



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 25 de octubre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión presentado por (...), contra la Resolución n.º 228/2019, de 22 de agosto, de concesión de la subvención nominativa para la inscripción en el European Culture Centre, en el contexto de la 58 Bienal de Venecia (EXP. 355/2022 RR)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Cabildo de Gran Canaria en el procedimiento administrativo a través del cual se encauza el recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...) contra la Resolución n.º 228/2019, de 22 de agosto de concesión de subvención para sufragar la participación en la exposición "Personal Structures" en el "European Centre de Venecia".

2. La preceptividad del dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Vicepresidente III por autorización del Presidente del Cabildo 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 el primer precepto citado con el art. 126 de la Ley 39/2015, de 15 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar resultan aplicables los arts. 125 y ss. LPACAP; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

4. De conformidad con lo dispuesto en el art. 125.1 LPACAP la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión corresponde al órgano que dictó el acto objeto de dicho recurso; en este caso, el Consejero del Gobierno de Presidencia del Cabildo de Gran Canaria.

5. La reclamante está legitimada activamente porque pretende la revisión de un acto firme sobre la base de un error de hecho deducible de documentos incorporados al expediente, siendo parte en el expediente que se pretende revisar [art. 4.1.a) LPACAP].

El Cabildo de Gran Canaria está legitimado pasivamente porque el error de hecho se imputa al mismo

6. Asimismo, concurren los requisitos necesarios para que se proceda a la tramitación del recurso extraordinario de revisión.

El recurso extraordinario de revisión interpuesto por la interesada no sólo se dirige contra un acto firme en vía administrativa -conforme a lo exigido en los arts. 113 y 125.1 LPACAP- sino que, además, se fundamenta en las causas establecidas en el art. 125.1 LPACAP, letra a) del art. 125.1 LPACAP (error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente)

En relación con el cómputo del plazo de interposición del recurso extraordinario de revisión, ha de tenerse en cuenta que dicho recurso fundamentado en la letra a) del art. 125.1 LPACAP debe ser interpuesto dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada ex art. 125.2 LPACAP; la resolución impugnada se notifica a la interesada el día 4 de septiembre de 2019 y el recurso extraordinario de revisión se formula con fecha 19 de mayo de 2022.

En definitiva, el recurso extraordinario de revisión ha sido formulado en tiempo y forma.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento administrativo son los siguientes:

1. Con fecha 12 de abril de 2019, (...) solicitó al Cabildo de Gran Canaria una ayuda destinada a sufragar "la participación en la exposición 'Personal Structures' en el "European Centre de Venecia".

Acompañó una memoria del proyecto "There Could Be A Monster Inside You". El apartado G) de dicha memoria contiene un presupuesto desglosado del proyecto en

el que consta que los gastos de inscripción ascienden a 7.500 € y que los gastos de producción de la performance rondan la misma cifra. Además, se incluye en dicho apartado que la ayuda solicitada al Cabildo de Gran Canaria asciende a 7.500 €, al igual que la solicitada al Gabinete Literario, sin que le atribuya un destino específico a una ni a otra.

2. Dado el interés público de conceder esta subvención, el Cabildo de Gran Canaria, a través de la Consejería de Presidencia, procedió a tramitar un expediente de modificación de crédito para dar cobertura presupuestaria a la misma, al mismo tiempo que modifica el Plan Estratégico de Subvenciones.

La propuesta que eleva al Pleno la Consejería de Presidencia, de fecha 7 de mayo de 2019, para la modificación del Plan Estratégico de Subvenciones de 2019, recoge expresamente (apartado primero) que el destino de la subvención es la "participación en la exposición 'Personal Structures 2019', en el contexto de la 58° Bienal de Venecia, por importe de 7.500 euros". Del mismo modo, dicho informe propuesta alude al crédito extraordinario con que se financiaría la subvención (antecedente de hecho tercero), siendo la denominación de la aplicación "PSJM (...). Participación en la exposición 'Personal Structures 2019' en el contexto de la 58° Bienal de Venecia".

3. En el acuerdo plenario adoptado en sesión extraordinaria de fecha 22 de mayo de 2019, se hace constar que la modificación del Plan Estratégico de Subvenciones de 2019 se llevó a cabo para tramitar, entre otras, la subvención nominativa a "(...) (autónoma) parte integrante del equipo PSJM, para sufragar gastos corrientes por la participación en la exposición 'Personal Structures 2019' 58° Bienal de Venecia en el European Cultural Center (sic), Palazzo Mora".

4. En sesión ordinaria del Pleno de la Corporación de fecha 24 de mayo de 2019, se aprobó, entre otros asuntos, el expediente de modificación de crédito N.º 19/6A, en la aplicación presupuestaria 01010 340 479001219 "PSJM (...), participación exposición "Personal Structures 2019" 58° Bienal Venecia", por importe de 7.500 euros, pasando a estado definitivo el 21 de junio de 2019.

5. La Resolución N.º 228/2019, de 22 de agosto, de concesión de la subvención, concreta -apartándose del tenor literal del Plan Estratégico de Subvenciones y de la denominación de la aplicación presupuestaria aprobados por el Pleno- que el importe de la misma se destinaría de forma exclusiva a la inscripción en el European Culture Centre (resuelvo primero), en la creencia de que así se había solicitado por la

peticionaria (antecedente de hecho primero, párrafo cuarto), lo que constituyó un error de hecho en la valoración de la solicitud.

6. El pago del importe total de la subvención, siete mil quinientos euros (7.500 euros), se realizó a favor de (...), con carácter anticipado, a justificar, mediante transferencia a la cuenta bancaria que figuraba en el preceptivo documento de Alta a Terceros, el 4 de septiembre de 2019, mediante un único abono.

7. La beneficiaria de la subvención presenta la justificación de la misma, con fecha 26 de noviembre de 2019 y número de Registro de entrada 75385, aportando:

-Memoria de la actividad.

-Relación clasificada de los gastos efectuados en la actividad subvencionada.

-Material promocional

-Diversas facturas, tickets y transferencias bancarias

8. Con fecha 9 de julio de 2020, la Consejería de Presidencia requirió a (...) para que subsanase la relación clasificada de los gastos efectuados en la actividad subvencionada, presentase facturas y transferencias de pagos recogidos en la mencionada relación clasificada de gastos e informase del importe de las ayudas percibidas por otras entidades públicas y privadas.

9. Fue notificada el 12 de julio de 2020, teniendo un plazo de 10 días hábiles para proceder a la subsanación. Con fecha 22 y 24 de julio de 2020 y números de registro de entrada N.º 35880 y 36549, respectivamente, presenta documentación para subsanar.

10. Examinada la documentación presentada para la subsanación, la Consejería de Presidencia consideró, entonces, lo siguiente:

a) Con respecto a la relación clasificada de gastos ha sido subsanada correctamente.

b) Al justificarse una factura emitida por el Stichting European Cultural Centre a nombre del Gabinete Literario y la transferencia del Gabinete Literario al Stichting European Cultural Centre, en pago de la misma, por el mismo importe y concepto por el cual figuraba en la Resolución de concesión de la subvención: el pago de la inscripción en la European Culture Center, la finalidad prevista ya había sido financiada por otra entidad, por lo que procedía exigir el reintegro.

c) Asimismo, en referencia a las ayudas, subvenciones u otros auxilios económicos recibidos, al manifestar la interesada que el Gabinete Literario aportó 7.500 euros, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria 3.500 euros, Canarias Crea 358,75 euros (el importe de los billetes de avión) se habría producido un exceso de financiación contrario a lo dispuesto en el art. 19.3 de la Ley General de Subvenciones.

De la documentación aportada tanto en la solicitud, la justificación y la subsanación se desprende que el proyecto ha sido subvencionado por aportaciones de diversas entidades. La suma total de las aportaciones asciende a 18.858,75 euros. El total de gastos recogidos en la relación clasificada de gastos es de 15.979,05 euros; por lo que, en consecuencia, existe un exceso de financiación de 2.879,70 euros.

Sentado lo anterior, el Servicio de Presidencia elabora propuesta de Resolución de fecha 9 de octubre de 2020, en la que concluye que procede exigir el reintegro total de la subvención otorgada mediante Resolución 228/19 con fecha de 22 de agosto de 2019 a (...) con el objeto de financiar los gastos del equipo PSJM por participar en la exposición "Personal Structures 2019". El importe a reintegrar ascendería a siete mil quinientos (7.500) euros, más los intereses de demora que corresponda y notifica la resolución de inicio del procedimiento de reintegro a (...), concediéndole el oportuno trámite de audiencia, a fin de que formule las alegaciones y presenten los documentos que estime procedentes.

11. Tras el trámite de audiencia, mediante Resolución N.º 209/21 dictada por la Consejería de Presidencia del Cabildo de Gran Canaria, con fecha de 13 de agosto de 2021, se acuerda solicitar el reintegro total de la subvención concedida, lo que le fue notificada en fecha de 25 de agosto de 2021.

12. Con fecha 24 de septiembre de 2021 (...) presenta recurso de reposición en relación a la resolución de reintegro total de la subvención concedida mediante Resolución N.º 209/21.

Asimismo, con fecha de 26 de octubre de 2021 (...) presenta escrito anexo solicitando la suspensión del procedimiento de reintegro de la mencionada subvención.

Se emite un informe del Servicio de Presidencia de 17 de marzo de 2022 proponiendo la desestimación del mencionado recurso de reposición.

III

En cuanto a la tramitación del recurso extraordinario de revisión:

Con fecha 19 de mayo de 2022, (...) interpone Recurso extraordinario de contra la Resolución N.º 228/2019, de 22 de agosto, de concesión de la subvención.

En extracto, justifica su recurso en que se ha producido un error de hecho al dictar la resolución de concesión de la subvención, pues de los propios documentos incorporados al expediente se desprende sin necesidad de interpretación, que la subvención se solicitó para participar en la exposición "Personal Structures" en la Bienal de Venecia de 2019, no exclusivamente para los gastos de inscripción, como se recogió en la misma.

"Participar" requiere inscribirse y muchos otros gastos derivados, tal y como se detalla en el propio presupuesto.

Así, la propia solicitud de la subvención incluye información sobre la suma con la que *"El Gabinete Literario de Las Palmas" iba a apoyar este Proyecto. El Gabinete se hizo cargo del pago de la inscripción para poder participar en la exposición, y la suma de la subvención se destinó a sufragar el resto de gastos que venían contemplados de forma expresa e inequívoca en el presupuesto presentado en la solicitud de la subvención luego concedida.*

Se ejecutó el proyecto satisfactoriamente, (...).

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Consejo Consultivo estima el recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...), contra la resolución N.º 228/2019, de 22 de agosto de concesión de subvención para sufragar la participación en la exposición "Personal Estructures" en el "European Centre de Venecia".

El recurso extraordinario de revisión se fundamenta en la causa prevista en la letra a) del art. 125.1 LPACAP, esto es, error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

Se propone revisar la Resolución N.º 228/2019, de 22 de agosto, de otorgamiento de subvención para participar en la exposición "personal Estructures" en el European Centre de Venecia, por haber concretado, apartándose del tenor literal del Plan Estratégico de Subvenciones y la aplicación presupuestaria aprobada por el Pleno de la Corporación, que el importe de la subvención se destinaría de forma exclusiva a la

inscripción en el European Culture Centre, en contra de la solicitado por la peticionaria cuya petición tenía un objeto más amplio como era la participación en la exposición 'Personal Structures 2019, en el contexto de la 58° Bienal de Venecia, lo que constituyó un error de hecho en la valoración de la solicitud.

2. Como ha tenido ocasión de señalar reiteradamente este Consejo Consultivo de Canarias -con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo-, « (...) *el recurso extraordinario de revisión (...) 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*» (Dictamen 401/2015, de 29 de octubre).

En este sentido este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 164/2022, de 28 de abril (con cita de los Dictámenes 290/2017, de 6 de septiembre, y 112/2019, de 28 de marzo), *«el recurso de revisión es expresamente adjetivado como extraordinario por el art. 125 LPACAP; 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 estos, que pueden fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, el recurso de revisión se ha de fundamentar exclusivamente en las causas tasadas del citado art. 125.1 LPACAP. 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 (SSTS de 17 de julio de 1981, 9 de octubre de 1984, 6 de julio y 26 de septiembre de 1988, 16 de marzo de 2004, entre otras). De ahí que por medio de él no puedan suscitarse cuestiones propias de los recursos ordinarios»*. Y es que *« (...) 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, 19 de diciembre de 2001 y 1 de diciembre de 1992, 20 de diciembre de 2005, 14 de diciembre de*

2006 y 22 de enero de 2007); y en todo caso «con sujeción a los presupuestos exigidos legalmente» (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, de 13 de julio de 2004)».

3. La STS 469/2022, de 25 de abril recoge la doctrina del Tribunal Supremo sobre el error de hecho como causa de un recurso extraordinario de revisión en los siguientes términos:

«El hecho de que el recurso se refiera a actos administrativos firmes determina su carácter extraordinario, en cuanto supone la excepción de dicha firmeza, y que se delimite el alcance de la impugnación que se circunscribe a la concurrencia en el acto impugnado de alguna de las circunstancias previstas en las letras a), b), c) y d) del art. 125.1, fuera de las cuales no cabe la revisión del acto administrativo impugnado.

En tal sentido se ha pronunciado la jurisprudencia de esta Sala, que se refleja ampliamente en la sentencia de 30 de junio de 2021 (RJ 2021, 3284) (rec. 323/2019), según la cual: "Como señala la sentencia de esta Sala de 29 de mayo de 2015 (RJ 2015, 2726) (recurso 519/2013), recogiendo criterios establecidos en las sentencias precedentes de 26 de abril de 2004 (RJ 2004, 2822) (recurso 2259/2000), 16 de febrero de 2005 (RJ 2005, 1844) (recurso 1093/2002), 31 de octubre de 2006 (RJ 2006, 7712) (recurso 3287/2003) y 14 de noviembre de 2011 (RJ 2012, 2190) (recurso 3645/2008), el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 118 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, hoy en el artículo 125 LPAC (RCL 2015, 1477) , "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". (...)

CUARTO.-

Siguiendo con el alcance del recurso extraordinario de revisión en razón de la circunstancia de error de hecho invocada por el recurrente, como señala la misma sentencia de 30 de junio de 2021 (RJ 2021, 3284) , "para que pueda prosperar el recurso extraordinario de revisión con fundamento en este motivo, será preciso, en primer lugar, que exista un error de hecho que, como dicen las SSTs de 24 de febrero de 2007 (recurso 491972002 y 10 de marzo de 2010 (RJ 2010, 4232) (recurso 2913/2008), no implique una interpretación de las normas legales o reglamentarias aplicables en el supuesto de que se trate, y en segundo lugar, que dicho error resulte de la simple confrontación del acto impugnado con los

documentos incorporados al expediente administrativo , sin necesidad de acudir a elementos ajenos al expediente para apreciar el error ».

Y en relación con el concepto de error de hecho y como se indica en dicha sentencia, es conveniente recordar los criterios de esta Sala al respecto: “que se resumen en la sentencia de 23 de mayo de 2012 (recurso 2139/2012, FD 7), al tratar como aquí sucede sobre la procedencia de un recurso extraordinario de revisión”. Llegados a este punto debemos recordar la conocida doctrina de esta Sala sobre la rectificación de errores materiales, aritméticos o de hecho mediante un procedimiento de revisión de oficio. El error material se caracteriza por ser ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por exteriorizarse prima facie por su sola contemplación, por lo que su corrección por ese cauce requiere que concurran, en esencia, las siguientes circunstancias: (a) que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos; (b) que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte; (c) que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de las normas jurídicas aplicables; (d) que mediante su corrección no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos; (e) que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica); (f) que no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no genere la anulación o la revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión; y (g) que se aplique con un hondo criterio restrictivo (véanse las sentencias de 5 de febrero de 2009 (RJ 2009, 2831) (casación 3454/05 , FJ 4º), 16 de febrero de 2009 (RJ 2009, 1239) (casación 6092/05, FJ 5 º) y 18 de marzo de 2009 (RJ 2009, 2851) (casación 5666/06 , FJ 5º)”.

4. Atendiendo a cuanto se ha expuesto anteriormente, resulta obligado concluir que procede la estimación del recurso extraordinario de revisión analizado en la Propuesta de Resolución, porque se desprende del expediente administrativo que la resolución de concesión de la subvención restringió el objeto de la solicitud de la interesada, en contra de la memoria del proyecto que presentó, que de ningún modo estaba limitado a la mera inscripción en el European Culture Centre, pues su petición tenía por objeto la participación en la exposición Personal Structures 2019, en el contexto de la 58º Bienal de Venecia, con el fin de sufragar gastos diversos derivados de dicha participación.

Actos posteriores a la concesión de la subvención, en el marco de la justificación de la subvención, ponen de relieve el error de hecho en que se incurrió en la resolución de concesión de la subvención, que se deduce a simple vista, sin necesidad de forzadas interpretaciones, de la documentación obrante en el expediente administrativo.

Ahora bien, la Propuesta de Resolución no limita su objeto a declarar la nulidad del acto de otorgamiento de la subvención mediante la declaración de nulidad de la resolución N.º 228/2019, de 22 de agosto que es objeto del recurso extraordinario de revisión, sino que también revoca resoluciones posteriores como la resolución de reintegro N.º 209/21 dictada por la Consejería de Presidencia del Cabildo de Gran Canaria de fecha 13 de agosto de 2021, notificada con fecha 25 de agosto de 2021, por la que se exigía el reintegro de 7.500 euros y, asimismo, ordena iniciar el expediente de reintegro de la cantidad de 2.879,70 euros por exceder el conjunto de subvenciones concedidas del coste de la actividad subvencionada.

Estas decisiones son consecuencia de la nulidad del acto revisado en base a la transmisibilidad de los vicios de los actos concatenados o consecuencia del análisis material de la justificación del gasto subvencionable, pero no forman necesariamente parte del recurso extraordinario de revisión, basado en causas restringidas tasadas en la Ley, contra la resolución de concesión de la subvención.

Por ello dichas decisiones adicionales no deben formar parte de la resolución que estima el recurso extraordinario de revisión contra la resolución N.º 228/2019, de 22 de agosto de concesión de subvención para sufragar la participación en la exposición "Personal Structures" en el "European Centre de Venecia", debiendo ser dictadas en resoluciones independientes, con sus propias motivaciones y pies de recursos, que den oportunidad a la interesada de hacer valer los recursos administrativos ordinarios previstos en la LPACAP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se estima el recurso extraordinario de revisión presentado por (...) contra la resolución n.º 228/2019, de 22 de agosto, de concesión de subvención nominativa para la participación en el European Culture Centre en el contexto de la 58 Bienal de Venecia, por importe de 7.500 euros, es parcialmente conforme a Derecho, debiendo tener cuenta las observaciones contenidas en el presente Dictamen.