



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 291/2018

(Sección 2ª)

La Laguna, a 22 de junio de 2018.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento del recurso extraordinario de revisión, interpuesto por el Cabildo Insular de La Gomera, contra la Orden LOR2017CA00369, de 30 de junio de 2017, por la que se concede de forma directa una subvención nominada al Cabildo Insular de La Gomera para cubrir los gastos derivados de los proyectos denominados «Adecuación vía de acceso al futuro Centro Sociosanitario de La Gomera» y «Demolición del antiguo Hospital Insular de La Gomera» (EXP. 240/2018 RR)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. La Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias solicita dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento del recurso extraordinario de revisión presentado el día 16 de abril de 2018 por (...), como Presidente del Cabildo Insular de La Gomera en representación de éste, contra la Orden nº LOR2017CA00369, de 30 de junio de 2017, por la que se concede de forma directa una subvención nominada al Cabildo de La Gomera para cubrir los gastos derivados de los proyectos denominados «Adecuación vía de acceso al futuro centro sociosanitario de La Gomera» y «Demolición del antiguo Hospital Insular de La Gomera».

2. La preceptividad del dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación de la Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación

* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

el primer precepto citado con el art. 126.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. Se pretende revisar el acto de concesión de una subvención nominada al Cabildo de La Gomera para cubrir los gastos derivados de los proyectos denominados «Adecuación vía de acceso al futuro centro sociosanitario de La Gomera» y «Demolición del antiguo Hospital Insular de La Gomera».

Se cumple el requisito de firmeza que exige el art. 125.1 LPACAP para poder interponer el recurso extraordinario de revisión. Este recurso extraordinario de revisión se interpone el 16 de abril de 2018 con base en la causa establecida en el art. 125.1 a) LPACAP, que establece que contra los actos firmes en vía administrativa cabe interponer el mencionado recurso cuando al dictarlos se hubiera incurrido en un error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente. Al efecto se argumenta que existe error de hecho en la Orden citada, en su punto primero de la parte resolutive, al prever un plazo de ejecución de las actuaciones materialmente imposible de cumplir de acuerdo con las normas de contratación vigentes en aquel momento (RDL 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el TRLCSP) y la regla del gasto, en virtud de las cuales al expediente de contratación se incorporará el certificado de existencia de crédito con carácter previo a su aprobación (arts. 109 y ss. TRLCSP), de tal suerte que el mismo [el expediente administrativo], en caso contrario, quedaría viciado de nulidad en los términos de la propia LPACAP.

Se añade en el escrito de interposición de este recurso que la orden de 30 de junio de 2017, tal y como se ha aprobado, en los términos expresados, adolece igualmente de un vicio de nulidad en virtud del art. 47.1.c) LPACAP (actos que tengan un contenido imposible).

El recurso se ha presentado dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de notificación de la resolución impugnada que prevé el punto 2 del art. 125 de la citada LPACAP, siendo la Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda el órgano competente para su resolución, de acuerdo con lo previsto en el punto 1 del citado artículo.

II

1. Los antecedentes de hecho que se deducen de la documentación obrante en el expediente son los siguientes:

- El 30 de junio de 2017 se dictó Orden número LOR2017CA00369, de la Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se concedió de forma directa una subvención nominada al Cabildo Insular de La Gomera para cubrir los gastos derivados de la realización de los proyectos denominados «Adecuación vía de acceso al futuro centro sociosanitario de La Gomera» y «Demolición del antiguo Hospital Insular de La Gomera».

En dicha Orden se establece como término del plazo para la ejecución del proyecto «Demolición del Antiguo Hospital Insular» el 30 de septiembre de 2017, y para la ejecución del proyecto «Mejora de las vías de acceso al futuro centro sociosanitario», el 31 de diciembre de 2017.

- Mediante escrito de 24 de noviembre de 2017, con registro de entrada EPSV/191101 de 27 de noviembre, el Presidente del Cabildo Insular de La Gomera solicita la ampliación del plazo concedido en la Orden de concesión para la ejecución de las obras y justificación de la subvención, hasta el 31 diciembre de 2018.

- El 4 de diciembre de 2017 se dicta Orden LOR2017CA00924, de la Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se concede la ampliación solicitada, modificando la Orden de concesión de la subvención, y estableciendo el 31 de diciembre de 2018 como fecha de ejecución y justificación para la actuación «Adecuación vía de acceso al futuro centro sociosanitario de La Gomera». Sin embargo, en lo que respecta a la actuación «Demolición antiguo hospital insular de La Gomera» se deniega la solicitud de modificación solicitada por haberse realizado una vez que finalizó el plazo concedido inicialmente para su ejecución. Ello es notificado al Cabildo Insular de La Gomera el 11 de diciembre de 2017.

- El 11 de enero de 2018 (con RE de entrada en la Consejería el 15 de enero de 2018) el Cabildo Insular de La Gomera interpone recurso potestativo de reposición contra la citada Orden LOR2017CA00924 de 4 de diciembre de 2017, por la que se modifica parcialmente la Orden LOR2017CA00369 de concesión de subvención, solicitado que se «(...) dicte nueva Orden por la que se modifique la Orden objeto del recurso, en el sentido de establecer para el proyecto “Demolición del antiguo hospital insular de La Gomera”, un plazo de ejecución y justificación hasta el 31 de diciembre de 2018, así como idéntica forma de abono de la subvención que la establecida para el proyecto “Adecuación vía de acceso al futuro centro sociosanitario de La Gomera”».

- Por medio de Orden de la Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, de 1 de febrero de 2018, se desestima el referido recurso de reposición, con fundamento en que el Cabildo Insular de La Gomera no instó la modificación de la Orden de concesión de la subvención antes de que concluyese el plazo para la realización de la actividad, tal como exige el Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- El 16 de abril de 2018 el Cabildo Insular de la Gomera interpone recurso extraordinario de revisión contra la Orden LOR2017CA00369, de 30 de junio de 2017, por la que se concedió de la subvención, por la causa del art. 125.1.a) LPACAP.

2. Durante la tramitación del procedimiento que nos ocupa no se le ha dado audiencia al interesado, sin que tal omisión le haya producido indefensión ya que la Propuesta de Resolución únicamente tiene en cuenta hechos alegados y documentos aportados por él e incorporados al expediente de concesión de subvención, de conformidad con el art. 118.1 LPACAP.

El 2 de mayo de 2018 se dicta Propuesta de Resolución por la que se desestima el recurso interpuesto.

III

1. La Propuesta de Resolución, como se ha dicho, desestima el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Orden nº LOR2017CA00369, de 30 de junio de 2017, por la que se concede de forma directa una subvención nominada al Cabildo de La Gomera para cubrir los gastos derivados de los proyectos denominados «Adecuación vía de acceso al futuro centro sociosanitario de La Gomera» y «Demolición del antiguo Hospital Insular de La Gomera», basándose en que el alegado error de hecho no se deduce de la documentación existente en el expediente, sino que se refiere a la orden misma por la que se concede la subvención, sin que, hasta haber transcurrido ya el plazo previsto en ella para la ejecución del proyecto “Demolición del Antiguo Hospital Insular”, el 30 de septiembre de 2017, se halla puesto de manifiesto error alguno por el Cabildo.

2. Pues bien, es correcta la argumentación expresada en la Propuesta de Resolución, y es que, como ha expresado en numerosas ocasiones este Consejo Consultivo, dado el carácter extraordinario del recurso extraordinario de revisión, que le da tal nombre, sus causas deben entenderse restrictivamente. Así, por todos, en el Dictamen 274/2005, se señala:

«El carácter “extraordinario” del recurso de revisión en la propia Ley que lo regula “conlleva una motivación tasada y, por consiguiente, limitada rigurosamente al ámbito de los motivos concretos determinantes de su incoación que, además, han de ser restrictivamente interpretados (...), sin que al socaire de aquel recurso quepan otros pronunciamientos propios de los recursos ordinarios (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 11 de octubre de 2004 con cita, entre otras, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1970, 6 de junio de 1977, 11 de diciembre de 1987, 16 de junio de 1988 y 1 de diciembre de 1992); y en todo caso “con sujeción a los presupuestos exigidos” legalmente (SAN, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, de 13 de julio de 2004).

Se parte de la premisa de que se está ante un “error de hecho”, pero para que sea admitido ese error el mismo debe resultar de los “propios documentos incorporados al expediente” (art. 118 1.1ª LRJAP-PAC) -actual art. 125.1.a) LPACAP-, de modo que si no fuera así el origen externo de la documentación aportada no permitiría -por la primera de las causas de revisión- instar la revisión extraordinaria del acto firme de que se trata.

Por lo que al error en sí mismo atañe, la Jurisprudencia (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 11 de octubre de 2004) ha decantado sus requisitos de concurrencia: Que sea de hecho (es decir, que verse sobre una “realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación [estando excluido] 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 disposiciones legales”); que sea manifiesto (en cuanto “evidente e indiscutible”); y que resulte de los documentos aportados en el expediente, el cual se integra también por los archivos de la Administración (DCE 795/1991). Lo que no cabe es, en este punto, aportar documentos extraños obrantes ciertamente en los archivos administrativos, pero concernientes a expediente distinto.

En suma, el error tiene que referirse “a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa” (STS de 16 de enero de 1995), excluyéndose el error de Derecho, sea cual fuere la acepción, intensidad o alcance del error jurídico. No constituye error de hecho la discrepancia respecto de criterios interpretativos (STS de 9 de diciembre de 1967); o un error en la aplicación de normas jurídicas (SSTS de 29 de mayo y 25 de junio de 1974). Las “cuestiones jurídicas”, en definitiva, no constituyen error de hecho».

3. Sentado esto, ha de decirse que el Cabildo de La Gomera fundamenta el recurso extraordinario de revisión en la causa de la letra a) del art. 125.1 LPACAP, al entender que al dictarse la Orden LOR2017CA00369, de la Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, de 30 de junio de 2017, por la que se concedió de forma directa una subvención nominada al Cabildo Insular de La Gomera, para cubrir los

gastos derivados de la realización de los proyectos denominados «Adecuación vía de acceso al futuro centro sociosanitario de La Gomera» y «Demolición del antiguo Hospital Insular de La Gomera», ésta incurrió en un error de hecho «en tanto en cuanto el punto primero de su parte resolutive determina un plazo de ejecución de la actuación coincidente con el plazo de ejecución previsto en proyecto, de 3 meses, hasta el 30 de septiembre de 2017. Es decir, que solo iniciándose la ejecución de la obra al día siguiente al de la concesión de la subvención se hubiera podido cumplir el plazo de ejecución de tres meses previsto en la Orden, siendo materialmente imposible dicho planteamiento habida cuenta que hasta el momento de concesión de la subvención no se puede generar el crédito por ingresos para posteriormente iniciar el procedimiento de adjudicación; por ello ahora planteamos el recurso extraordinario de revisión fundamentando el mismo en la causa del artículo 125.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, error de hecho en la Orden de la Consejera dictada en fecha 30 de junio de 2017, punto primero de su parte resolutive, al prever un plazo de ejecución de las actuaciones materialmente imposible de cumplir de acuerdo con las normas de contratación vigentes (entonces el RDL 3/2011, de 14 de noviembre, hoy derogado por la Ley 9/2017 de 8 de noviembre) y la regla del gasto; en virtud de las cuales al expediente de contratación se incorporará el certificado de existencia de crédito con carácter previo a su aprobación (art. 109 y ss. del TRLCSP), de tal suerte que el mismo, en caso contrario, quedaría viciado de nulidad en los términos de la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre».

Añade a ello, a la vista de la fundamentación de la Orden de la Consejera, de 1 de febrero de 2018, por la que se desestimó el recurso de reposición interpuesto frente a la denegación de solicitud de ampliación del plazo para la ejecución del referido proyecto:

«La denegación de la modificación del plazo para ejecutar la actuación “Demolición del antiguo Hospital de La Gomera”, y en consecuencia del abono de la misma, viene fundamentada única y exclusivamente en que se ha dejado transcurrir el plazo inicialmente establecido para la ejecución de la actuación hasta el 30/09/2017, sin haberse solicitado prórroga, por lo que de aceptarse se vulneraría el precepto 20.3 del Decreto Territorial 36/2009, de 31 de marzo por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias por lo que cabe examinar esta cuestión de una manera más detallada.

Sin que ello obste al reconocimiento del error cometido por el Cabildo de La Gomera al dejar transcurrir el plazo previsto en la orden para solicitar una modificación del plazo de ejecución de la obra, este proceder vino fundamentado en que desde el Cabildo se entendió

que la propia Orden había errado al establecer un plazo de tres meses para ejecutar la obra, siendo además éste coincidente con el plazo de ejecución previsto en el proyecto».

Pues bien, tal y como ha señalado la Propuesta de Resolución, y en coherencia con el carácter extraordinario del recurso planteado y, por ello, del análisis restrictivo de la interpretación de sus causas, para el estudio de la cuestión planteada ha de analizarse la documentación obrante en el expediente de concesión de la subvención, a fin de determinar si de la misma se infiere el error alegado.

A estos efectos, constan en el expediente los siguientes documentos relacionados con la determinación del plazo para ejecutar el proyecto:

- El 4 de mayo de 2017 tiene entrada en la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, solicitud del Cabildo Insular de La Gomera instando la concesión de una subvención para la realización de dos actuaciones: "Demolición del antiguo Hospital Militar" y «Mejora de la vía de acceso al futuro Centro Sociosanitario». En el documento «Memoria del programa y Plan de Financiación» figura como periodo de ejecución previsto desde el 1 de septiembre de 2017 al 28 de febrero de 2018.

- Con fecha 12 de mayo de 2017, el Cabildo Insular de La Gomera, mediante oficio dirigido a la Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, modifica el periodo previsto de ejecución de los proyectos, solicitando que el plazo para la realización «Demolición del antiguo Hospital Militar» fuese de tres meses, con fecha de inicio el 1 de julio de 2017 y de finalización el 30 de septiembre de 2017.

No consta en el expediente escrito ni requerimiento alguno anterior a que se dictase la Orden de concesión, en el que el Cabildo solicite modificar el plazo previsto para la ejecución del proyecto.

En la Orden de concesión de la subvención aprobada por la Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, se establece, pues, como fecha de ejecución del proyecto la solicitada por el Cabildo Insular de La Gomera en su oficio de 12 de mayo de 2017, es decir, una duración de tres meses con inicio el 1 de julio de 2017 y finalización el 30 de septiembre de 2017.

Por ende, del examen de los documentos que obran en el expediente no cabe deducir que se haya cometido error de hecho por parte de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda al dictarse la Orden de concesión de la subvención, sin que la Orden misma cuya revisión se insta constituya documento a los que alude el art. 125.1.a), siendo, además, que sólo tras haber transcurrido el plazo para la

ejecución del proyecto de demolición, se percató el Cabildo de la «imposibilidad de cumplimiento», solicitando, ya vencido el plazo, la ampliación del mismo.

Por tanto, no puede apreciarse, como señala la Propuesta de Resolución, la concurrencia de la causa de revisión alegada por el Cabildo Insular de La Gomera, siendo, por ello, conforme a Derecho la desestimación del recurso interpuesto.

4. Finalmente, hemos de señalar que en el escrito de interposición del recurso extraordinario de revisión, se señala que procede también la nulidad *ex art. 47.1. c)*, lo que implica que se presenta revisión de oficio contra la misma Orden a la que se dirige el recurso extraordinario de revisión, sin que se pronuncie sobre ello la Propuesta de Resolución, por lo que no es objeto del dictamen recabado.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución que desestima el recurso extraordinario de revisión contra la Orden nº LOR2017CA00369, de 30 de junio de 2017, por la que se concede de forma directa una subvención nominada al Cabildo de La Gomera para cubrir los gastos derivados de los proyectos denominados «Adecuación vía de acceso al futuro centro sociosanitario de La Gomera» y «Demolición del antiguo Hospital Insular de La Gomera», es conforme a Derecho.