



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

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 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 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 Dña. xxxxx contra la Resolución de 15 de noviembre 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 346/2007, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- Con fecha 18 de marzo de 2005, Dña. 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.

La interesada es descendiente de D. xxxxx, fallecido –según la propuesta– en marzo de 1942, que había cumplido condena entre el 13 de septiembre de 1937 y el 16 de agosto de 1940 en la Prisión Provincial de xxxxx, lo que supone una estancia de 35 meses y 4 días. Se indica en el formulario de la solicitud que el padre de la recurrente estuvo encarcelado hasta el 20 de mayo de 1943 desde una fecha indeterminada, no indicándose el centro penitenciario.

Junto a la solicitud se aportan copias certificadas por el Coronel Director del Archivo General Militar de xxxxx sobre la documentación en él existente en relación con D. xxxxx, en la que consta que esta persona tenía una condena de 6 años de prisión menor por conmutación de una de 30 años de reclusión mayor, impuesta el 8 de julio de 1938 en Consejo de Guerra por adhesión a la rebelión, que propuso la Comisión Provincial de Examen de Penas de xxxxx con fecha de 16 de agosto de 1940.

La solicitante aporta también una certificación de la Gerencia de Servicios Sociales fechada el 25 de junio de 2004, donde se refleja que tiene reconocido un grado de minusvalía del 73% por discapacidad física, así como la acreditación de ser hija de D. xxxxx, y la declaración a instancia del Servicio de Prestaciones de tener un hermano y una hermana que no son minusválidos.

Segundo.- La Gerencia de Servicios Sociales dicta Resolución de fecha 15 de noviembre de 2005, en la que reconoce a favor de la recurrente una prestación de pago único de 7.026,68 euros en concepto de hija discapacitada de D. xxxxx, aplicando el Decreto 115/2003, de 2 de octubre, y el Acuerdo de la Junta Castilla y León 7/2003, de 16 de enero.

La propuesta en que se basa esta resolución consideraba que la estancia en prisión del padre de la interesada fue de 35 meses y 4 días, por lo que la prestación se calculó en la cifra antes indicada de 7.026,68 euros.

Tercero.- El 6 de noviembre de 2006, Dña. xxxxx interpone un recurso extraordinario de revisión contra la anterior Resolución, basada en un documento nuevo recibido de la Dirección General de Instituciones



Penitenciarias, en el que consta que la libertad condicional de su padre fue propuesta con fecha del 24 de marzo de 1942, de lo que se desprende que permaneció en prisión por un tiempo mayor que el anteriormente reconocido. Por ello pide que sea revisada dicha Resolución al haber aparecido este nuevo documento, amparándose en lo previsto en el artículo 118.1.2ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Cuarto.- Con fecha del 13 de noviembre de 2006, el Servicio de Prestaciones de la Gerencia de Servicios Sociales informa favorablemente el referido recurso extraordinario de revisión, entendiendo que de la nueva documentación se desprende que el padre de la recurrente y causante de la prestación que se pide revisar no fue liberado hasta el 24 de marzo de 1942, permaneciendo así en prisión más tiempo del que se tuvo en cuenta inicialmente, 35 meses y 4 días, sino 54 meses y 12 días, por lo que al período ya reconocido debe añadirse otro de 19 meses y 8 días.

Quinto.- El 13 de diciembre de 2006, el Servicio de Evaluación Normativa y Procedimiento de la Gerencia de Servicios Sociales formula propuesta de resolución estimatoria, reconociéndole una prestación adicional de 3.853,32 euros.

Sexto.- El 21 de diciembre de 2006, la Asesoría Jurídica de la Gerencia de Servicios Sociales informa favorablemente la citada 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.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 Consultivo, 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 expediente de recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. xxxxx contra la Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales, de 15 de noviembre de 2005, 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 8 de octubre.

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 tanto, en primer lugar debemos referirnos a 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 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, 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.

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 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 interponerlo 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.- Examinada 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 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 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, 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, 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 “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 (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 certificante la constancia de documentos anteriores” (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 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 mantiene, en Sentencia de 26 de abril de 2004, 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 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.

Del escrito de remisión realizado por la Jefa de Sección de Archivos del Ministerio de Cultura, fechado el 4 de octubre de 2006, parece deducirse que la documentación ya obraba en poder de la Administración, y que no se pidió o remitió regularmente.

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 por la que procede desestimar el recurso interpuesto, por este motivo.

6ª.- No obstante, este Consejo Consultivo considera que puede concurrir 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 (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 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, resulta que el padre de la interesada fue condenado a 6 años de prisión, tal y como se desprende de la documentación acompañada por aquélla con su solicitud de prestación; y más concretamente del documento emitido por la Comisión Central de Penas del Ministerio del Ejército.

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, lo que determina que una vez comprobada nuevamente la solicitud y la documentación aportada en su momento, se concluya que la ahora reclamante tenía derecho a una prestación superior.



El recurso extraordinario también debe considerarse interpuesto en plazo, esto es, dentro 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 sufrido 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. Ahora bien, la cuantía deberá acomodarse al periodo efectivo de privación de libertad, extremo que no se deduce claramente de los datos que obran en el expediente.

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 15 de noviembre 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.