



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 10 de mayo de 2007, ha examinado el *expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto 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 abril de 2007 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 Resolución de 3 de mayo de 2005, de la Gerencia de Servicios Sociales, por la que se le concedió una prestación de pago único por el tiempo que estuvo en prisión su padre, al amparo de las previsiones contenidas en el Decreto 115/2003, de 2 de octubre.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de abril de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 341/2007, 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 24 de septiembre de 2004, D. xxxxx presenta una solicitud de prestación de pago único, al amparo de lo dispuesto en el Decreto 115/2003, de 2 de octubre, regulador de las prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, en cuanto descendiente de D. xxxxx, fallecido el 27 de agosto de 1955.



Acompaña a su solicitud fotocopia del documento nacional de identidad del solicitante, certificado de empadronamiento en la localidad de xxxxx, certificación de un grado de minusvalía del 40% de D. xxxxx, certificación negativa del nacimiento del solicitante en xxxxx, certificación de partida de bautismo del D. xxxxx, documentación acreditativa de la relación de parentesco del causante fallecido, declaración de no haber sido beneficiario de cualquier otra prestación concedida por las Administraciones Públicas con la misma finalidad y declaración relativa a los otros hermanos del solicitante. Asimismo, presenta diversos documentos de la Comisión Central y Provincial de Examen de Penas en los que se recoge que el padre del reclamante fue condenado a una pena de 12 años y un día que fue conmutada por otra de 4 años de prisión menor.

Segundo.- Mediante Resolución del Gerente de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León de fecha 3 de mayo de 2005, se concede al ahora recurrente el derecho a una prestación por importe de 3.506,67 euros, por el tiempo que su padre estuvo en prisión. En dicha resolución se considera que la estancia en prisión del padre del interesado fue de 35 meses y 2 días, que es el transcurrido entre el inicio del cumplimiento de la condena de 12 años y un día por auxilio a la rebelión, que fue el 16 de septiembre de 1937, y la propuesta de su conmutación a 4 años de prisión menor, que se hizo con fecha del 17 de agosto de 1940.

Tercero.- Con fecha 6 de noviembre de 2006, tiene entrada en el registro de la Gerencia de Servicios Sociales el recurso extraordinario de revisión de D. xxxxx.

El recurso se acompaña de diversa documentación, de entre la que cabe destacar el certificado acreditativo del tiempo efectivo de permanencia en prisión, expedido por el Secretario Relator del Tribunal Militar Territorial Cuarto con sede en xxxxx de 5 de septiembre de 2006, remitido por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias el 4 de octubre de 2006, en el que se reconoce que el padre del reclamante estuvo en prisión durante un intervalo de tiempo superior al que se había reconocido anteriormente, ya que permaneció privado de libertad 4 años (del 16 de septiembre de 1937 al 14 de septiembre de 1941) y no los 35 meses y 2 días que se tomaron como base en la resolución recurrida.

Cuarto.- Con fecha 13 de noviembre de 2006, el Servicio de Prestaciones de la Gerencia de Servicios Sociales informa favorablemente el



recurso extraordinario interpuesto, al considerar que el padre del recurrente permaneció en prisión por actos de intencionalidad política 48 meses, más tiempo del que se tuvo en cuenta en la resolución impugnada. Por lo que al periodo ya reconocido debe añadirse uno de 12 meses y 28 días. Se indica, igualmente, que al tener una hermana minusválida que también tiene derecho esta cantidad se prorrateará a partes iguales entre los dos hermanos, correspondiendo 6 meses y 14 días a cada una de ellos.

Quinto.- Con fecha 13 de diciembre de 2006, el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento emite la definitiva propuesta de resolución estimatoria, reconociendo a favor del recurrente una prestación adicional por importe de 1.286,66 euros.

Sexto.- El 21 de diciembre de 2006 la Asesoría Jurídica de la Gerencia de Servicios Sociales informa favorablemente 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), 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 los artículos 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.- 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 Gerente de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.1 del Decreto 115/2003, de 2 de octubre, 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, y 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.

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.

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. xxxxx contra la Resolución de 3 de mayo de 2005, de la Gerencia de Servicios Sociales, por la que se concedió una prestación de pago único al recurrente por el tiempo que su padre estuvo en prisión, al amparo de las previsiones contenidas en el Decreto 115/2003, de 2 de octubre.

Conforme dispone el artículo 118.2 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, 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 tanto, en primer lugar debemos referirnos a la procedencia del recurso extraordinario de revisión interpuesto, extremo sobre el que también deberá pronunciarse la resolución que se dicte para resolver el recurso.

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 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).

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 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, este recurso sería admisible.

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

A la vista de lo expuesto, surge la cuestión sobre si el acto susceptible aún de ser recurrido en reposición puede ser objeto de impugnación a través del recurso extraordinario de revisión.

En el plano teórico, un acto administrativo susceptible aún de ser recurrido en reposición no es estrictamente un acto firme en vía administrativa, ni aun cuando el recurso de reposición esté establecido con carácter potestativo. No obstante, no debe confundirse un acto firme en vía administrativa con un acto que pone fin a la vía administrativa.

De esta manera el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, exige que el acto recurrido en revisión sea firme en vía administrativa, lo que significa que debe tratarse de un acto contra el que no quepa recurso administrativo ordinario alguno, sea preceptivo o facultativo. Si el acto hubiera puesto fin a la vía administrativa pero todavía fuera susceptible del recurso potestativo de reposición, en tanto no venza el plazo para interponer éste, habrá de considerarse que el acto no es firme en vía administrativa.

No obstante, desde el punto de vista práctico la doctrina considera difícilmente rechazable un recurso de revisión interpuesto dentro del mes siguiente a la notificación del acto (susceptible sólo de ser recurrido, en vía administrativa, a través del recurso de reposición), cuando en trance de



resolver el recurso de revisión hubiera podido ya constatarse la no interposición en plazo de la reposición. Se trataría de lo que se viene denominando “firmeza sobrevvenida”.

En el presente caso, el recurso se interpone frente a una Resolución del Gerente de Servicios Sociales de 3 de mayo de 2005, contra la que ya no cabe interponer recurso administrativo ordinario ni contencioso-administrativo. Por 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 fundamenta en una de las circunstancias tasadas legalmente, razón por la que procede analizar el fondo de la cuestión sobre la que versa el recurso interpuesto.

5ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada en el presente expediente, procede analizar la propuesta de resolución de 13 de diciembre de 2006, elaborada por el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento, de 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”.

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. Excepcionalidad que 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, entre otros muchos) y este Órgano Consultivo (entre otros, 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, de 26 de noviembre, es decir, 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 por el recurrente, debe tenerse en cuenta que no todo documento por él 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, 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.

El Consejo de Estado ha reiterado (entre otros, 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 aquellos cuyo conocimiento previo hubiera modificado la situación conocida en aquel momento.

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 entonces al expediente por causas no imputables a él. El Consejo de Estado, en su Memoria correspondiente al año 1999, resalta que “la aparición de 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.

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 de 19 de febrero de 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) 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 Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sentencia 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, Dictamen 2695/2001, de 18 de octubre), así como este Consejo Consultivo (entre otros, 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 Dirección General de Instituciones Penitenciarias no tiene la naturaleza de los documentos a los que se refiere el artículo 118.1.2ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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. 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 expuestas, el Consejo Consultivo considera que en el supuesto sometido a dictamen no concurre la circunstancia 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, razón por la que procede desestimar el recurso interpuesto, por este motivo.

6ª.- No obstante, es opinión de este Consejo Consultivo que en el supuesto sometido a dictamen concurre la circunstancia 1ª del artículo 118.1, al considerar que la Administración ha incurrido en error de hecho que resulta 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 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 279/1997, 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. 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).

Así, de los documentos obrantes en el expediente se desprende que el padre del interesado fue condenado a 4 años de prisión, tal y como se desprende de la documentación acompañada por aquél con su solicitud de prestación, concretamente del documento emitido por la Comisión Central de Penas del Ministerio del Ejército el 12 de agosto de 1943.

Se advierte, por tanto, un error de hecho por parte de la Administración, al no haber tenido en cuenta desde el principio dicho periodo de prisión de 4 años, lo que determina que una vez comprobada nuevamente la solicitud y la documentación aportada en su momento, se concluya que el ahora reclamante tiene derecho a una prestación de 4.793,33 euros y no a los 3.506,67 euros que inicialmente le fueron reconocidos, por lo que deberá percibir la diferencia existente entre ambas cantidades, que asciende a 1.286,66 euros.



A la luz de todo lo expuesto, debe entenderse que la Administración ha sufrido un error de hecho, a la hora de computar el tiempo que el padre del recurrente permaneció en prisión, error que debe subsanarse mediante la estimación del recurso extraordinario de revisión por la causa prevista en el artículo 118.1.1ª, y el reconocimiento de una prestación adicional al interesado por importe de 1.286,66 euros.

III CONCLUSIONES

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

Procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. xxxxx contra la Resolución de 3 de mayo de 2005, de la Gerencia de Servicios Sociales, por la que se le concedió una prestación de pago único por el tiempo que estuvo en prisión su padre, al amparo de las previsiones contenidas en el Decreto 115/2003, de 2 de octubre.

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