



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 1 7 / 2 0 1 2

(Sección 2ª)

La Laguna, a 1 de octubre de 2012.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda en relación con la ***Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por F.C.T., el 28 de septiembre de 2011, contra la Resolución de la Dirección General de Deportes de 11 de enero de 2010, que resuelve el expediente de reintegro de la subvención concedida a F.C.T. en concepto de "Apoyo a la Federación Canaria de Tenis" en el año 2001, por un importe de 24.960,03 euros, iniciado el 23 de junio de 2009 (EXP. 371/2012 RR)*.***

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, lo constituye la propuesta de resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por F.C.T. contra la Resolución, de 11 de enero de 2010, de la Dirección General de Deportes que dispone el reintegro de la subvención de 24.960'03 euros concedida a dicha federación en el año 2001.

2. La preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación de la Excm. Sra. Consejera para solicitarlo resultan de los artículos 11.1.D.b) y 12. 3 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto citado con el artículo 119.1, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC.

* PONENTE: Sr. Reyes Reyes.

3. El recurso se dirige contra la citada Resolución de 11 de enero de 2010, de la Dirección General de Deportes, la cual contiene un acto firme en vía administrativa, y se ha interpuesto ante el mismo órgano que la dictó. Se cumplen por tanto los requisitos que exige el artículo 118.1 LRJAP-PAC.

4. La Propuesta de Resolución se presenta como “Orden de la Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales por la que se resuelve el recurso extraordinario de revisión interpuesto por F.C.T. el 28 de septiembre de 2011 contra la Resolución de la Dirección General de Deportes de 11 de enero de 2010 que resuelve el expediente de reintegro de la subvención concedida a F.C.T. en concepto de apoyo a F.C.T. por el año 2001 por un importe de 24.960,03 euros, iniciado el 23 de junio de 2009”. En coherencia con esta denominación de Orden la propuesta de resolución aparece con el pie de firma de la titular de la Consejería.

Según el artículo 4.2 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LG) en relación con los artículos 34 y 37 de la misma, las resoluciones de los Consejeros revisten la forma de Órdenes Departamentales. Es patente, pues, que el presente recurso de revisión contra una Resolución de la Dirección General de Deportes será resuelto por un órgano distinto a ésta, lo cual contradice al artículo 118.1 LRJAP-PAC que dispone que el recurso de revisión debe ser resuelto por el mismo órgano que dictó el acto que se pretende revisar.

5. El recurso se interpone por persona legitimada para ello porque su esfera jurídica se vería ampliada de estimarse su pretensión.

6. El documento que se trata de hacer valer para evidenciar el error de la Resolución recurrida es la Sentencia 153/2011, de 14 de junio de 2011, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Santa Cruz de Tenerife, que fue notificada a la recurrente el 17 de junio de 2011 tal como consta en la propia copia de la Sentencia que aporta como documento nº 1. El escrito del recurso de revisión ésta lo interpuso el 28 de septiembre de 2011 sin concretar la causa en que se fundamenta.

Según el artículo 118.2 LRJAP-PAC el plazo para la interposición del recurso de revisión es de cuatro años, contados a partir de la fecha de notificación de la resolución impugnada, cuando se trata de hacer valer la causa del artículo 118.1.1ª LRJAP-PAC. Como el documento que se presenta es de fecha posterior a la Resolución que se impugna y no estaba incorporado en el expediente del procedimiento que la alumbró, es obvio que el recurso de revisión no se fundamenta en dicha causa por lo que no es aplicable el plazo de cuatro años.

La Sentencia que se aporta no es una Sentencia firme que declare falsos documentos o testimonios que haya influido esencialmente en la resolución recurrida. Tampoco es una sentencia firme que declare que la Resolución recurrida se dictó como consecuencia de un delito. Por consiguiente, el recurso de revisión no se fundamenta en las causas 3ª y 4ª del artículo 118.1 LRJAP-PAC, por lo que el plazo para su interposición no se puede contar desde la fecha en que la Sentencia aportada devino firme.

No queda otra causa a la que reconducir el fundamento del recurso de revisión que la señalada en el artículo 118.1.2ª LRJAP-PAC: Que aparezca un documento de valor esencial para la resolución del recurso que evidencie el error de la resolución recurrida. En este caso el plazo para interponer el recurso de revisión, según el artículo 118.2 LRJAP-PAC, es de tres meses contados desde que la recurrente tuvo conocimiento de la sentencia que presenta como documento nuevo. Esta sentencia le fue notificada el 17 de junio de 2011, por lo que, conforme al artículo 48.2 LRJAP-PAC, el plazo para interponer el recurso de revisión venció el 18 de septiembre de 2011. El recurso de revisión se interpuso después de esta fecha, concretamente el día 28 de septiembre de 2011; en consecuencia, debe ser inadmitido por extemporáneo sin que la Administración pueda pronunciarse sobre el fondo.

II

1. La Dirección General de Deportes (DGD) dictó el 11 de enero de 2010 sendas resoluciones que ordenaban, respectivamente, el reintegro de la subvención concedida en el año 2000 y de la concedida en el año 2001. Ambos expedientes de reintegro se iniciaron el 23 de junio de 2009. La Resolución que ordenaba el reintegro de la subvención para el año 2000 y que denominaremos Resolución A fue recurrida ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, a diferencia de la otra Resolución (la Resolución B) ante la cual se aquietó F.C.T. por lo cual devino un acto firme y consentido.

2. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Santa Cruz de Tenerife, por la Sentencia 153/2011, de 14 de junio de 2011, notificada el 17 siguiente a la FDT, anuló la Resolución A de la DGD por considerar que el plazo de prescripción aplicable a la acción de reintegro de la prescripción era el de cuatro años establecido por el artículo 39 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), porque el procedimiento de reintegro se inició con posterioridad a la entrada en vigor de la LGS, ya que así lo establece la Disposición Transitoria II.3 LGS; y que,

por tanto, no era de aplicación el plazo de caducidad de cinco años del artículo 40 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, ya que este texto legal, según la D.T.II.1 LGS, era aplicable a los procedimientos de concesión de subvenciones iniciados antes de la entrada en vigor de la LGS, no a un procedimiento autónomo y distinto cual es el de reintegro de subvenciones.

3. Del tenor de la Sentencia resulta patente que la Resolución B que se quiere revisar incurrió en un error jurídico, pues aplicó indebidamente el artículo 40 TRLGP en vez del artículo 39 LGS, el cual era el aplicable según la D.T.II.3 de ésta. La Sentencia no es un documento que evidencie un error de hecho en la Resolución recurrida.

4. El recurso de revisión es expresamente adjetivado como extraordinario por el artículo 118.1 LRJAP-PAC; porque, en primer lugar, cabe únicamente contra actos administrativos firmes por no ser impugnables en vía administrativa por los recursos administrativos ordinarios; y, en segundo lugar, porque a diferencia de éstos, que pueden fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (artículos 62 y 63 LRJAP-PAC), el recurso de revisión se ha fundamentar exclusivamente en las causas tasadas del artículo 118.1 LRJAP-PAC. Esta naturaleza extraordinaria y la limitación rigurosa de sus supuestos imponen la interpretación restrictiva de estos últimos, ya que se trata de destruir la firmeza de un acto administrativo.

De ahí que por medio de él no puedan suscitarse cuestiones propias de los recursos ordinarios; y que, cuando se funde en las dos primeras causas del artículo 118.1 LRJAP-PAC (error de hecho que resulta de un documento que obra en el expediente o que aparezca), debe tratarse de un hecho, cosa o suceso, esto es, una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación; que ese error de hecho sea manifiesto, evidente e indiscutible y que se refiera a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa, es decir, a la fundamentación fáctica de la *ratio decidendi*.

Por ello queda excluido del ámbito de este recurso todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas, interpretación de normas o calificaciones que puedan establecerse. No es posible aplicar la técnica del error de hecho a cuestiones jurídicas, aunque los hipotéticos errores jurídicos sean manifiestos y patentes. En definitiva el recurso extraordinario de revisión incide en el plano de lo meramente fáctico sin traer a colación en ningún momento el tema del Derecho aplicable.

5. Para analizar la procedencia de la estimación o desestimación de un recurso de revisión fundado en las dos primeras causas del artículo 118.1 LPAC se debe distinguir claramente entre error de hecho y error de derecho. Esta distinción parte de la constatación de que todo acto administrativo descansa sobre la representación y apreciación de unos hechos concretos a los que subsume en el supuesto de hecho configurado abstractamente por una norma jurídica a fin de anudar a aquellos los efectos jurídicos queridos por ésta.

Son dos cosas distintas los hechos y su representación y apreciación; los primeros son realidades físicas, los segundos, fenómenos subjetivos. Cuando la representación y apreciación de los hechos contenida en el acto administrativo coincide con la realidad y sea exacta, no incurre el acto en error de hecho. Este vicio surge cuando la representación y apreciación de los hechos no coincide con la realidad de los mismos. Error de hecho es, en definitiva, la inexacta representación de una realidad fáctica.

En cambio, el error de derecho consiste en la incorrecta aplicación de normas jurídicas a los hechos. Estos se han representado y apreciado congruentemente con la realidad, pero se les ha subsumido en el supuesto de hecho descrito por una norma al que no eran reconducibles. La norma se les ha aplicado indebidamente, porque se ha errado al comprender su supuesto de hecho o determinar sus consecuencias.

En definitiva, error de hecho es "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" (STS de 6 de abril de 1988, Ar. 2661, por todas), quedando 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 las disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse" (SSTS de 6 de febrero de 1975, Ar. 515, 28 de septiembre de 1984, Ar. 4528 y 4 de octubre de 1993, Ar. 7342).

El tenor del artículo 118.1.1ª y 2ª LRJAP-PAC no permite fundar el recurso de revisión en cuestiones relativas a interpretación, determinación o aplicación indebida de normas, porque, de no ser así, se desnaturalizaría su carácter de recurso extraordinario, para devenir una suerte de recurso ordinario que permitiría suscitar o replantear cuestiones que pudieron examinarse con plenitud a través de los recursos ordinarios procedentes, una vez transcurridos el plazo para su interposición con la consiguiente mengua de la seguridad jurídica.

Este entendimiento del error al que alude el artículo 118.1.2ª LRJAP-PAC como error de hecho es el que ha mantenido constantemente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Véanse por todas la STS de 31 de mayo de 2012 (RJ 2012\7144), en cuyo fundamento de Derecho III se dice:

“Ante todo procede recordar que, como hemos señalado en sentencias de 31 de octubre de 2006 (RJ 2006, 7712) (casación 3287/2003) y 16 de febrero de 2005 (RJ 2005, 1844) (casación 1093/2002), reiterando lo declarado en sentencia de 26 de abril de 2004 (RJ 2004, 2822) (casación 2259/2000 , fundamento jurídico cuarto), «(...) el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 118 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , de 26 de noviembre , es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los motivos invocados - sólo los enumerados en dicho precepto -, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa, pues lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios, por lo que no cabe la admisión de argumento alguno de los contenidos en la demanda que suponga el examen, más allá de los motivos específicos invocados en el recurso extraordinario, de la concurrencia de otras posibles circunstancias que pudieran afectar a la situación de los recurrentes en este tipo de recursos».

Como lo que se denuncia en este motivo de casación debe entenderse que es la infracción del apartado 2º del artículo 118.1 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) (ya hemos visto que la parte recurrente, por error, alega la infracción del artículo 118.2), también es conveniente notar que este supuesto, así como el que le precede y el que le sigue, responden al propósito de que sean subsanables las consecuencias del error de hecho en que pueda haber incurrido la actuación administrativa impugnada cuando tal error fáctico sea constatado por alguna de las diferentes vías que en tales apartados se indican, esto es, la documentación obrante en el propio expediente (apartado 1º); documentos de valor esencial que no estuvieron a disposición de los interesados y que evidencien el error (apartado 2º, que es la que aquí interesa); y, finalmente, la declaración judicial de falsedad de los documentos o testimonios que fueron decisivos para la resolución administrativa (supuesto previsto en el apartado 3º de artículo 118.1).

Aunque la redacción del artículo 118.1.2ª permite que esos documentos que allí se contemplan sean posteriores a la resolución cuya revisión se pretende, la norma

especifica que han de ser «de valor esencial para la resolución del asunto», y, además, que «evidencien el error de la resolución recurrida». Como señala la sentencia de 24 de junio del 2008 (RJ 2008, 3275) (casación: 3681/2005) «(...) estos términos, estas frases, apuntan ya a la idea de que los documentos susceptibles de incluirse en la repetida causa 2ª, aunque sean posteriores, han de ser unos que pongan de relieve, que hagan aflorar, la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución, o que ya era la que hubiera debido considerarse como tal en ese momento; y, además, que tengan valor esencial para resolver el asunto por tenerlo para dicha resolución la situación que ponen de relieve o que hacen aflorar. Son documentos que, por ello, han de poner de relieve un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución»”

6. En definitiva, tanto porque el recurso es extemporáneo como porque no se basa en ninguna de las causas del artículo 118.1 LRJAP-PAC, la propuesta de resolución no se considera conforme a Derecho.

C O N C L U S I O N E S

1. La competencia para dictar la resolución definitiva corresponde a la Dirección General de Deportes.

2. La Propuesta de Resolución no se considera conforme a Derecho.