



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 131/2023

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de marzo de 2023.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Economía, Conocimiento y Empleo del Gobierno de Canarias, en relación con la *Propuesta de resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la entidad (...), contra la resolución desestimatoria del recurso de alzada de 12 de septiembre de 2022 del Viceconsejero de Economía e internacionalización interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Promoción Económica de 12 de diciembre de 2021, por la que se acuerda la concesión, constitución de lista de reserva, desistimiento, exclusión o, en su caso, anulación de las solicitudes de la línea Covid de ayudas directas a personas autónomas y empresas prevista en el título I del Real Decreto-Ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19, financiada por el Gobierno de España, reguladas por el Decreto Ley 6/2021, de 4 de junio (líneas 2.2 y 2.3: personas autónomas, empresas y grupos de empresas con más de 10 y menos de 50 personas empleadas, y con 50 o más personas empleadas, respectivamente) (EXP. 87/2023 RR)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Economía, Conocimiento y Empleo, es la Propuesta de Resolución por la que se resuelve el recurso extraordinario de revisión interpuesto por (...), contra la Resolución desestimatoria del Recurso de Alzada, de 12 de septiembre de 2022, del Viceconsejero de Economía e Internacionalización, interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Promoción Económica, de 12 de diciembre de 2021, por la que se acuerda la concesión, constitución de lista de reserva, desistimiento,

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

exclusión o, en su caso, anulación de las solicitudes de la línea COVID de ayudas directas a personas autónomas y empresas prevista en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la covid-19, financiada por el Gobierno de España, reguladas por el Decreto ley 6/2021, de 4 de junio (líneas 2.2 y 2.3: personas autónomas, empresas y grupos de empresas con más de 10 y menos de 50 personas empleadas, y con 50 o más personas empleadas, respectivamente).

2. La preceptividad del dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación de la Sra. Consejera 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 (LCCC), en relación el primer precepto citado con los arts. 106.1 y 126.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. De conformidad con lo dispuesto en el art. 125.1 de la 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 Viceconsejero de Economía e Internacionalización.

4. El reclamante está legitimado activamente porque pretende la revisión de un acto firme sobre la base de documentos incorporados al expediente, siendo parte en el expediente que se pretende revisar [art 4.1.a) LPACAP].

La Administración autonómica está legitimada pasivamente porque el error de hecho se imputa a la misma.

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

Así, se pretende revisar la Resolución desestimatoria del Recurso de Alzada de 12 de septiembre de 2022, del Viceconsejero de Economía e Internacionalización, interpuesto contra la Resolución del Director General de Promoción Económica de 12 de diciembre de 2021, por la que se acuerda la concesión, constitución de lista de reserva, desistimiento, exclusión o, en su caso, anulación de las solicitudes de la Línea Covid de ayudas directas a personas autónomas y empresas prevista en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19, financiada por el Gobierno de España, reguladas por el Decreto Ley 6/2021, de 4 de junio (líneas 2.2 y 2.3: personas autónomas, empresas y grupos de empresas con más

de 10 y menos de 50 personas empleadas, y con 50 o más personas empleadas, respectivamente).

El recurso extraordinario de revisión interpuesto por el interesado no sólo se dirige contra un acto firme en vía administrativa -conforme a lo exigido en los arts. 113 y 125.1 de la LPACAP- sino que, además, se fundamenta en las causas establecidas en el art. 125.1 de la LPACAP-.

A este respecto se ha de advertir que el recurso interpuesto por el interesado se fundamentó en la causa prevista en la letra b) del art. 125.1 de la LPACAP (que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida). Por lo que, en relación con el cómputo del plazo de interposición del recurso de revisión, ha de tenerse en cuenta que este se ha interpuesto dentro del plazo de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos, ex art. 125.2 LPACAP: los documentos se obtienen el día 7 de noviembre de 2022 y el recurso extraordinario de revisión se formula con fecha 5 de noviembre de ese mismo año.

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

6. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que, por provocar indefensión al interesado, impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

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

- Mediante Decreto-ley 6/2021, de 4 de junio, se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión de la *«Línea Covid de ayudas directas a personas autónomas y empresas»* prevista en el Título I del Real Decreto-Ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, financiada por el Gobierno de España (BOC n.º 115, de 5 de junio de 2021).

Asimismo, mediante Decreto-ley 7/2021, de 10 de junio (BOC n.º 120, de 11 de junio de 2021), se modifica el citado Decreto-ley 6/2021, de 4 de junio.

- De conformidad con lo establecido en el apartado 1 del art. 10 del citado Decreto-ley 6/2021, de 4 de junio, el mecanismo utilizado para la concesión de las subvenciones previstas será el de subvención directa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como en el art. 21.1.c) del Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, y ello atendiendo a la singularidad derivada del impacto económico y social motivado por la crisis sanitaria generada por el COVID-19, que permiten apreciar la concurrencia de razones de interés público, económico y social, que dificultan la convocatoria pública en régimen de concurrencia competitiva de las mismas.

- El plazo de presentación de las solicitudes de subvención directa se determinó en el apartado 1 del art. 11 del Decreto ley 6/2021, de 4 de junio, estando comprendido entre el 15 de junio y el 28 de julio de 2021, ambos inclusive.

- Con fecha 17 de junio de 2021, la entidad recurrente presenta, en tiempo y forma, la solicitud para la Línea 2.3: personas autónomas, empresas y grupos de empresas con 50 o más personas empleadas y la documentación que debe acompañar la misma, de acuerdo con lo establecido en los arts. 11 y 12 del Decreto-ley 6/2021, de 4 de junio.

En la solicitud indica como epígrafe del IAE actividad principal, 1.86. Alquiler de bienes inmuebles, indicando fecha de alta el 1 de abril de 2004. Acompañando a dicha solicitud de la siguiente documentación:

Alta terceros

Escritura

Escritura reestructuración

Asignándose el número de expediente: EXP-SUBPYMES2-1049-2021.

- Con fecha 12 de noviembre de 2021 se publicó en el Boletín Oficial de Canarias (BOC n.º 233) anuncio de requerimiento de subsanación de las solicitudes presentadas en el marco de la convocatoria de subvenciones reguladas por el Decreto ley 6/2021, de 4 de junio, requiriéndose a la entidad recurrente por los siguientes motivos, para que subsane o aporte documentación en el plazo de 10 días:

5.1 La solicitante debe aportar certificado de estar al corriente con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

- Con fecha 10 de noviembre de 2021, la entidad presenta, en tiempo y forma, la siguiente documentación:

Certificado AEAT grupo turístico.

Certificado AEAT (...).

Grupo Med. Management.

(...).

Certificado AEAT (...).

Pantallazo.

Escrito alegaciones.

Con fecha 15 de noviembre de 2021, la entidad recurrente presenta, en tiempo y forma, la siguiente documentación:

Certificados positivos AEAT

Con fecha de 15 de noviembre de 2021, la entidad recurrente presenta, en tiempo y forma, la siguiente documentación:

Escrito alegaciones acompañado de diversa documentación.

- Por aplicación de lo dispuesto en la cláusula Novena de los Convenios de Cooperación suscritos con las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Canarias, dichas Corporaciones de Derecho Público, como entidades colaboradoras de la Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo y del Servicio Canario de Empleo, presentan los informes-propuesta de concesión, desestimación o, en su caso, declaración de desistimiento.

- Mediante Resolución de 12 de diciembre de 2021 se acuerda la concesión, constitución de lista de reserva, desestimación o, en su caso, la declaración de desistimiento, de determinadas solicitudes correspondientes a la línea 2 de las subvenciones dirigidas al mantenimiento de la actividad de personas trabajadoras autónomas y pequeñas y medianas empresas, de los sectores más afectados por la crisis derivada de la covid-19, reguladas por el Decreto-ley 6/2021, de 4 de junio.

En el anexo IV figura la entidad recurrente, indicando como fecha de solicitud completa el 15 de noviembre de 2021, situándose así en el puesto 28 en la lista de reserva.

- Con fecha 12 de enero de 2022, la entidad recurrente presenta, en tiempo y forma, Recurso de Alzada contra la Resolución de 12 de diciembre ante la Viceconsejería de Economía e Internacionalización.

- Con fecha 12 de septiembre de 2022, el Recurso de Alzada interpuesto por el recurrente fue desestimado por el Viceconsejero de Economía e Internacionalización, por los motivos que constan en el expediente.

- La Dirección General de Promoción Económica ha procedido a verificar la autenticidad del certificado contradictorio positivo aportado por el recurrente mediante la comprobación de su código seguro de verificación respectivo.

El certificado contradictorio presentado por el recurrente concuerda con el original obtenido de la página web de la AEAT. Coincidiendo en su fecha de efectos con el certificado negativo obtenido telemáticamente por la Dirección General de Promoción Económica el 4 de noviembre de 2021, siendo la causa del certificado negativo, no estar al corriente de pago de deudas tributarias en periodo ejecutivo.

III

Los principales trámites del procedimiento han sido los siguientes:

- Con fecha 8 de noviembre de 2022 el recurrente interpone Recurso Extraordinario de Revisión contra la Resolución desestimatoria del Recurso de Alzada de 12 de septiembre de 2022 del Viceconsejero de Economía e Internacionalización interpuesto contra la Resolución del Director General de Promoción Económica de 12 de diciembre de 2021, por la que se acuerda la concesión, constitución de lista de reserva, desistimiento, exclusión o, en su caso, anulación de las solicitudes de la Línea Covid de ayudas directas a personas autónomas y empresas prevista en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, al considerar que (...) se encontraba al corriente respecto a sus obligaciones tributarias tanto con anterioridad al requerimiento efectuado por la Administración, como previamente a la solicitud de la subvención, sobre la base de lo dispuesto en el art. 125.1, letra b) de la LPACAP.

- Adjunto al recurso extraordinario de revisión el recurrente presenta certificado acreditativo de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias a efectos de obtener una subvención otorgada por las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo establecido por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, respecto a la sociedad del (...), denominada (...), fechado el 7 de noviembre de 2022, pero con fecha de efectos del 4 de noviembre de 2021.

- Con fecha 11 de enero de 2023 la Dirección General de Promoción Económica dicta Propuesta de Resolución por la que se propone estimar el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por la entidad (...), dejar sin efecto la Resolución de 12 de diciembre de 2021 y reconocer la obligación y formular propuesta de pago, por importe de 1.440.169,71 euros, a favor de la entidad recurrente.

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Consejo Consultivo estima el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por la entidad (...) contra la Resolución del Director General de Promoción Económica de 12 de diciembre de 2021, por la que se acuerda la concesión, constitución de lista de reserva, desistimiento, exclusión o, en su caso, anulación de las solicitudes de la Línea Covid de ayudas directas a personas autónomas y empresas prevista en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19, financiada por el Gobierno de España, reguladas por el Decreto Ley 6/2021, de 4 de junio (líneas 2.2 y 2.3: personas autónomas, empresas y grupos de empresas con más de 10 y menos de 50 personas empleadas, y con 50 o más personas empleadas, respectivamente). Y ello con fundamento en la acreditación de la causa prevista en la letra b) del art. 125.1 de la LPACAP (*«Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente»*).

2. Con carácter previo, hemos de advertir, como ha expresado en numerosas ocasiones este Consejo Consultivo que, dado el carácter extraordinario del Recurso de Revisión, sus causas deben interpretarse restrictivamente. Así, en este sentido, en el Dictamen 16/2020, de 16 de enero, 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».

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 y 16 de marzo de 2004, entre otras), doctrina reiterada, además en nuestros Dictámenes 389/2014, de 31 de octubre; 31/2015, de 28 de enero; 82/2015, de 11 de marzo; y 282/2015, de 24 de julio).

«De ahí que por medio de este recurso no puedan suscitarse cuestiones propias de los recursos ordinarios, y que, cuando se funde en las dos primeras causas del art. 125.1 LPACAP (error de hecho que resulta de un documento que obra en el expediente o que aparezca, aunque sea posterior), 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 (STS de 5 de diciembre de 1977, 4 de abril de 1979, 17 de junio de 1981, 28 de septiembre de 1984, 20 de marzo de 1985, 6 de abril de 1988, 16 de julio de 1992, 16 de enero de 1995, 30 de enero de 1996, 9 de junio de 1999 y 9 de octubre de 2007, entre otras)», doctrina asimismo reiterada en nuestros Dictámenes 453/2014, de 18 de diciembre; 48/2020, de 4 de febrero; 481/2020, de 24 de noviembre y 319/2021, de 10 de junio).

También es doctrina reiterada y constante de este Consejo Consultivo, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, acerca de la naturaleza jurídica del Recurso Extraordinario de Revisión (véanse Dictámenes 475/2017, de 19 de diciembre, 411/2017, de 7 de noviembre, y 335/2016, de 10 de octubre), que *“Para valorar el fondo del asunto es necesario recordar que en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo, de 31 de mayo de 2012, se señala acerca del recurso extraordinario de revisión que: «Ante todo procede recordar que, como hemos señalado en sentencias de 31 de octubre de 2006, reiterando lo declarado en sentencia de 26 de abril de 2004 (recurso de casación n.º 2259/2000, fundamento jurídico cuarto), (...) el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 118 de la Ley 30/1992, 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».*

3. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso nos lleva a compartir plenamente con la Propuesta de Resolución la estimación del presente Recurso de Revisión.

En efecto, concurre la causa del recurso extraordinario de revisión contenida en el art. 125.1 b) LPACAP, que establece *«Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida»*, en virtud del cual el recurrente presenta como *«documento de*

valor esencial» certificado positivo acreditativo de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias a efectos de obtener una subvención otorgada por las Administraciones Públicas, fechado el 7 de noviembre de 2022, pero con fecha de efectos del 4 de noviembre de 2021.

Así, tal certificado evidencia que el interesado se encontraba al corriente de sus obligaciones tributarias a efectos de obtener una subvención otorgada por las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo establecido por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Ello pone de manifiesto que se incurrió en error de hecho cuando se verificó telemáticamente que la sociedad del grupo, (...), no estaba al corriente de sus obligaciones tributarias.

En definitiva, concurren los elementos necesarios para estimar el presente recurso extraordinario de revisión, pues han aparecido documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencian el error de la resolución recurrida [art. 125.1.b) LPACAP], ya que el certificado positivo presentado por la entidad recurrente, con sentido contrario al obtenido previamente por vía telemática por parte de la Dirección General de Promoción Económica, constata el error cometido al calificar como incompleto el expediente el 8 de noviembre de 2021 -que relegó a la lista de reserva al interesado al haber agotado el crédito disponible-, al haber obtenido una certificación negativa rectificadora posteriormente, de forma expresa, por la propia AEAT, de lo que resulta nula la actuación de la citada Dirección General, debiéndose restituir a la empresa recurrente en su derecho al cobro de la subvención solicitada. Por ello se considera que la Propuesta de Resolución es ajustada a Derecho, no solo al estimar el recurso, sino también al entrar en el fondo de la cuestión resuelta por el Recurso de Alzada, esto es, la procedencia de conceder la subvención regulada por el Decreto ley 6/2021, de 4 de junio, y en la cuantía establecida.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que estima el Recurso Extraordinario de Revisión, interpuesto por la sociedad (...), contra la Resolución desestimatoria del Recurso de Alzada, de 12 de septiembre de 2022, del Viceconsejero de Economía e Internacionalización, interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Promoción Económica, de 12 de diciembre de 2021, por la que se acuerda la

concesión, constitución de lista de reserva, desistimiento, exclusión o, en su caso, anulación de las solicitudes de la línea COVID de ayudas directas a personas autónomas y empresas prevista en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la covid-19, financiada por el Gobierno de España, reguladas por el Decreto ley 6/2021, de 4 de junio (líneas 2.2 y 2.3: personas autónomas, empresas y grupos de empresas con más de 10 y menos de 50 personas empleadas, y con 50 o más personas empleadas, respectivamente), se considera conforme a Derecho, ya que concurre la causa de revisión consistente en la aparición de documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencian el error de la resolución recurrida, tal como se razona en el Fundamento IV del presente Dictamen.