

En Logroño, a 5 de octubre de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

94/05

Correspondiente a la consulta trasladada por el Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja en relación con el recurso extraordinario de revisión formulado por don Ángel L.M. contra Resolución de fecha 1 de marzo de 2004 sobre ayuda solicitada para la mejora y modernización de las estructuras de producción de explotaciones agrarias para una primera instalación.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por Resolución de fecha 7 de noviembre de 2002, de la Consejería de Agricultura, se concedió a don Ángel L.M. una ayuda a la inversión por él prevista para mejora de su explotación agraria a tenor de lo dispuesto en el Reglamento (CE) 1.257/99, en el Real Decreto 613/2001, de 8 de junio, y en la Orden 9/2002 de la citada Consejería. A tal efecto, se consideró que la inversión proyectada por el interesado importaba un total de 16.852,76 €, cantidad que se tomó como base para concederle la subvención directa del 20 por 100 de dicha inversión (3.370,55 €, a cargo de la CAR) y proponer al MAPA la subsidiación de un préstamo en cuantía de 2.246,43 € en concepto de bonificación actualizada de intereses y de 1.124,12 € en concepto de minoración de actualidades.

Segundo

Por Resolución de 1 de marzo de 2004 se liquida la ayuda, considerando que sólo se ha justificado por el interesado una inversión de 7.287,11 €. En consecuencia, como subvención directa se liquida el 20 por 100 de dicha cantidad (1.457,42 €) y se libera el compromiso de gasto por el restante hasta los 3.370,55 € concedidos en 2002 (esto es, 1.913,13 €). Correlativamente, la bonificación actualizada de los intereses del préstamo se reduce a 1.079,32 euros y la minoración de anualidades a 378,10 €.

Según consta en el expediente, esta Resolución fue enviada al interesado por correo certificado y recibida por éste el 5 de marzo de 2004.

Tercero

El 4 de octubre de 2004, tiene entrada en el Registro de la Consejería de Agricultura y Desarrollo económico un escrito de D. Ángel L.M. en el que manifiesta que *“debido a una orden recibida a través de mi entidad bancaria, se me insta a devolver la mitad de un crédito que se me había concedido para mejora de infraestructuras agrarias, alegando que la mitad de las inversiones no se habían efectuado. Pudiendo demostrar, con el acta de comprobación y la totalidad de las facturas, que se han efectuado las mismas en el tiempo exigido, me dirijo a usted para que se examine de nuevo mi expediente y de esta manera poder subsanar los posibles errores y detener la orden de devolución del crédito”*.

Cuarto

El anterior escrito del interesado fue calificado por la Consejería, invocando a tal efecto el art. 110.2 de la LRJ-PAC —según el cual *“el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”*—, como un recurso extraordinario de revisión, en cuyo concepto se ha tramitado el presente expediente.

Quinto

En el expediente obra una propuesta de resolución de fecha 12 de enero de 2005 en la cual, estimando el recurso extraordinario de revisión, se proponía reconocer una inversión realizada de 13.896,05 € (6.608,94 € más que la reconocida en la resolución recurrida), lo que comportaría un pago adicional de 1.321,79 € en concepto de subvención directa, más la correspondiente repercusión en las ayudas ligadas al préstamo bonificado.

Sin embargo, sometida dicha propuesta de resolución a informe de la Intervención General, ésta, en el emitido con fecha 5 de abril de 2005, únicamente considera justificada

una inversión adicional sobre la liquidada en la Resolución recurrida de 1.708,05 € (lo que haría una inversión total de 9.075,16 €), de donde que la obligación a reconocer en concepto de subvención directa sólo sería de 357,61 € adicionales sobre los 1.457,42 € liquidados y abonados en 2004; todo lo cual tendría igualmente la correspondiente repercusión en las ayudas ligadas al préstamo.

Sexto

Sometido el expediente al oportuno informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, ésta lo emite el 25 de junio de 2005 estimando que concurre la causa de revisión del artículo 118.1.1.^a de la Ley 30/1992, si bien aclarando que *“para la estimación del recurso de revisión deberá formularse una propuesta de resolución en forma”*. Esta observación viene motivada porque, al parecer (no consta dicho documento en el expediente que se nos ha remitido), la propuesta de resolución formulada por la Secretaría General Técnica se limita a estimar el recurso extraordinario de revisión sin formular una propuesta de liquidación de las ayudas concedidas al recurrente.

Finalmente, con fecha 12 de julio de 2005, se formula propuesta de resolución que se remite a este Consejo Consultivo, la cual, desatendiendo la observación de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, se limita a proponer *“la estimación del recurso extraordinario de revisión presentado por D. Ángel L.M. frente a la resolución dictada con fecha 1 de marzo de 2004”*, sin entrar, por lo demás, en el fondo del asunto.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 28 de julio de 2005, registrado de entrada en este Consejo el día 1 de septiembre del mismo año, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 1 de septiembre de 2005, registrado de salida el día 5 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo

Calificada por la propia Administración la reclamación formulada por D. Ángel L.M. como un recurso extraordinario de revisión, contemplado y regulado en los artículos 108, 118 y 119 de la Ley 30/1992, es notoria la procedencia de la emisión del presente dictamen, que nuestra Ley reguladora [artículo 11-f)], en coherencia con la Ley Orgánica del Consejo de Estado (artículo 22.9), califican como preceptivo. Por lo demás, nos remitimos a este respecto a la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en su Dictamen 27/2000.

Cuestión distinta, de la que nos ocuparemos a continuación, es la de si realmente puede o no calificarse como un recurso extraordinario de revisión la reclamación presentada por el interesado.

Segundo

Sobre la calificación de la reclamación del interesado como un recurso extraordinario de revisión y su eventual procedencia

El escrito presentado por D. Ángel L.M. el 4 de octubre de 2004, que hemos reproducido en el antecedente fáctico tercero de este dictamen, fue considerado por la Consejería de Agricultura y Desarrollo económico, tras invocar el artículo 110.2 LRJ-PAC, como un recurso extraordinario de revisión. Para ello se tuvo en cuenta que la reclamación se deducía contra un acto firme en vía administrativa (la Resolución de 1 marzo de 2004, que el interesado no recurrió en plazo), que su eventual procedencia derivaba de la posible aplicación al caso de la causa primera del artículo 118.1 LRJ-PAC (haber incurrido la Administración en error de hecho resultante de los propios documentos

incorporados al expediente) y que no había transcurrido el plazo de cuatro años establecido para este caso en el número 2 del propio artículo 118 LRJ-PAC.

El debate se centra, en consecuencia, en determinar si hubo o no error de hecho por parte de la Administración, pues sólo ello permitiría estimar procedente el recurso extraordinario de revisión, al ser evidente que no es siquiera planteable la concurrencia de ninguna de las otras causas que, a tenor del artículo 118.1 LRJ-PAC, lo hacen posible.

Según resulta del expediente (de varios informes que se plasman en la primera propuesta de resolución, de 12 de enero de 2005, luego objetada, en las cuantías, por la Intervención General), el problema se ha ocasionado en este caso por la admisión o no, a efectos de justificar la inversión realizada (que es la base sobre la que se calcula y liquida la subvención), de las diferentes facturas y documentos contables aportados por el interesado.

La norma aplicable al caso es el Reglamento (CE) 1685/2000, según el cual *“por regla general, los pagos realizados por el beneficiario final deberán justificarse mediante facturas originales pagadas. En los casos en que esto no sea posible, los pagos serán justificados por documentos contables de valor probatorio equivalente”*. Interpretando este precepto, la Consejería de Agricultura admitía como justificantes de pago las facturas con el oportuno *recibí*, pero esta práctica fue objetada por la Intervención General en los informes de certificación de cuentas del año 2002 y posteriores, lo que dio lugar a una instrucción del Jefe de Servicio indicando que sólo se consideraran justificados los pagos realizados a los proveedores por transferencia bancaria. Sobre el tema se recabó informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que lo emitió el 9 de octubre de 2003 concluyendo que, a tenor del citado Reglamento comunitario, no podían inadmitirse otros justificantes de pago diferentes de la transferencia bancaria, tales como *“el abono en metálico y recibí firmado en la factura, talones, etc.”* La situación culmina con el dictado de la Instrucción 03/2004 por el Director General de Desarrollo Rural, coherente con las conclusiones del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Enfrentada a la cuestión de la procedencia o improcedencia del recurso extraordinario de revisión a que se contrae el presente expediente, la Dirección General de los Servicios Jurídicos —sin duda acuciada por los resultados arbitrarios e injustos a que parece llevar otra interpretación— fuerza el concepto de *“error de hecho”* a efectos del citado recurso, toda vez que, partiendo de la premisa de que en su informe de 10 de octubre de 2003 *“se aclaraba que no puede limitarse la forma de pago y la constancia del mismo a un único medio como es la transferencia bancaria”*, se termina concluyendo que *“la contumacia en el error por parte de la Consejería consultante no puede calificarse como error de derecho ya que desde el punto de vista jurídico la cuestión quedó zanjada con toda claridad en nuestro informe de 9/10/2003”*, por lo que —afirma finalmente— *“en este*

sentido no computar pagos que no se hayan hecho por transferencia bancaria es un error de hecho”.

Sin embargo, este Consejo Consultivo no puede sino discrepar de la anterior conclusión. Como prueba con toda claridad la existencia del propio informe de octubre de 2003 de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como los actos e instrucciones precedentes y consiguientes de la propia Administración, no hay aquí error de hecho ninguno, sino —simplemente— una divergente interpretación de la norma aplicable del Reglamento comunitario anteriormente transcrita por los diversos órganos administrativos que han tenido ocasión de pronunciarse sobre ella, sea con efectos resolutorios o meramente consultivos. En este sentido, es notorio, a nuestro juicio, que no ha habido en este caso, y en ningún momento, ninguna clase de error, ni de hecho, ni de derecho.

El error, como categoría jurídica, se contrae a los casos en que se produce una falsa representación de la realidad de las cosas que conduce a quien yerra a emitir una declaración de voluntad —aquí, de índole resolutoria— que, en otro caso, no hubiera emitido. Es ese error el que puede ser de hecho o de derecho. En el primer supuesto —error de hecho— hay un equivocado conocimiento de la realidad fáctica, que, en la exigencia del art. 118.1.1.^a LRJ-PAC, resulta precisamente de haber prescindido al dictar la resolución de documentos incorporados al expediente de los que se infiere con nitidez que son otros los presupuestos fácticos que debían haberse tenido en cuenta como premisa de lo decidido, determinando la incorrección de ésta. En el segundo —error de derecho— lo que se desconoce es la realidad jurídica, esto es, la norma o regla de Derecho en la que debe subsumirse una determinada realidad fáctica, y se desconoce de modo tal que, de haberse conocido, la declaración o resolución adoptada habría sido otra. Pero cuando, como ocurre en el caso que nos ocupa, no hay duda alguna en la norma o regla de Derecho aplicable, y simplemente se discrepa o duda de su alcance, la hipótesis no puede calificarse de error, ni siquiera de error de derecho: mucho menos, pues, de error de hecho, que es el único relevante a los efectos del recurso extraordinario de revisión.

Como dice la propia Dirección General de los Servicios Jurídicos en su informe —y los subrayados son suyos—, “el criterio jurisprudencial consolidado sobre el concepto de error de hecho en el recurso administrativo de revisión (por todas, STS, 3.^a, de 6 de abril de 1988, de 16 de julio de 1992, de 16 de enero de 1995, de 30 de noviembre de 2000), ha sido definido como *aquel que recae sobre un hecho, cosa o suceso, esto es, sobre una realidad **independiente de toda opinión**, criterio particular o calificación, estando excluido de su ámbito todo aquello que se refiere a cuestiones de derecho, **apreciación de pruebas...***” De esto se trata justamente en este caso: de la prueba de los pagos hechos por los beneficiarios de las subvenciones y de a qué documentos, en concreto, se les puede dar ese valor probatorio. La conclusión es tan clara que no necesita de más comentarios.

En definitiva, pues, a juicio de este Consejo Consultivo, no puede estimarse el recurso extraordinario de revisión a que se contrae el presente expediente por no concurrir la causa 1.^a del artículo 118.1 LRJ-PAC, esto es, la de que al dictar la resolución “*se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente*”.

Tercero

Sobre el fondo del asunto y la posible revocación del acto administrativo.

No obstante la conclusión alcanzada en el anterior fundamento jurídico de este dictamen, el examen del fondo del asunto conduce inequívocamente, en el criterio de este Consejo Consultivo, a apreciar que la Resolución recurrida, de 1 de marzo de 2004, es contraria al ordenamiento jurídico. Coincidimos plenamente con el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 9 de octubre de 2003 en que el Reglamento (CE) 1685/2000 no permite restringir la prueba de los pagos a las transferencias bancarias: es más, según el mismo, dicha prueba, por regla general, se alcanza aportando las “*facturas originales pagadas*”, esto es, firmadas por el acreedor, que es lo que en la práctica crediticia se conoce como *recibo*, el cual es, al decir de la STS. (Sala 1.^a) de 3 de febrero de 1994, “*un documento probatorio por medio del cual el acreedor atestigua que el deudor ha cumplido la prestación*”. En consecuencia, y en la medida en que la Resolución de 1 de marzo de 2004 únicamente tuvo por acreditados los pagos realizados mediante transferencia bancaria y prescindió de las facturas firmadas por los acreedores, infringió el citado Reglamento comunitario y no resulta, por ende, conforme a Derecho.

Sentado lo anterior, el problema es determinar si existe o no algún cauce para dejar sin efecto dicha Resolución y dictar otra que sea acorde con el ordenamiento jurídico, y ello teniendo en cuenta que dicha Resolución devino firme en vía administrativa por no haber sido recurrida en plazo.

No lo es, por lo ya expuesto, el recurso extraordinario de revisión, y tampoco puede serlo la revisión acordada de oficio o a instancia del interesado, puesto que ésta se contrae a los actos nulos de pleno derecho y el que nos ocupa es simplemente anulable, al no concurrir ninguna de las causas de nulidad que enuncia el artículo 62.1 LRJ-PAC.

Pero si estas vías se muestran inhábiles, no ocurre lo mismo con la que deriva del artículo 105.1 LRJ-PAC, a cuyo tenor “*las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico*”. En este caso es posible, en efecto, la revocación de la Resolución, que es sin duda un acto de gravamen o desfavorable

en la medida en que viene a alterar, con infracción del ordenamiento jurídico, las condiciones en que inicialmente se concedió la subvención al interesado.

La revocación puede dictarse en cualquier momento, siendo suficiente para acreditar su procedencia lo actuado en el expediente administrativo que motiva el presente Dictamen. Es cierto que, en principio, no cabe acordar la revocación a instancia o solicitud del interesado, pues es un procedimiento que ha de iniciarse de oficio; pero, en este caso, entendemos que hay razones de justicia material y economía procesal que permiten acordar ahora tal revocación, como admiten las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de abril de 2000 y 11 de julio de 2001.

Por lo demás, una vez revocada la indicada, Resolución de 1 de marzo de 2004, debe procederse a una nueva liquidación de la subvención concedida en su día considerando como gastos de inversión justificados todos aquellos que deben tenerse por tales conforme a lo dispuesto en el Reglamento (CE) 1685/2000, no sólo según la interpretación del mismo que resulta del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 9 de octubre de 2003 y que este Consejo Consultivo confirma, sino precisando además, frente a los criterios expuestos por la Intervención General en su informe de 5 de abril de 2005, lo siguiente:

1.º Que, conforme a lo dispuesto en el apartado 1.6 de la Norma núm. 1 del Reglamento (CE) 1685/2000, plenamente aplicable al caso, las contribuciones en especie consistentes en trabajo voluntario no remunerado son subvencionables siempre que su valor se determine según el tiempo prestado y los salarios normales por hora y día para el trabajo realizado. En consecuencia, y salva la rectificación que en su caso proceda en aplicación de esos criterios, no hay razón para excluir la factura presentada por el propio interesado que obra en el expediente como documento núm. 15.

2.º Que tampoco hay razón para excluir el IVA como gasto subvencionable siempre que sea real y definitivamente soportado por el beneficiario final, según resulta de lo dispuesto en la Norma 7.ª del indicado Reglamento (CE) 1685/2000.

CONCLUSIONES

Primera

No procede estimar el recurso extraordinario de revisión que es objeto del presente expediente, por no concurrir ninguna de las causas que hacen factible dicho recurso a tenor de lo dispuesto en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992.

Segunda

No obstante, es posible la revocación de la Resolución de 1 de marzo de 2004 por concurrir los requisitos exigidos por el artículo 105.1 de la misma Ley 30/1992.

Tercera

Una vez revocada la Resolución, debe procederse a una nueva liquidación de la subvención concedida al interesado, para lo cual deben tenerse en cuenta los criterios que se señalan en el último de los Fundamentos de Derecho de este Dictamen.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.