

Expediente Núm. 299/2013
Dictamen Núm. 211/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 10 de octubre de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 31 de agosto de 2013, examina el expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por frente a las Resoluciones de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos de 10 de noviembre de 2011 y 29 de octubre de 2012, por las que se conceden subvenciones a favor de las Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 11 de abril de 2013, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un recurso extraordinario de revisión frente a las Resoluciones de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos de 10 de noviembre de 2011 y 29 de octubre de 2012, por las que se conceden subvenciones destinadas a las Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias para los planes de explotación correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012, toda vez que en las mismas se descontó a la recurrente

“la parte proporcional a los meses en que el guardapesca tenía revocada la credencial para ejercer como vigilante”.

Reseña que la mencionada revocación tuvo lugar el 16 de febrero de 2011 en virtud de Resolución del Consejero, concediéndosele *ex novo* la credencial al mismo guardapesca mediante Resolución de 23 de febrero de 2012 -lapso temporal que motivó la reducción de las ayudas-, habiéndose declarado por sentencia firme la anulación de la revocación acordada en 2011 “por no ser ajustada a Derecho”; decisión judicial de la que la Cofradía manifiesta haber tenido conocimiento el 12 de febrero de 2013 a través del propio guardapesca.

Indica, finalmente, que la Cofradía ha tenido que abonarle “la nómina (...) durante todos los meses en que no ha dispuesto de credencial de guardapesca, ya que había interpuesto recurso”.

2. Los dos actos administrativos objeto de recurso se dictan tras la tramitación de sendos procedimientos en los que obra, entre otra, la siguiente documentación:

a) Resolución de 13 de julio de 2011, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se aprueba la convocatoria de las subvenciones destinadas a las Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias para planes de explotación y otros gastos de funcionamiento. Entre los antecedentes de esta Resolución se hace referencia a la aprobatoria de las bases reguladoras de estas subvenciones (publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 10 de marzo de 2010), y a la autorización de un gasto “para la concesión de las (...) ayudas (...) por importe de 450.000 euros”. A tenor de lo dispuesto en el artículo 6 del anexo I de la convocatoria “estas subvenciones se concederán en régimen de concurrencia competitiva”, contemplándose cuantías de “1.500,00 € a cada Cofradía por cada plan en el que participe./ 22.500,00 € por todos los gastos generados a aquellas Cofradías que tengan bajo su cargo las labores de vigilancia realizadas, por cada guardapesca, o las cantidades proporcionales si este servicio no se presta durante todo el año. Esta cantidad deberá justificarse mediante costes laborales de los guardapescas contratados al efecto, salvo un

máximo de 1.500 euros que podrán justificarse en gastos asociados al guardapesca (combustible, teléfono, seguros embarcación y vehículos...)”.

b) Resolución de 24 de abril de 2012, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por la que se aprueba la convocatoria de las subvenciones destinadas a las Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias para planes de explotación para el ejercicio 2012, que se rige por las mismas bases reguladoras. El artículo 4 de su anexo I determina que “para la concesión de las presentes ayudas se establece un crédito de 260.000 €”, contemplándose idénticas cuantías que en la Resolución anterior, bajo la misma fórmula, más otras adicionales que no interesan al presente procedimiento. Se puntualiza en este anexo (artículo 11) que, en el caso de gastos de personal, la justificación de las subvenciones se realizará aportando contrato de trabajo, nóminas y boletines de cotización, justificantes bancarios y copia de los modelos oficiales para el abono de las retenciones correspondientes al impuesto sobre la renta.

c) Solicitudes de subvención de la Cofradía interesada, correspondientes a ambas convocatorias, acompañadas de la documentación pertinente.

d) Resolución de 10 de noviembre de 2011, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por la que se dispone el gasto y se concede subvención a favor de las Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias. En sus antecedentes se hace constar la revocación de la autorización concedida al guardapesca adscrito a la Cofradía recurrente, “por lo que la cuantía de la subvención correspondiente se le rebaja proporcionalmente al tiempo en el que efectivamente contó con servicio de vigilancia de las zonas integradas en los planes de explotación”, concediéndosele por tal concepto 6.452,05 €, frente a los 25.500 que se otorgan a otras Cofradías. La suma de las subvenciones concedidas con cargo al crédito reservado para este fin asciende a “259.952,05 €”.

Entre la documentación justificativa aportada por la Cofradía falta la nómina del vigilante correspondiente al mes de diciembre.

e) Resolución de 29 de octubre de 2012, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por la que se dispone el gasto y se

concede subvención a favor de las Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias. En sus antecedentes se hace constar que por Resolución del Consejero de 28 de febrero de 2012, "con efectos del día de la fecha (...), se concedió la credencial de guardapesca marítimo autorizado (...) adscrito a la Cofradía de Pescadores" recurrente, "por lo que la cuantía de la subvención correspondiente se le rebaja proporcionalmente", concediéndosele por este concepto "17.522,29 €", frente a los 21.272,29 € que se otorgan a las Cofradías que prestaron el servicio todo el año.

Entre la documentación justificativa que presenta la Cofradía aparecen las nóminas del vigilante a partir del mes de marzo, pero los justificantes bancarios del ingreso solo se aportan a partir de junio.

f) Resolución de la Consejera de Agroganadería y Recursos Autóctonos de 18 de junio de 2013, por la que se inicia expediente de reintegro parcial de la subvención concedida a la Cofradía mediante Resolución de 29 de octubre de 2012 por "deficiencias en la justificación", que "indiciariamente" afectan a un importe de 1.961,79 €.

Durante el trámite de audiencia la Cofradía acompaña extractos bancarios del pago de una nómina, sin que conste el ordenante, en la cuenta de titularidad de una mujer que, según se afirma en el escrito de alegaciones, es cónyuge del vigilante.

Con fecha 22 de julio de 2013, la Consejera de Agroganadería y Recursos Autóctonos resuelve que se proceda al reintegro de la cantidad de 1.961,79 € correspondientes a la subvención concedida, más 23,92 € en concepto de intereses de demora, por cuanto "la documentación aportada no acredita el pago mediante transferencia bancaria de la nómina del vigilante".

3. El día 16 de agosto de 2013, la Jefa del Servicio de Estructuras Pesqueras emite informe-propuesta en sentido estimatorio.

Recoge en sus antecedentes la realidad de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias que "estima el recurso interpuesto (...) contra la Resolución de 16 de

febrero de 2011, por la que se acuerda la revocación de la autorización administrativa concedida al guardapesca”.

Considera que el anterior pronunciamiento judicial constituye “un documento de valor esencial que evidencia el error de la resolución recurrida”, y que “se cumple también el plazo de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme”.

En consecuencia, propone estimar el recurso interpuesto “al haberse constatado la existencia de un nuevo documento” que anula la decisión revocatoria “tomada como base para minorar la cuantía de la subvención”. Entiende, asimismo, que procede “autorizar, disponer el gasto y conceder una ayuda pública por importe de 22.797,95 euros a la Cofradía de Pescadores (...), cantidad calculada atendiendo a la diferencia entre la ayuda otorgada y la que se habría concedido si el guardapesca hubiese estado acreditado durante todo el periodo y teniendo en cuenta la cantidad justificada por la Cofradía”.

4. En este estado de tramitación, mediante escrito de 31 de agosto de 2013, registrado de entrada el día 6 del mes siguiente, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a las Resoluciones de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos de 10 de noviembre de 2011 y 29 de octubre de 2012, por las que se conceden subvenciones a favor de las Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra m), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra m), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo,

aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Resulta indudable la legitimación de la recurrente, dada su condición de solicitante de la ayuda contra cuya denegación parcial se dirige el recurso extraordinario de revisión que se formula.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto autora del acto recurrido.

TERCERA.- El recurso extraordinario de revisión se ha interpuesto contra un acto consentido y, por tanto, firme en vía administrativa, y ante el órgano competente, esto es, el mismo que dictó el acto objeto del recurso extraordinario de revisión; todo ello en los términos de lo dispuesto en los artículos 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y 29 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

Respecto al plazo de presentación del recurso, y atendiendo a la circunstancia concurrente -la aparición de "documentos de valor esencial para la resolución del asunto-, el artículo 118.1.2.^a de la LRJPAC establece que, en tal caso, el recurso se interpondrá dentro del plazo de "tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos". En el supuesto examinado el documento esencial que fundamenta el recurso es la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias por la que se anula la revocación de la autorización administrativa concedida al guardapesca, y de la que la recurrente afirma haber tenido conocimiento el 12 de febrero de 2013. Se ha comprobado que dicha Sentencia se dictó el día 30 de enero de 2013, y se constata que entre la fecha de conocimiento de la misma y el 11 de abril de 2013 -en que tuvo entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias el recurso extraordinario

de revisión- no han transcurrido los tres meses legalmente establecidos para la interposición del mismo, por lo que ha de concluirse que fue formulado en plazo.

CUARTA.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, y tal y como hemos manifestado en dictámenes anteriores, el recurso extraordinario de revisión constituye una vía excepcional que procede exclusivamente en los supuestos y por los motivos tasados previstos en el artículo 118, apartado 1, de la citada LRJPAC, cuya interpretación debe ser estricta para evitar que se convierta, *de facto*, en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos una vez transcurridos los plazos legalmente establecidos para la interposición de los recursos administrativos ordinarios. En este sentido, es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 16 de febrero de 2005 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª-) al reafirmar el carácter excepcional del recurso extraordinario de revisión, lo que determina la necesidad de una interpretación rigurosa de los motivos invocados en aras de no contravenir el principio de seguridad jurídica dejando en suspenso *sine die* la firmeza de los actos administrativos.

En el presente supuesto, la circunstancia que da entrada al planteamiento del recurso extraordinario de revisión es la reseñada en el artículo 118.1.2.ª de la LRJPAC, a cuyo tenor procederá la interposición del mismo cuando “aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”. A tal efecto hace valer la parte interesada una sentencia judicial sobrevenida; elemento que, por su naturaleza, bien podría constituir -a la vista de sus pronunciamientos- un documento esencial capaz de evidenciar suficientemente el error de las resoluciones recurridas. En este sentido, la jurisprudencia viene reiterando que la causa 2.ª del artículo 118 “permite ahora incluir (...), también, los documentos posteriores. Pero esos documentos, aunque sean posteriores, han de ser (...) unos que pongan de relieve, que hagan aflorar, la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución, o que ya era la que hubiera debido considerarse como

tal en ese momento; y, además, que tengan valor esencial para resolver el asunto por tenerlo para dicha resolución la situación que ponen de relieve o que hacen aflorar. Son documentos que, por ello, han de poner de relieve un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución. En este sentido, sí es posible que sentencias judiciales que hagan aflorar la realidad de tales situaciones lleguen a ser incluidas entre los documentos a que se refiere la causa 2.^a./ Pero lo que no cabe incluir son sentencias que meramente interpretan el ordenamiento jurídico aplicado por esa resolución de modo distinto a como ella lo hizo. Ni tan siquiera aunque se trate de sentencias dictadas en litigios idénticos o que guarden entre sí íntima conexión./ No cabe, porque entonces el recurso extraordinario de revisión, apartándose de su específica naturaleza y finalidad, se transformaría contra la armonía del sistema en una especie de instrumento hábil para extender los efectos de esas sentencias más allá del ámbito subjetivo a que se refiere el artículo 72 de la Ley de la Jurisdicción” (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2008 y 17 de junio de 2009 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a-). En similares términos, el Consejo de Estado ha señalado en reiteradas ocasiones (entre otras, en el Dictamen 1662/96, de 23 de mayo) que “la apreciación de que se aportan documentos nuevos de carácter esencial requiere que se aprecie su valía en tal modo que, de haber existido, aparecido o constado al momento de dictarse la resolución que se combate, éste hubiera variado sustancialmente de sentido y signo”, y todo ello por el hecho de que, continúa el indicado dictamen, “un documento de valor esencial es aquel que motiva la destrucción de la firmeza de un acto administrativo por la sola certeza de su existencia”; debiendo, en suma, tales documentos “evidenciar el error de la resolución recurrida, de forma tal que con su mera aportación quede demostrado dicho error de forma concluyente y definitiva” (Dictamen 950/11, de 28 de julio). Proyectando esta doctrina a las resoluciones que deniegan subvenciones públicas se concluye con facilidad que el recurrente en revisión habrá de obtener una decisión favorable cuando, a la luz de la sentencia recaída, pueda deducirse que cumplía puntual y efectivamente el requisito por cuya ausencia se le denegó la ayuda, quedando patente el error.

Sentado esto, hemos de reparar en que, en el supuesto examinado, las resoluciones atacadas se limitan a descontar al beneficiario de las ayudas la parte proporcional a los meses en que no mantuvo el servicio de vigilancia mediante guardapesca habilitado adscrito a la Cofradía, de acuerdo con lo señalado en las convocatorias. En efecto, las dos convocatorias de subvención se rigen por las bases aprobadas mediante Resolución de la Consejería de Medio Rural y Pesca de 23 de febrero de 2010 y publicadas en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 10 de marzo del mismo año. En ellas se establece (artículo 4) que “se consideran gastos subvencionables aquellos que, de manera indubitada respondan a la naturaleza de la subvención, tales como nóminas de guardapescas y otro personal de las Cofradías, pólizas de seguros, consumo energético, reparaciones en maquinaria e instalaciones, comunicaciones, etc. y se realicen, con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la correspondiente convocatoria anual”. Ambas convocatorias recogen, en este concepto, cuantías de “22.500,00 € por todos los gastos generados a aquellas Cofradías que tengan bajo su cargo las labores de vigilancia realizadas, por cada guardapesca, o las cantidades proporcionales si este servicio no se presta durante todo el año. Esta cantidad deberá justificarse mediante costes laborales de los guardapescas contratados al efecto, salvo un máximo de 1.500 euros que podrán justificarse en gastos asociados al guardapesca (combustible, teléfono, seguros embarcación y vehículos...)”. En la convocatoria correspondiente al ejercicio de 2012 se puntualiza (artículo 11 del anexo) que la justificación de las subvenciones, en el caso de gastos de personal, se realizará aportando contrato de trabajo, nóminas y boletines de cotización, justificantes bancarios y copia de los modelos oficiales para el abono de las retenciones correspondientes al impuesto sobre la renta.

Por su parte, el Decreto 23/1995, de 2 de marzo, por el que se crea la Figura de Guardapesca Marítimo Autorizado (Boletín Oficial del Principado de Asturias de 4 de abril de 1995), atiende a la necesidad de establecer mecanismos de control de las actividades extractivas en las áreas reservadas para los planes de explotación de recursos pesqueros, entendiéndose por

“Guardapescas Marítimos Autorizados”, a tenor de lo establecido en el artículo 1 del referido Decreto, “aquellas personas físicas autorizadas por la Consejería de Medio Rural y Pesca”, contemplándose en el artículo 4 los requisitos exigidos para adquirir la condición de guardapesca (que se otorga por la Consejería, mediante credencial, tras la superación de unas pruebas selectivas) y en el artículo 8 las causas de pérdida de la condición. En definitiva, del citado reglamento se desprende que quien no esté autorizado por la Administración no puede ser guardapesca.

De ello se concluye que los gastos subvencionados a las Cofradías son, por lo que aquí interesa, los “generados (...) por cada guardapesca”, y que deben justificarse mediante “costes laborales de los guardapescas contratados” -descontando una cantidad por “gastos asociados al guardapesca”-, aportando al efecto “contrato de trabajo (...), nóminas y boletines de cotización”. Expresado en otros términos, el objeto del auxilio público es el gasto ligado al mantenimiento del “guardapesca” adscrito a la Cofradía, lo que presupone la asunción por el ente corporativo de los costes laborales asociados a un trabajador efectivamente habilitado como tal -una persona que cuente con la credencial de guardapesca marítimo y desempeñe tal función con autorización vigente-, pues, de otro modo, difícilmente encajaría el gasto en el concepto de “labores de vigilancia” desarrolladas por “guardapesca”. En suma, si quien desempeñaba esas funciones no contaba con autorización administrativa vigente, por haberle sido revocada, no podía ejercerlas sin desconocer la ejecutividad de la decisión revocatoria, y la Cofradía tampoco podía contratarle regularmente ni abonarle una nómina como tal “guardapesca”. Y si lo hizo no pudo ser por el desarrollo de un trabajo para el que el empleado carecía de título habilitante; esto es, los servicios eventualmente prestados sin licencia nunca pudieron consistir en las labores de guardapesca objeto de la subvención.

Advertido esto, se observa que la sentencia judicial que trata de hacerse valer es ajena al sustrato fáctico en que se fundan las resoluciones atacadas, ya que se detiene en la relación entre autorizante y autorizado, sin que en el proceso judicial se hayan discutido la realidad o vicisitudes de los servicios de

vigilancia -presupuesto de las decisiones a las que se imputa el error-, ni aflore realidad distinta de la considerada en su momento. Nada hay, pues, en el documento aportado que evidencie que la resolución dictada está viciada de error en cuanto al concepto por el que se aminora la subvención, puesto que, aunque se haya anulado la resolución administrativa revocatoria, los hechos que motivaron la denegación parcial de la ayuda se mantienen sin alteración, siendo, por sí solos -con independencia de la eventual concurrencia de otros-, motivo suficiente para aquella denegación. El restablecimiento de la situación jurídica individualizada del trabajador que obtuvo la sentencia -y la adopción de las pertinentes medidas a tal fin- puede tener una significación resarcitoria para el recurrente en juicio, pero no alcanza a transmutar la naturaleza viciada de los servicios eventualmente prestados sin licencia, toda vez que la decisión revocatoria era ejecutiva.

En definitiva, aunque la Cofradía hubiera abonado su salario a un trabajador durante los meses en que no disponía de credencial vigente no podría sostenerse que esos gastos correspondieran al mantenimiento del servicio de vigilancia objeto de las subvenciones, toda vez que en estas la habilitación como "guardapesca" se contempla como elemento esencial y como criterio o unidad de cómputo. La posterior anulación de la decisión revocatoria de la credencial -que era ejecutiva- no interfiere ni puede sanar la marcada inconsistencia de las labores eventualmente desempeñadas mientras se carecía de habilitación vigente, por lo que, sin perjuicio de otras derivaciones, que se circunscriben a las relaciones entre la Administración y el titular de la credencial revocada, no puede sostenerse con base en la sentencia invocada que haya habido error al minorar la subvención concedida a la Cofradía interesada por no haber cumplido las condiciones requeridas para la concesión de las ayudas objeto de esta revisión.

Rechazada por tal causa la revisión pretendida, se advierte, igualmente, de la concurrencia -en lo que afecta a una parte del auxilio que se reclama- de un motivo adicional que impide la estimación de lo pretendido, pues no queda acreditado el mantenimiento por la Cofradía de una relación laboral con la persona que supuestamente ejercía las labores de vigilancia durante algunos de

los meses en que no contaba con credencial vigente, al no haberse aportado las correspondientes nóminas y faltar, en relación con algunas de ellas, los justificantes bancarios del ingreso, tal como resulta del expediente de reintegro que se incorpora a las actuaciones.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede desestimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por contra las Resoluciones de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos de 10 de noviembre de 2011 y 29 de octubre de 2012, por las que se conceden subvenciones a favor de las Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.