxx presenta una solicitud de ayuda en relación con la adquisición de una vivienda sita en la calle zzzzz nº 2, de xxxxx.

El 10 de marzo de 2004, la Consejería de Fomento dicta una Orden por la que se resuelve la convocatoria de ayudas, en la que se desestima la solicitud del interesado por el siguiente motivo: "El importe formalizado del préstamo hipotecario es superior al 80% del precio escriturado de compraventa de la totalidad de la vivienda (Base 3ª b)".

**Segundo.-** Con fecha 25 de mayo de 2004, D. xxxxx interpone un recurso de reposición contra la citada Orden, alegando su disconformidad con el cálculo del porcentaje referido.

El 5 de enero de 2005, previo requerimiento telefónico de la Administración, el interesado aporta copias compulsadas de las facturas de agua, electricidad y gas correspondientes a la vivienda adquirida.

**Tercero.-** El 16 de mayo de 2005 la Consejería de Fomento dicta una Orden (notificada al interesado el 9 de junio de 2005), por la que desestima el recurso de reposición interpuesto, al considerar que, aun cuando el préstamo hipotecario se encuentra dentro de los límites de la convocatoria, el interesado no acredita la residencia habitual y permanente en la vivienda.

**Cuarto.-** El 9 de julio de 2005 D. xxxxx interpone un recurso extraordinario de revisión contra la Orden de 16 de mayo de 2005, en el que manifiesta "que el que se haya producido consumos mínimos en la vivienda se debe a que por motivos laborales he estado mañanas y tardes en jjjjj llegando a mi domicilio habitual por la noche por lo que los consumos no podían ser elevados". Para justificar este motivo, adjunta la siguiente documentación:

- Certificado del Director de Recursos Humanos de sssss, fechado el 30 de julio de 2005, relativo a la jornada laboral de D. xxxxx.

- Copia de la tarjeta censal, de fecha 18 de febrero de 2004.



- Escrito del presidente de la comunidad de propietarios de la calle zzzzz nº 2 de xxxxx, de fecha 4 de julio de 2005.

- Certificado de empadronamiento del recurrente, expedido el 24 de junio de 2005.

- Copia de la página 1 de la declaración de la renta de D. xxxxx, correspondiente a los años 2003 y 2004.

Asimismo, alega que el motivo esgrimido por la Administración para desestimar el recurso de reposición no fue mencionado en la primera resolución, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**Quinto.-** Mediante nota interior datada el 26 de septiembre de 2005, el Servicio de Estudios, Planificación y Recursos, considerando acreditado que el interesado reside habitualmente en el domicilio para cuya adquisición solicitó la ayuda, requiere un nuevo informe del Servicio de Ordenación de la Vivienda "corrigiendo el error producido, para así determinar los cálculos precisos con referencia a la compra de la vivienda que se haya de tener en cuenta".

**Sexto.-** El 16 de enero de 2006, el Servicio de Ordenación de la Vivienda emite un informe en el que manifiesta que procede inadmitir el recurso extraordinario de revisión porque no concurre la causa prevista en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, al no existir error de hecho que resulte de los documentos incorporados al expediente.

No obstante lo anterior, adjunta un informe sobre la cuantía para el caso de estimarse el recurso.

**Séptimo.-** Con fecha 17 de febrero de 2006, la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Consejería de Fomento formula la propuesta de orden, en el sentido de admitir a trámite y estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Orden de la Consejería de Fomento de 10 de marzo de 2004 (no de 21 de octubre de 2003, como señala la propuesta de orden), anulando la misma y concediendo al interesado una subvención de 3.000 euros.



**Octavo.-** El 6 de abril de 2006, 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 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), 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre. 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 referida Ley 30/1992.

**3ª.-** La resolución recurrida es la Orden de la Consejería de Fomento de 16 de mayo de 2005, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden de la Consejería de Fomento, de 10 de marzo de 2004, por la que se deniega la ayuda económica con destino a jóvenes, a familias numerosas y familias monoparentales, adquirientes, adjudicatarios o promotores, para uso propio, de viviendas.

Si bien es cierto que la desestimación de un recurso de reposición conlleva, como regla general, la firmeza de la resolución impugnada, también lo es que, en el presente expediente, la Orden de 16 de mayo de 2005 confirma la denegación acordada el 10 de marzo de 2004, pero introduce un motivo distinto del inicial. Por ello, este Consejo entiende que el recurso extraordinario



de revisión debe entenderse interpuesto contra la Orden de 16 de mayo de 2005, por cuanto que los motivos esgrimidos guardan relación directa con la causa introducida *ex novo* en ésta.

En cualquier caso, la Orden de 16 de mayo de 2005 es un acto administrativo firme, al no ser susceptible de recurso ordinario alguno frente a él, y, por tanto, susceptible de recurso extraordinario de revisión.

**4ª.-** 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.

**5ª.-** 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 tanto el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 20 de mayo de 1992) como el Consejo de Estado (Dictámenes 4685/1998, de 21 de enero de 1999; 4978/1998, de 28 de enero de 1999; y 2926/2002, de 27 de febrero, entre otros); doctrina que ha sido recogida por este Consejo Consultivo (*a.e.*, Dictámenes 69/2003, de 22 de enero de 2004; 421/2004, de 29 de julio; y 943/2005, de 15 de noviembre).

En el supuesto objeto de análisis, el recurrente no funda expresamente su recurso en ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No obstante, y aun cuando la propuesta de orden fundamenta la estimación del recurso extraordinario de revisión únicamente en la concurrencia de la circunstancia 2ª de este precepto ("Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida"), del escrito de interposición puede deducirse que el recurso se ampara también en la circunstancia 1ª ("Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente").

En relación con la circunstancia 1ª, es doctrina reiterada del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado que el error de hecho, para que constituya



motivo del recurso administrativo de revisión, debe versar sobre un hecho, cosa o suceso, esto es, sobre una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, estando excluido de su ámbito todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración legal de las pruebas, interpretación de las disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse. Y ello porque este motivo incide sobre un plano puramente fáctico.

Respecto a la circunstancia 2ª, debe tenerse en cuenta que no todo documento aportado, aunque su contenido fuera desconocido por la Administración autora del acto, resulta 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 que por documentos de “valor esencial” para la resolución del asunto deben entenderse aquellos cuyo conocimiento previo hubiera comportado una resolución distinta de la adoptada, ya que habría modificado la situación conocida en aquel momento (*a.e.*, Dictámenes 1528/2000, de 4 de mayo; o 1998/2000, de 15 de junio).

Tal y como ha manifestado el Consejo de Estado en varios de sus dictámenes (entre otros, 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”.

**6ª.-** Sin desconocer esta doctrina general, la casuística obliga a analizar cada supuesto en particular a fin de dar una respuesta adecuada a las circunstancias concurrentes en cada caso.



La aplicación de la doctrina general expuesta al caso que ahora se dictamina permite, a juicio de este Consejo Consultivo, calificar como motivo de revisión las razones esgrimidas por el recurrente, por cuanto la resolución impugnada incurrió en error de hecho (artículo 118.1.1ª).

La Orden ahora impugnada señala como causa para desestimar el recurso de reposición que las facturas aportadas “reflejan unos consumos escasos o casi nulos por lo que no acreditan la residencia habitual y permanente en la citada vivienda”.

En puridad, nos encontraríamos ante un problema jurídico de valoración de pruebas, en concreto del valor probatorio de las facturas de gas, agua y electricidad para acreditar la residencia habitual y permanente en la vivienda. Sin embargo, no cabe atribuir carácter jurídico a determinadas cuestiones que en realidad son puramente fácticas. En el supuesto examinado, la vivienda adquirida por el recurrente constituía su residencia habitual y permanente, según reconoce ahora la Administración a la vista de los documentos aportados por el interesado que confirman el dato reflejado en las facturas.

Por otra parte, el interesado acompaña a su escrito de interposición un certificado expedido por el Ayuntamiento de xxxxx con posterioridad a la fecha de la resolución recurrida, en cuya virtud se acredita que el solicitante de la ayuda cumplía con el requisito de la residencia habitual y permanente, siendo así que se trata éste de un documento de valor esencial para la resolución del asunto que evidencia el error de la resolución recurrida, por lo que también cabría apreciar la concurrencia de la 2ª de las circunstancias contempladas en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992. Debe tenerse en cuenta que, según se desprende del expediente, al interesado se le requirió la aportación de las facturas y no la acreditación de la residencia habitual y permanente.

**7ª.-** Este Consejo no puede dejar de hacer una observación en relación con la tramitación del recurso de reposición en el expediente, cuya orden resolutoria ha supuesto una alteración esencial de la fundamentación de la denegación de la ayuda económica.

El interés público que debe presidir la actuación de la Administración exige que ésta resuelva no sólo las cuestiones planteadas por los interesados sino también aquellas otras que se deriven del procedimiento (artículos 89.1 y



113.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Pero para que la Administración pueda resolver estas cuestiones nuevas es preciso conceder previa audiencia al interesado.

Según se desprende del expediente, el trámite de audiencia se ha omitido en el recurso de reposición, cuya resolución introduce un motivo de denegación de la ayuda económica distinto del contenido en la Orden inicial:

- La ayuda económica fue denegada inicialmente porque el importe formalizado del préstamo hipotecario era superior al 80% del precio escriturado de compraventa de la totalidad de la vivienda.

- La Orden por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto considera que el importe del préstamo se encuentra dentro de los límites establecidos en la convocatoria –desapareciendo, por tanto, la causa de denegación inicial–, pero invoca un motivo nuevo para desestimar, como es que el interesado no acredite la residencia habitual y permanente en la vivienda. Dicho motivo, introducido *ex novo*, no fue puesto de manifiesto al interesado, vedándole de esta forma la posibilidad de efectuar alegaciones o aportar documentos al respecto.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 30 de diciembre de 1988, resolviendo un supuesto sustancialmente similar, manifestó: “Producida la sustitución de motivos sin haberse otorgado el preceptivo trámite de audiencia, habrá que entender ajustada a Derecho la anulación de actuaciones (...)”.

Esta anulación determinaría la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a aquel en que se produjo el vicio de procedimiento. No obstante, en el caso que nos ocupa, y en aplicación del principio de economía procedimental, cabe resolver sobre el fondo del asunto, habida cuenta que las actuaciones practicadas en el expediente así lo aconsejan.

**8ª.-** En conclusión, existe error de hecho sobre la residencia habitual y permanente del recurrente –supuesto fáctico en que se basa la denegación de la ayuda–, que ha sido corroborado por los documentos aportados junto al recurso extraordinario de revisión. Y se ha omitido, asimismo, el preceptivo trámite de audiencia en el recurso de reposición.





Por lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto y resolver sobre el fondo de la cuestión planteada, teniendo en cuenta, además, que no se ve afectada la seguridad jurídica ni los derechos del interesado.

9ª.- Finalmente, debe revisarse la redacción del párrafo séptimo del fundamento de derecho III de la propuesta de orden, por cuanto que las cantidades expresadas no se corresponden con el porcentaje resultante que se cita (60,16%).

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria en el expediente relativo al recurso extraordinario de revisión presentado por D. xxxxx contra la Orden de la Consejería de Fomento de 16 de mayo de 2005, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden de la Consejería de Fomento de 10 de marzo de 2004, por la que se deniega la ayuda económica con destino a jóvenes, a familias numerosas y familias monoparentales, adquirentes, adjudicatarios o promotores, para uso propio, de viviendas, debiendo dictarse, en consecuencia, resolución sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

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