

Dictamen nº: **424/19**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **23.10.19**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de octubre de 2019, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid a través del consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la Resolución de 19 de marzo de 2019 de la directora general de Relaciones Laborales y Retribuciones por la que se estimó el recurso de reposición interpuesto por D. .... contra la Resolución de 13 de febrero de 2019 por la que se denegó una ayuda asistencial.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 23 de septiembre de 2019 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo del Ayuntamiento de Madrid, en relación al expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 440/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la

Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos a la letrada vocal D<sup>a</sup> Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 23 de octubre de 2019.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del acuerdo:

1.- Por Acuerdo de 23 de marzo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid se aprobaron las Bases generales de la convocatoria de las ayudas de acción social para 2018 y las Bases específicas reguladoras de cada una de las líneas de acción social.

Dentro de las Bases específicas se incluía como Línea II- Aparatos auditivos y arreglos y prótesis dentales. El artículo 3 de las mencionadas Bases específicas señalaba que para la Línea II mencionada debía acompañarse la solicitud con *“factura desglosada con los requisitos establecidos en el artículo 4.1 e) de las Bases Generales. En los servicios dentales se indicará que la operación está exenta de IVA”*.

El artículo 3 de las Bases Generales especificaba el ámbito subjetivo de aplicación y en su apartado 3.3.1 concretaba que *“el personal municipal, así como el personal jubilado y pensionistas podrán percibir las ayudas de acción social que les correspondan, por gastos que hayan sido generados por los o las integrantes de su unidad familiar, siempre y cuando estos últimos o estas últimas se encuentren dados o dadas de alta en la correspondiente base de datos municipal como personas beneficiarias de la unidad familiar tanto en el momento de presentar la solicitud de la ayuda, como en el momento de realización del*

*gasto que motiva la misma y que esta se prevea en las bases específicas de la ayuda de que se trate”.*

2.- El 15 de noviembre de 2018 un empleado municipal presentó una solicitud dentro de la convocatoria de ayudas asistenciales del año 2018 para la obtención de una ayuda correspondiente a la Línea II, en relación con una asistencia dental prestada a su hijo. Con la solicitud se adjuntó una factura por importe de 600 euros de un Centro de Ortodoncia en la que figuraba como paciente el hijo del solicitante. Además presentó un formulario normalizado de *“declaración responsable para renovación de la inscripción de hijos de 18 a 24 años en la unidad familiar año 2018”* fechada el 15 de noviembre de 2018.

3.- Por Resolución de 13 de febrero de 2019 de la directora general de Relaciones Laborales y Retribuciones se denegó la ayuda solicitada figurando como motivo *“a fecha de la solicitud, quien figura en la factura no es persona beneficiaria de la unidad familiar a efectos de la Acción Social municipal, artículo 3.3 de las Bases generales de acción social del vigente ejercicio”.*

4.- El 28 de febrero de 2019 el solicitante de la ayuda presentó una instancia general en la que especificaba que se le había denegado la ayuda asistencial *“sin posibilidad de corrección”*. Añadía que según una conversación telefónica mantenida con el Departamento de Acción Social le habían indicado que en la factura que aportó con la solicitud no venía bien especificado el pago del tratamiento, por lo que venía a adjuntar la misma factura especificando el pago.

5.- Calificado el anterior escrito como recurso de reposición, por Resolución de 19 de marzo de 2019 de la directora general de Relaciones Laborales y Retribuciones fue estimado al considerar que no se había concedido plazo de subsanación de la solicitud y que la documentación aportada el 28 de febrero de 2019 subsanaría los defectos observados

para denegar la ayuda. Por ello se decía que *“comprobado que el interesado reúne el resto de los requisitos para ser beneficiario”* le correspondía la ayuda solicitada por importe de 600 euros.

La anterior Resolución fue notificada al interesado el 9 de abril de 2019.

**TERCERO.-** Sin otros trámites, el 28 de mayo de 2019 la directora general de Relaciones Laborales y Retribuciones formula propuesta de resolución para la declaración de nulidad de la Resolución de 19 de marzo de 2019 por la que estimó el recurso de reposición interpuesto por el solicitante de la ayuda asistencial.

En la propuesta, tras dar cuenta de los antecedentes, en los fundamentos jurídicos se justifica la revisión de oficio en la causa f) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (*“los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se quieren facultades y derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*). Se fundamenta en la consideración de que el artículo 3.3.1 de las Bases generales especifica que los beneficiarios integrantes de la unidad familiar debían estar dados de alta en la base municipal *“tanto en el momento de presentar la solicitud de la ayuda, como en el momento de realización del gasto que motiva la misma”*, sin embargo en este caso la factura estaba expedida el 5 de noviembre de 2018, 10 días antes de la presentación de la solicitud de ayuda( 15 de noviembre) que es la misma fecha en la que se solicitó el alta en la base de datos municipal, por lo que a la fecha del gasto el hijo del solicitante no estaría dado de alta. Se añade que ese fue el motivo que causó la denegación de la ayuda tal y como se hizo constar en la Resolución de 13 de febrero de 2019.

El día 20 de junio de 2019 el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora emitió el Acuerdo 9/19 por el que se devolvió el expediente para

que el Ayuntamiento de Madrid tramitará el procedimiento habida cuenta de que se estimó que la solicitud de dictamen se había evacuado sin tramitar procedimiento alguno.

**CUARTO.-** Tras el Acuerdo 9/19 de esta Comisión Jurídica Asesora, consta que por Decreto de 4 de julio de 2019 de la delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Personal del Ayuntamiento de Madrid se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 19 de marzo de 2019 de la directora general de Relaciones Laborales y Retribuciones por la que se estimó el recurso de reposición interpuesto por el solicitante contra la Resolución de 13 de febrero de 2019 por la que se denegó la ayuda asistencial al citado solicitante, por incurrir en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 f) de la LPAC.

Figura en la documentación recibida que se confirió trámite de audiencia al solicitante de la ayuda, si bien no consta que formulara alegaciones durante el plazo conferido al efecto.

Finalmente el 11 de septiembre de 2019 se formula propuesta de resolución por la que se declara que procede la revisión de oficio de la Resolución de 19 de marzo de 2019 al amparo de la causa establecida en el artículo 47.1 f) de la LPAC.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid ha de emitir su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre,

que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...)ff Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes.”* A tenor del precepto que acabamos de transcribir, el Ayuntamiento de Madrid está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

**SEGUNDA.-** Antes de entrar en el fondo del asunto, debemos examinar el cumplimiento de los requisitos de procedimiento y plazo en la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

Por lo que hace a las entidades locales, el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), dispone que las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Por remisión, resulta de aplicación el 106.1 de LPAC que establece:

*“Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.*

De este último precepto legal se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, el artículo 106.1 de la LPAC, anteriormente transcrito, no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar, como ha quedado visto, la preceptividad del dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda. Por ello, han de entenderse de aplicación las normas generales recogidas en el título IV del citado cuerpo legal, denominado “*De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos*”, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida.

En el expediente remitido, tras el Acuerdo 9/19 de esta Comisión Jurídica Asesora, se ha formulado el correspondiente acto de inicio del procedimiento, pues por Decreto de 4 de julio de 2019 de la delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Personal del Ayuntamiento de Madrid se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 19 de marzo de 2019 de la directora general de Relaciones Laborales y Retribuciones por la que se estimó el recurso de reposición interpuesto por el solicitante contra la Resolución de 13 de febrero de 2019 por la que se denegó la ayuda asistencial al citado solicitante, por incurrir en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 f) de la LPAC.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos. En este caso consta en el expediente que se confirió trámite de audiencia al solicitante de la ayuda, sin que figure en el procedimiento la formulación de alegaciones por parte del interesado.

Por último se ha formulado la propuesta de resolución en la que se analizan los hechos y tras efectuar las correspondientes consideraciones jurídicas, se propone la revisión de la Resolución de 19 de marzo de 2019 al amparo de la causa establecida en el artículo 47.1 f) de la LPAC.

Por otro lado, al tratarse de un procedimiento que se inicia de oficio, está sometido a un plazo de caducidad que el artículo 106.5 de la LPAC, aplicable a los procedimientos que se inicien después de su entrada en vigor, fija en seis meses (*“Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo”*). En este caso, iniciado el procedimiento el 4 de julio de 2019 no estaría caducado a la fecha de aprobación de este dictamen.

**TERCERA.-** Respecto de la potestad de revisión de oficio, esta Comisión (por ejemplo, en el Dictamen 225/19, de 30 de mayo), ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual debe ser objeto de interpretación restrictiva y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Asimismo, según ha establecido, entre otras de posible cita, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011), cuando es la propia Administración autora del acto quien pretende atacar un acto favorable a un interesado, la carga de la prueba de la existencia de los motivos de nulidad corresponde a dicha Administración.

Por otra parte, a la hora de abordar la posible concurrencia de la hipotética nulidad, habrá que atender a la consolidada doctrina consultiva y jurisprudencial que advierte del carácter marcadamente



restrictivo del procedimiento de revisión de oficio. Así, conviene recordar con carácter previo la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, puesta de manifiesto en línea con la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre otros, en sus dictámenes 230/17 y 353/17, de 8 de junio y de 7 de septiembre, en el sentido de que el punto de partida inexcusable en materia de revisión de oficio es su consideración como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, *“razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho”*.

Como también recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (RC 269/2014), que cita reiterada jurisprudencia, la revisión de oficio aparece como

*“... un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”*.

Esos vicios por los que se puede declarar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos se enumeran en el artículo 47.1 de la LPAC, entre los que se recoge en su apartado f), *“los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

La cuestión en este supuesto radica en determinar los requisitos que pueden ser catalogados como esenciales, circunstancia esta que no es posible establecer a priori y para todos los supuestos, sino que habrá de observarse de manera individual y de forma restrictiva para cada supuesto y limitándolos a aquellos casos en los que se apreciara en el sujeto de forma patente la ausencia de aquellas condiciones realmente esenciales para la adquisición del derecho (así nuestro Dictamen 167/17, de 27 de abril).

En aplicación de dicha interpretación restrictiva, no concurrirá la causa de nulidad especificada en el art. 47.1.f) cuando el acto en cuestión incumpla cualquier requisito exigido por el ordenamiento jurídico aunque tal requisito se exija para la validez del acto que determine la adquisición de la facultad o derecho, porque para que opere la citada causa de nulidad, de un lado, el requisito exigido ha de calificarse como esencial -bien por referirse a las condiciones del sujeto o al objeto de acuerdo con la norma concretamente aplicable-, y de otro, el acto viciado de nulidad ha de constituir el nacimiento de un auténtico derecho o facultad, no pudiendo aplicarse a aquellos actos que se limiten a remover el obstáculo existente al ejercicio de un derecho preexistente.

Centrándonos en el presente caso resulta del expediente que se pretende revisar la Resolución de 19 de marzo de 2019 de la directora general de Relaciones Laborales y Retribuciones por la que se estimó el recurso de reposición interpuesto por un empleado municipal, solicitante de una ayuda asistencial, contra la Resolución de 13 de febrero de 2019 por la que se denegó dicha ayuda, de modo que dicha Resolución estimatoria del recurso de reposición concedió al peticionario una ayuda de 600 euros en relación con una asistencia dental prestada a un hijo del solicitante.

Conforme a lo recogido en la propuesta de resolución la mencionada Resolución de 19 de marzo de 2019 al conceder la ayuda contraviene las Bases que rigen la convocatoria, en particular el artículo 3 de las Bases Generales cuando en su apartado 3.3.1 concreta que *“el personal municipal, así como el personal jubilado y pensionistas podrán percibir las ayudas de acción social que les correspondan, por gastos que hayan sido generados por los o las integrantes de su unidad familiar, siempre y cuando estos últimos o estas últimas se encuentren dados o dadas de alta en la correspondiente base de datos municipal como personas beneficiarias de la unidad familiar tanto en el momento de presentar la solicitud de la ayuda, como en el momento de realización del gasto que motiva la misma y que esta se prevea en las bases específicas de la ayuda de que se trate”*.

Del expediente resulta que el empleado municipal solicitó la ayuda en relación a una asistencia dental prestada a su hijo el 5 de noviembre de 2018, fecha en la que el hijo del interesado no estaba dado de alta en la base de datos municipal, lo que no se hizo hasta el 15 de noviembre de 2018 cuando al solicitar la ayuda el peticionario instó también el alta.

De acuerdo con lo expuesto resulta claro que no se cumplía con el requisito exigido en el artículo 3.3.1 de las Bases que regían la convocatoria, pues se requería estar dado de alta en la base de datos municipal tanto en el momento de solicitar la ayuda como en el momento de la realización del gasto, y este fue el motivo por el que se denegó la ayuda mediante Resolución de 13 de febrero de 2019, aunque después de manera errónea la Administración estimó el recurso de reposición interpuesto por el interesado por un motivo distinto y concedió la ayuda asistencial aun subsistiendo el motivo que había impedido antes su concesión.

De lo dicho, se colige sin dificultad que la Resolución de 19 de marzo de 2019 por la que se estimó el recurso interpuesto por el solicitante y concedió la ayuda, es nula de pleno derecho en aplicación del artículo 47.1 f) de la LPAC, al carecer el peticionario de uno de los requisitos esenciales para la adquisición de ese derecho, pues de las Bases de la convocatoria examinada se infiere que la afectación de los fondos públicos a dichas ayudas se condicionaba al cumplimiento por parte de los solicitantes de unas condiciones previas que no se cumplían en relación con la ayuda de asistencia dental controvertida.

Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, no consideramos que concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC que hayan de ser estimadas como límite a la revisión de oficio, pues en el presente caso no ha transcurrido un tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora, ni tampoco se evidencia ninguna circunstancia que haga su ejercicio contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede la revisión de oficio de la Resolución de 19 de marzo de 2019 por la que concedió una ayuda a un empleado municipal en virtud de la convocatoria de las ayudas de acción social para 2018 del Ayuntamiento de Madrid.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el

plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 23 de octubre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 424/19

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid