



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero y
ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de diciembre de 2022, ha examinado el *recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 652/2022

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de diciembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. yyyy, contra la Orden FYM/508/2020, de 12 de junio, por la que se declara la pérdida definitiva del derecho total o parcial a la subvención reconocida a alguno de los beneficiarios incluidos en el anexo I de la Orden FYM/1170/2019, de 25 de noviembre, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda (expediente 1125/2020).

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 15 de diciembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 652/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- Mediante Orden de 29 de abril de 2019, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se convocan las subvenciones destinadas al alquiler de vivienda y rehabilitación de edificios y viviendas para el período



2018-2021. El 7 de mayo siguiente el Boletín Oficial de Castilla y León pública el extracto de la misma, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17.3.b) y 20.8.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Y de acuerdo con todo ello, el 20 de mayo siguiente Dña. yyyy presenta una solicitud de ayuda, en relación con el alquiler de la vivienda sita en la calle cccc nº 16, Piso 2º-lzq, de xxxx.

Segundo.- Mediante Orden FYM/1170/2019, de 25 de noviembre, se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda, figurando en ella como beneficiaria Dña. yyyy, con una subvención máxima reconocida de 1.680,00 euros. No obstante, en tal Orden se especificaba que “Los beneficiarios deberán presentar en el plazo máximo de un mes a contar desde la publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León de la presente orden, la documentación justificativa del pago de la renta correspondiente a la totalidad del período subvencionable que comprende desde el mes de enero de 2019 hasta el mes de diciembre de 2019, ambos incluidos, acompañada del modelo normalizado disponible en la sede electrónica de la Junta de Castilla y León (...)”.

Si bien la documentación justificativa del pago del alquiler se presentó dentro del plazo concedido, por causas que se desconocen no se recibió en el órgano competente para su tramitación.

Tercero.- Mediante Orden FYM/216/2020, de 21 de febrero, se acuerda iniciar el procedimiento por incumplimiento de la obligación de justificación establecida con motivo de la concesión de la subvención, y declarar, en su caso, la pérdida del derecho total o parcial a la subvención reconocida a algunos de los beneficiarios incluidos en el Anexo I de la Orden FYM/1170/2019, y que se relacionan en el Anexo de la Orden FYM/216/2020, por no haber presentado la justificación documental del pago de la renta correspondiente al período subvencionable, o haberla presentado de forma incompleta o fuera del plazo legalmente establecido, según lo dispuesto la Orden de convocatoria de 29 de abril de 2019. Se concedía un plazo de quince días para que los beneficiarios incluidos en el Anexo formularan alegaciones o presentasen los documentos que estimasen pertinentes (si bien dicho plazo fue suspendido el 16 de marzo de 2020, en virtud de lo establecido en la disposición adicional tercera de Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y reanudado el 1 de



junio de 2020, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma).

La recurrente, Dña. yyyy, figuraba en dicha Orden FYM/216/2020 como uno de los beneficiarios que había perdido el derecho a la subvención reconocida, en concreto 1.680,00 euros, por el motivo D-03, si bien no formuló alegaciones.

Cuarto.- Mediante Orden FYM/508/2020, de 12 de junio, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León el 23 de junio de 2020, se declara la pérdida definitiva del derecho total o parcial a la subvención reconocida a alguno de los beneficiarios incluidos en el Anexo I de la Orden FYM/1170/2019, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda.

En el Anexo de la citada Orden figura Dña. yyyy, como beneficiaria que ha perdido de forma definitiva la totalidad del derecho a la subvención reconocida, en concreto 1.680,00 euros, por el motivo D-03, esto es no haber presentado los justificantes de pago de la renta dentro del plazo máximo de un mes.

Quinto.- El 27 de julio de 2020 la interesada presenta recurso en el que solicita la revisión de su expediente A.2019.47.3073, por denegación por fuera de plazo.

Aporta documentación de los recursos presentados el 16 de diciembre de 2019.

Sexto.- El 12 de noviembre de 2020 se formula propuesta de orden estimatoria del recurso, al amparo del artículo 125.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en la que se considera que "en este caso, han aparecido con fecha posterior a la resolución de las ayudas documentos de valor esencial para la resolución del asunto, que evidencian el error padecido en la resolución respecto a la situación particular del recurrente (...)".

Se señala además que, "frente a los 1.680,00 euros que le fueron reconocidos inicialmente a la interesada en la Orden FYM/1170/2019, de 25 de noviembre, que resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al



alquiler de vivienda, a la vista de lo expuesto anteriormente y efectuado de nuevo el cálculo de la subvención correspondería a la recurrente una subvención de 1.120,00 euros, el 40 % de la renta abonada (350 x 8 x 0,40)".

Séptimo.- El 21 de noviembre de 2022 se emite informe por parte de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, en el que se indica:

"(...) las mismas razones expuestas en este Dictamen del Consultivo de Castilla y León permiten admitir el recurso presentado con idéntico fundamento en la concurrencia del error de hecho del artículo 125.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, lo que exige la revisión de la fundamentación jurídica de la propuesta de orden (...).

»(...) Si se atiende a la procedencia de los fondos con los que se realiza el abono de la renta del alquiler, entonces el pago que extingue la obligación conforme al artículo 1157 del Código Civil sí se ha realizado por la ahora recurrente, pues se realiza con cargo a su cuenta, y debería admitirse igualmente la justificación a efectos del abono de la subvención (...)"

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) 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 apartado tercero, 2.c) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo Consultivo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Concurren en la interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC.



La competencia para resolver el presente recurso extraordinario de revisión corresponde al Consejero de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, 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; en el artículo 125.1 de la LPAC; en el artículo 2.4 del Decreto 1/2022, de 19 de abril, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de consejerías; y en el Decreto 9/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo señalado en el artículo 125.2 de la LPAC.

3ª.- Respecto de la procedencia del recurso, conforme al artículo 125.1 de la LPAC, el recurso extraordinario de revisión solo 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 este recurso es necesario que el acto no sea susceptible de recurso administrativo ordinario. Si todavía es admisible un recurso ordinario o especial en relación con el acto, lo lógico es que, cualquiera que sea la infracción en que incurra aquel, aunque se trate de un motivo específico de revisión, se haga valer en el recurso administrativo admisible. El carácter extraordinario del recurso de revisión así lo impone.

En el presente caso, se considera que el escrito de la interesada se fundamenta implícitamente en una de las circunstancias tasadas legalmente, por lo que debe entenderse que procede el recurso interpuesto.

4ª.- Aceptada su procedencia, ha de analizarse el fondo de la cuestión planteada en el recurso.

Conviene recordar que el recurso extraordinario de revisión constituye una vía excepcional que procede exclusivamente en una serie de supuestos tasados, y, por tanto, debe 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 ha



puesto de manifiesto este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado.

En el supuesto objeto de dictamen, la Administración consultante funda la causa de revisión en la circunstancia contemplada en la letra b) del artículo 125.1 de la LPAC ("Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida"). Afirma que "A la vista de estas circunstancias, se considera que en el presente caso tiene lugar la existencia de un error de la resolución recurrida que resulta del extravío de la documentación presentada por el interesado, justificantes de pago de arrendamiento, para una solicitud de ayuda (letra b) del artículo 125.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

Señala la propuesta de orden que "No obstante, puestos de manifiesto tales requisitos doctrinales, como acertadamente ha señalado la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en un supuesto similar, debe tenerse en cuenta la particular situación provocada por el extravío de la documentación justificativa del pago del arrendamiento presentada en tiempo y forma por el ahora recurrente, lo que hace, por otra parte, que el solicitante vea desestimada su pretensión.

»Así, en este caso, han aparecido con fecha posterior a la resolución de las ayudas documentos de valor esencial para la resolución del asunto, que evidencian el error padecido en la resolución respecto a la situación particular del recurrente; y puesto que así se ha comprobado, puede entenderse que concurre el segundo de los motivos expresados en el artículo 125.1 de la Ley 39/2015, es decir, el apartado b) puesto que a raíz de la presentación de recurso en vía administrativa ordinaria denunciando el extravío de la documentación justificativa del pago del arrendamiento, aparecieron los documentos que demuestran que este recurrente presentó la documentación en el plazo establecido en la orden de convocatoria".

Este Consejo Consultivo, sin embargo, no comparte tal criterio y considera que no concurre dicha causa (en este sentido, se pronuncia, entre otros, el Dictamen, 541/2021, de 3 de febrero de 2022, de este Consejo Consultivo).



La citada letra b) establece como motivo en que puede fundarse el recurso extraordinario de revisión el de que "aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida". Conforme reiterada doctrina, los requisitos para que sea admisible el recurso fundado en este motivo son los siguientes:

- Por un lado, que se trate de documentos de valor esencial para la resolución del asunto. Así, 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.

- Por otro lado, 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 dictar 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 su creación con la aludida finalidad.

En este caso, sin embargo, el motivo invocado en la propuesta de orden para admitir el recurso es el extravío de la documentación justificativa del pago del arrendamiento presentada por la interesada para una solicitud de ayuda, extravío que determinó el error en la resolución impugnada. Es, por tanto, esta causa (el extravío de la documentación justificativa del pago presentada) la que ha determinado que la Administración haya admitido formalmente el recurso, y no la presentación posterior de copia de dicha



documentación, ya que adjuntó un documento que ya debería obrar en los archivos de la Administración.

A la vista de tal error, y del motivo esgrimido para admitir formalmente la procedencia del recurso extraordinario de revisión, este ha de fundarse en la circunstancia contemplada, no en la letra b), sino en la letra a) del artículo 125.1 de la LPAC, esto es, que al dictar la resolución se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

Sobre esta causa, es doctrina reiterada del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado y de este Consejo Consultivo, que el error de hecho, para que constituya motivo del recurso extraordinario 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.

Además, tal y como ha manifestado el Consejo de Estado en su Dictamen nº 279/1997, "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 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 extraordinario



de revisión ha de resultar de una simple confrontación del acto impugnado con un documento incorporado al expediente.

En este sentido, mantiene el Consejo de Estado (por todos, Dictamen 770/2015, de 1 de octubre) que "la exigencia de que los documentos estén `incorporados al expediente´ excluye, en principio, como documentos idóneos a los efectos del artículo 118.1.1ª [actual artículo 125.1.a], 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, salvo en el caso de que tales documentos constaran en archivos o registros de la Administración con anterioridad a la fecha de la resolución recurrida. Una repetida doctrina de este Consejo de Estado (véanse el dictamen nº 3.630/2003, de 22 de enero de 2004, y los que en él se citan) viene asimilando los documentos que deberían haberse incorporado de oficio al expediente, a los documentos de hecho incorporados al mismo a los efectos de la circunstancia primera del artículo 118.1 citado".

En cambio, no procederá considerar como documentos incorporados al expediente, a efectos del artículo 125.1.a) de la LPAC, aquellos que el interesado haya podido aportar *ex novo* junto con el recurso extraordinario de revisión, 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 nuevos 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 lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que procede estimar el recurso extraordinario de revisión por la circunstancia prevista en la letra a) del artículo 125.1 de la LPAC, sin que proceda realizar pronunciamiento alguno sobre la cuantía, al no ser objeto del presente Dictamen.

En todo caso, con carácter previo a la resolución del recurso, y a fin de determinar la cantidad que finalmente habrá de reconocerse al interesado, deberán valorarse las advertencias realizadas por la Asesoría Jurídica.



III CONCLUSIONES

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

Procede estimar, en los términos expuestos en el cuerpo del presente Dictamen, el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. yyyy, contra la Orden FYM/508/2020, de 12 de junio, por la que se declara la pérdida definitiva del derecho total o parcial a la subvención reconocida a alguno de los beneficiarios incluidos en el anexo I de la Orden FYM/1170/2019, de 25 de noviembre, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda.

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