

En Logroño, a 21 de octubre de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras D^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta, y D^a. M^a. Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

57/24

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Consejero de Educación y Empleo del Gobierno de La Rioja en relación con el *Recurso extraordinario de revisión de Millan-Tritucum S.L., en materia de subvenciones para el fomento de empleo.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Educación y Empleo del Gobierno de La Rioja ha remitido a este Consejo Consultivo el expediente tramitado en relación con el recurso extraordinario de revisión precitado, del que resultan los antecedentes de interés que se relacionan a continuación.

1. Mediante Resolución 900/2021, de 27 de abril, de la Consejería de Desarrollo Autonómico, publicada en el BOR el 5 de mayo de 2021, se aprobó el gasto y la convocatoria de las subvenciones destinadas al fomento del empleo por cuenta ajena para el año 2021, en aplicación de la Orden EDU/34/2020, de 2 de julio, de la Consejería de Educación y Cultura, reguladora de tales subvenciones, posteriormente modificada mediante Orden DEA/78/2020, de 18 de diciembre, de la Consejería de Desarrollo Autonómico.

Tal Resolución 900/2021, entre otras previsiones:

i. Reconocía como beneficiarios de tales subvenciones a las empresas, cualquiera que fuera su forma jurídica, las personas físicas y las entidades privadas sin ánimo de lucro que ejercieran una actividad económica y que, en su condición de empleadores,

contrataran a trabajadores por cuenta ajena que reunieran los requisitos y condiciones establecidos en cada uno de los programas previstos en dicha Orden, a cuyas concretas bases se remitía expresamente, (Apartados Primero y Tercero).

ii. Fijaba en un mes el plazo para presentar solicitudes, desde la fecha de contratación del trabajador o la conversión del contrato en indefinido, estableciendo como fecha límite el día 29 de octubre de 2021, (Apartado Quinto).

iii. Establecía la obligación de presentar las solicitudes a través de medios electrónicos, disponiendo a tal efecto de firma electrónica avanzada, (Apartado Sexto).

2. Por su parte, la Orden EDU/34/2020, reguladora de las subvenciones a que nos venimos refiriendo, contemplaba específicamente, en su artículo 8.2.a), la correspondiente a la contratación por tiempo indefinido y a jornada completa de trabajadores menores de treinta años identificados en la base de datos del Sistema de Garantía Juvenil, fijándola en 4.000 euros por cada contrato.

En su artículo 11, establecía que la solicitud de las subvenciones se dirigiría al titular de la Consejería competente en materia de empleo, según el modelo normalizado establecido, acompañada de la documentación exigida en su caso, dentro del plazo establecido en cada una de las resoluciones de convocatoria, por vía telemática.

E igualmente señalaba tal artículo, en su punto 7, *“De conformidad con el artículo 28 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, la Dirección General competente en materia de empleo consultará a las diferentes Administraciones Públicas y obtendrá directamente la información legalmente pertinente para acreditar el cumplimiento de los requisitos necesarios para obtener la subvención, incluida la de carácter tributario estatal y autonómico y la de la Seguridad Social, así como respecto al impuesto sobre Actividades Económicas y la plantilla de la empresa mediante la aplicación PIDO de la Seguridad Social y a través de los Servicios de Verificación y consulta de Datos de Identidad, Plataforma de Intermediación SVD y las plataformas públicas de información a las que tenga acceso”*.

3. Con fecha 28 de septiembre de 2021, *Millan-Tríticum, S.L.*, con domicilio y centro de trabajo en San Millán de la Cogolla (La Rioja), concertó un contrato de trabajo por tiempo indefinido y a jornada completa con X, nacida el 28 de marzo de 1995 y, por tanto, menor de treinta años, e inscrita, desde el día 23 de septiembre de igual año, en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (en adelante SNGJ).

Cumplíendose los presupuestos para obtener la subvención correspondiente a tal contratación y acogíendose a las previsiones de la Orden EDU/34/2020, el mismo día de formalización de aquel contrato, *Millan Tríticum, S.L.*, 28/09/2021, es decir, dentro del

plazo previsto en la convocatoria para el ejercicio 2021, presentó telemáticamente la correspondiente solicitud, a la que, es de suponer, acompañó la oportuna documentación.

4. Registrada tal solicitud, el día 22 de noviembre de 2021, se realizó consulta al Sistema Informático del Servicio Público de Empleo al objeto de verificar si la citada trabajadora se hallaba incorporada a la base de datos del SNGJ, lo que permitió confirmar al órgano tramitador que, en el historial de colectivos especiales de dicha trabajadora no constaban datos.

5. Considerando que la ausencia de datos en tal historial entrañaba que la repetida trabajadora no se hallaba identificada en el SNGJ y que, por tanto, no se cumplían la totalidad de las condiciones a que se hallaba supeditada la concesión de la específica subvención solicitada por *Millan-Tríticum, S.L.*, con fecha 13 de diciembre de 2021, la Consejería de Desarrollo Autonómico dictó Resolución denegatoria de tal subvención.

6. Si bien en el expediente no aparece documentación acreditativa de la fecha en que se notificó a la solicitante la Resolución denegatoria, parece claro, que lo fue el mismo día de su dictado pues tal concreto día, de hecho, formuló recurso de reposición por escrito frente a la citada Resolución, el cual obra en el expediente, con registro de entrada del 13 de diciembre de 2021.

A tal escrito, la solicitante adjuntó copia de la Resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, de 24 de septiembre de 2021, por la que se dispuso la inscripción de X en el SNGJ, con efectos del 23 de septiembre de 2021.

Acreditó, así, la solicitante, en sede de recurso, el cumplimiento de los requisitos a que venía supeditada la concesión de la subvención solicitada.

7. A pesar de que el informe que el servicio tramitador emitió con respecto a tal recurso de reposición y la propuesta de resolución que formuló el Director General de Diálogo Social y Relaciones Laborales, ambos obrantes en el expediente, eran favorables a su estimación, el titular de la Consejería de Desarrollo Autonómico dictó Resolución el 30 de diciembre de 2022 inadmitiendo dicho recurso por haber sido interpuesto extemporáneamente, antes de iniciarse el plazo previsto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

8. Notificada la anterior Resolución a *Millan-Tríticum, S.L.* el día 2 de enero de 2023, ésta no interpuso recurso contencioso-administrativo.

9. Con fecha 13 de febrero de 2023, *Millan Tríticum, S.L.* interpuso recurso extraordinario de revisión frente a la Resolución de 13 de diciembre de 2021, por la que se

denegó la subvención solicitada.

A su través, la recurrente alega que, en la fecha en que contrató por tiempo indefinido y a jornada completa a X y solicitó aquella subvención, la trabajadora se hallaba inscrita en el SNGJ, como, de hecho, se acreditó documentalmente al interponer el recurso de reposición frente a la Resolución denegatoria de tal subvención.

Concluye, en consecuencia, que tal Resolución denegatoria fue producto de un error manifiesto e interesa se dicte resolución por la que se reconozca su derecho a percibir la subvención solicitada.

10. Con fecha 26 de marzo de 2024, la Consejería de Educación y Empleo solicitó información complementaria al Servicio Público de Empleo Estatal, al objeto de resolver tal recurso extraordinario de revisión.

En concreto, se interesó que dicho Servicio aclarara los motivos por los que en el historial de colectivos especiales de dicha trabajadora no constaran datos, cuando fueron consultados por el órgano gestor de tal Consejería el día 22 de noviembre de 2021; y, sin embargo, ésta se hallara registrada en el SNGJ con efectos del 23 de septiembre de igual año.

Tal Servicio dio contestación a tal petición mediante escrito de 15 de abril de 2024, obrante en el expediente, explicando los motivos por los que la inscripción en el SNGJ de dicha trabajadora, que confirma se produjo el día 23 de septiembre de 2021, podía no aparecer en el historial de colectivos especiales consultado por la Consejería actuante el 22 de noviembre de igual año; y recordando que las comprobaciones de estado en Garantía Juvenil han de realizarse mediante el acceso al SNGJ, en cuanto es un fichero que constituye el sistema oficial de información y seguimiento sobre la implementación de la Garantía Juvenil en España y, como tal, la lista única de demanda y el soporte para la inscripción de las personas interesadas en las acciones ejecutadas en el contexto de la Garantía Juvenil (artículo 92), o bien, se podrá solicitar a la persona joven un certificado a una fecha determinada para acreditar su estado en el SNGJ.

11. Con fecha 7 de agosto de 2024, la Jefa del Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Jurídica de la Consejería consultante emitió Propuesta de Resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por *Millan-Tríticum, S.L.*, planteando estimar éste, previo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y, a continuación, dictamen de este Consejo Consultivo.

12. Remitido el expediente a la Dirección General de los Servicios Jurídicos en fecha que no consta, el Letrado de los mismos emitió informe favorable a la propuesta de Resolución el 12 de agosto de 2024.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

Primero

Por escrito fechado el 9 de septiembre de 2024, registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, el Excmo. Consejero de Educación y Empleo, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Por escrito firmado, enviado y registrado electrónicamente de salida el 10 de septiembre de 2024, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada 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

Nuestro dictamen tiene carácter preceptivo, al disponer el artículo 11.f de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja que éste deberá ser consultado en los expedientes de *"revisión de oficio de los actos administrativos en los casos y con los efectos previstos en la legislación vigente, y, en los mismos términos, los recursos administrativos de revisión"*.

Igual carácter preceptivo le atribuye el artículo 12.2-F), de nuestro Reglamento orgánico y funcional, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Segundo

Sobre el recurso extraordinario de revisión.

1. El art. 125.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) dispone que: *“contra los actos firmes en vía administrativa, podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión, ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: a) que, al dictarlos, se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*.

2. Sobre naturaleza del recurso extraordinario de revisión, es expresiva la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (STS) de 9 de mayo de 2023, ECLI:ES:TS:2023:2089, la que, recogiendo criterios establecidos en sentencias precedentes de igual Sala (entre otras, STS, 30 de junio de 2021, ECLI:ES:TS:2021:2737; 14 de noviembre de 2011, ECLI:ES:TS:2011:7827, ó 29 de mayo de 2015, ECLI:ES:TS:2015:2277), establece, al respecto del recurso extraordinario de revisión, hoy previsto en el art. 125 de la Ley 39/2015, que *“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. El Consejo de Estado también ha insistido en las notas estructurales de este excepcional cauce impugnatorio, que *“es extraordinario en el doble sentido de que se da respecto de actos firmes, y sólo procede por causas tasadas”*, que, además, deben ser interpretadas restrictivamente, ya que, *“sólo en presencia de una de estas circunstancias, dadas las evidentes razones de justicia que en ellas concurren (pues se trata de causas vinculadas a la existencia de un error o a la comisión de un delito), puede y debe ceder la firmeza de los actos administrativos”* (por todos, el Dictamen del Consejo de Estado núm. 796/98, de 23 de abril de 1998).

Este Consejo Consultivo se ha hecho eco de esa doctrina, entre otros muchos, en sus dictámenes D.71/06 o D.73/07, por solo citar algunos ejemplos.

4. La Consejería tramitadora considera, en su Propuesta, que el recurso extraordinario de revisión interpuesto por *Millan-Tríticum, S.L.* ha de estimarse, puesto que la Resolución frente a la que éste se dirige, fue el resultado de un “*error de hecho*”, incardinando el supuesto analizado en la causa establecida por el art. 125.1.a) LPACAP.

Los Servicios Jurídicos, por su parte, informan favorablemente la propuesta, sin entrar a analizar la concurrencia de los presupuestos exigibles para dictar una resolución estimatoria.

5. Expuestos los anteriores extremos y al objeto de emitir nuestro Dictamen, comenzaremos analizando los perfiles con los que la doctrina y la jurisprudencia han delimitado la causa revisora que contempla el artículo 125.1. LPACAP, en su apartado a).

La doctrina administrativista, en relación con la causa de revisión establecida prevista en tal precepto, viene considerando pacíficamente que, para su viabilidad, es preciso que exista error de hecho, esto es: i) que los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto recurrido sean inexactos o no respondan a la realidad; ii) que el error sea manifiesto y evidente, sin necesidad de realizar esfuerzo alguno para su demostración; y iii) que dicho error resulte de los propios documentos incorporados al expediente, sin, para apreciarlo, acudir a elementos extraños a los que integran el expediente, ni a las declaraciones hechas por órganos jurisdiccionales.

Por su parte, la Jurisprudencia mayoritaria, ya consolidada, enseña que *"ha de entenderse, como error de hecho, aquel que verse sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiera a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, debiendo poseer las notas de ser evidente, indiscutible y manifiesto"*. Así, las SSTs, 3ª de 06-04-1988, (ECLI:ES:TS:1988:2483); 05-12-1990 (ECLI:ES:TS:1990:8969 y ECLI:ES:TS:1990:16056); o 28-01-2010 (ECLI:ES:TS:2010:179) y las en ellas citadas.

Ambas coinciden al exigir que el descubrimiento de dicho “*error*” venga a desfigurar, por sí mismo y de modo radical, el sustrato fáctico sobre el que se asentó la resolución impugnada, alterándolo hasta tal punto que resulte inequívoco que, de no haberse padecido, la decisión jurídica que el acto impugnado comporta hubiera tenido un sentido o contenido diferente.

Pues bien, aplicando estrictamente las pautas interpretativas anteriormente detalladas, este Consejo Consultivo ha concluido que, efectivamente, la denegación a la recurrente de la subvención por ésta solicitada, constituyó el producto de una desafortunada actuación del órgano gestor, el cual no accedió, como debía, al SNGJ, a fin de verificar que la trabajadora contratada se hallara identificada e inscrita en el mismo,

limitándose a acceder al historial de colectivos especiales de dicha trabajadora en el SPEE y a interpretar, incorrectamente, que la inexistencia de datos en tal historial entrañaba que la misma no figuraba identificada en el SNGJ.

Todo ello derivó en un error de hecho, como lo fue considerar que la trabajadora contratada no se hallaba inscrita en el repetido SNGJ, cuando lo cierto es que lo estaba desde el día 23 de septiembre de 2021 y así consta acreditado inequívocamente en el expediente.

Así las cosas, parece claro que la única premisa fáctica sobre la descansaba la Resolución por la que se denegó la subvención solicitada por la recurrente, esto es, no hallarse la trabajadora inscrita en el SNGJ al tiempo de la contratación, se ha revelado completamente errónea.

Y, sin ningún tipo de duda, tal error fue determinante del sentido denegatorio de aquella Resolución, hasta el punto de que, de no haberse padecido, la solicitante (hoy recurrente) hubiera visto aceptada su solicitud y obtenido la subvención.

Es nuestro parecer, en consecuencia, que la Resolución recurrida, en cuanto denegó la solicitud de la subvención formulada por la recurrente, constituyó el producto de un error de hecho, que se infiere de forma manifiesta de la propia documentación obrante en el expediente y que, además, fue determinante del sentido denegatorio de tal solicitud, lo que entraña que concurre la causa que, conforme al artículo 125.1 a) LPACAP, permite la estimación del recurso extraordinario de revisión a que se refiere el presente dictamen.

CONCLUSIÓN

Única

A juicio de este Consejo Consultivo, en el presente caso concurre la causa que, de acuerdo con lo previsto en el art. 125.1-a) LPACAP permite la estimación del recurso extraordinario de revisión.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO