



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de julio de 2008, ha examinado el *recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. 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 26 de mayo de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre *expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. xxxxx contra la Resolución de 3 de septiembre de 2004, de la Gerencia de Servicios Sociales, por la que le se concedió una prestación de pago único por el tiempo que estuvo en prisión su marido, al amparo de las previsiones contenidas en el Decreto 115/2003, de 8 de octubre.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de junio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 492/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo aprobado mediante el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- Con fecha 5 de abril de 2004, D. vvvvv 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.



Acompaña a su solicitud una fotocopia de su documento nacional de identidad, el certificado de residencia en Castilla y León, documentación acreditativa de la relación de parentesco del causante fallecido y una declaración de no haber sido beneficiaria de cualquier otra prestación concedida por las Administraciones Públicas con la misma finalidad. Asimismo, presenta diversos certificados emitidos por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en los que se recoge que el solicitante permaneció encerrado en prisión durante un periodo de 20 meses y 12 días.

Segundo.- Mediante Resolución del Gerente de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León de fecha 3 de septiembre de 2004, se concede al solicitante una prestación por importe de 4.080,04 euros, por el tiempo que estuvo en prisión. En dicha resolución se considera que la estancia en prisión del padre de la interesada fue de 20 meses y 12 días.

Tercero.- Con fecha 23 de julio de 2007 tiene entrada en el registro de la Gerencia de Servicios Sociales el recurso extraordinario de revisión interpuesto por de Dña. xxxxx, viuda de D. vvvvv.

Este recurso se documenta con un certificado emitido por el Secretario Relator del Tribunal Militar Territorial Cuarto con sede en xxxx1, en el que se reconoce que el marido de la reclamante estuvo un tiempo de prisión mayor que el que se había reconocido anteriormente, concretamente estuvo privado de libertad durante 21 meses y 12 días.

Cuarto.- Con fecha 17 de octubre de 2007 se emite la definitiva propuesta de resolución del Jefe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de carácter estimatorio, reconociendo a favor de la recurrente una prestación adicional por importe de 200 euros.

Quinto.- El 21 de diciembre de 2007, la Asesoría Jurídica de la Gerencia de Servicios Sociales informa desfavorablemente la citada propuesta, por entender que no concurre el motivo de revisión previsto en el subapartado segundo del apartado primero del artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



Sexto.- Con fecha 22 de abril de 2008, el Interventor Delegado fiscaliza de conformidad la propuesta de resolución.

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 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 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.



4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. xxxxx contra la Resolución de 3 de septiembre de 2004, de la Gerencia de Servicios Sociales, por la que se concedió una prestación de pago único al marido de la recurrente por el tiempo que estuvo en prisión, al amparo de las previsiones contenidas en el Decreto 115/2003, de 8 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 debe analizarse la procedencia del recurso extraordinario de revisión interpuesto, a lo cual también deberá referirse la resolución que se dicte para resolver el recurso.

Así, conforme al 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 haga 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, es admisible este recurso.

Es indudable que también es admisible el recurso de revisión contra actos que pongan fin o agoten la vía administrativa, esto es, aquellos no susceptibles de recurso administrativo ordinario, surgiendo 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 está establecido con carácter potestativo, no debiendo confundir acto firme en vía administrativa y 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 sobrevenida".

En el presente caso, el recurso se interpone frente a una resolución del Gerente de Servicios Sociales contra la que 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 apoya en una de las circunstancias tasadas legalmente, por lo que debe entenderse que procede el recurso interpuesto.

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

En el informe-propuesta emitido por el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento 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”.

Ha de partirse del hecho de que se trata de 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 (Dictamen 485/1994, de 21 de abril, y 792/1994, de 5 de mayo, entre otros muchos) y este Órgano Consultivo (por todos, Dictamen 3/2003, de 18 de diciembre).

Tal y como se ha expuesto en los antecedentes de este dictamen, la 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”.



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 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 1.528/2000, de 4 de mayo, o 1.998/2000, de 15 de junio), así como este Consejo Consultivo, 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 del Tribunal Supremo, 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 Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, 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”.

Por otra parte, el Consejo de Estado ha señalado en varios de sus dictámenes (por ejemplo, Dictamen 2.695/2001, de 18 de octubre) que “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”. En el mismo sentido se ha pronunciado este Consejo Consultivo (entre otros, Dictamen 592/2005, de 7 de julio).

Aplicando lo expuesto al caso objeto de dictamen, puede concluirse que el certificado expedido por el Secretario Relator del Tribunal Militar Territorial Cuarto con sede en xxxx1 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 la 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. Una solución en sentido diferente supondría desvirtuar la naturaleza de la vía excepcional que supone el recurso de revisión, al permitir que la interesada, conocedora 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 la circunstancia 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, razón en la que se basa la estimación de la propuesta de resolución.



6ª.- No obstante, este Consejo Consultivo considera que sí concurre la circunstancia 1ª del artículo 118.1, esto es, 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 a 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 de la interesada fue condenado a 21 meses y 12 días, es decir, un mes más de lo tenido en cuenta en la Resolución de 3 de septiembre de 2004.

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 21 meses y 12 días, lo que determina que, una vez comprobada nuevamente la solicitud y la documentación aportada en su momento, se concluya que el marido de la ahora reclamante tenía derecho a una prestación de 200 euros más que los inicialmente reconocidos.

Ha de ponerse de relieve que, en este caso, el recurso extraordinario también debe considerarse interpuesto en plazo, esto es, dentro del plazo de los cuatro años siguientes a la fecha de notificación de la resolución impugnada.

A la luz de todo lo expuesto, debe entenderse que la Administración ha cometido un error de hecho a la hora de computar el tiempo que permaneció en prisión el padre de la recurrente, que determina la concesión de una prestación superior a la inicialmente reconocida, esto es, una prestación adicional por importe de 200 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 Dña. xxxxx contra la Resolución de 3 de septiembre de 2004, de la Gerencia de Servicios Sociales, por la que le se concedió una prestación de pago único por el tiempo que estuvo en prisión su marido, al amparo de las previsiones contenidas en el Decreto 115/2003, de 8 de octubre.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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