

Dictamen n.º: **305/18**  
Consulta: **Consejera de Economía, Empleo y Hacienda**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **05.07.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 5 de julio de 2018, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. ...., en representación de la empresa ACTITUD 50 IBÉRICA S.L contra la Orden 7302/2012, de 18 de junio, de la Consejería de Educación y Empleo por la que se concedió a la recurrente una subvención en concepto de mejora para un Centro Especial de Empleo de su titularidad al amparo de la Orden 1857/2008, de 11 de julio de la Consejería de Empleo y Mujer.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 7 de junio de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con el recurso aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 274/18, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora, 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 Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 5 de julio de 2018.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, son de interés para la emisión del dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

1.- Por Orden 1857 /2008, de 11 de julio se estableció el procedimiento y las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a otorgar por la Consejería de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid con la finalidad de fomentar la creación, ampliación y mantenimiento de puestos de trabajo para personas con discapacidad en los Centros Especiales de Empleo y apoyar el establecimiento de las unidades de apoyo a la actividad profesional, y se realizó la convocatoria de las ayudas a las unidades de apoyo a la actividad profesional para el año 2008. La citada disposición sería posteriormente modificada por la Orden 32/2009 de 12 de enero y la Orden 1164/2010 de 23 de abril.

2.- El 11 de febrero de 2011 la mercantil citada en el encabezamiento de este dictamen solicitó una subvención por importe de 25.590,53 euros al amparo de lo establecido en la normativa anteriormente citada para un Centro Especial de Empleo del que era titular.

3.- Por Orden de 19 de septiembre de 2011 de la entonces consejera de Educación y Empleo se dispuso conceder a la empresa solicitante una cantidad de 12.682,10 euros en concepto de subvención destinada a financiar el coste salarial de los trabajadores con discapacidad correspondiente al Centro Especial de Empleo de su titularidad, con el siguiente desglose:

- Por el periodo comprobado de octubre, noviembre y diciembre más la segunda paga extra de 2010, un importe de 3.462 euros.

- Por el periodo de enero a septiembre más la primera paga extra de 2011, un importe de 9.220,10 euros.

4.- El 13 de octubre de 2011, la empresa solicitó una mejora de la subvención por importe de 9.180,49 euros.

Mediante Orden 7302/2012, de 18 de junio, notificada el 9 de julio de 2012, se concedió a la empresa solicitante una mejora de la subvención por importe de 8.693,19 euros por la diferencia entre lo concedido por la Orden del año 2011 y lo justificado (21.375,29 euros) por el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2010 y el 30 de septiembre de 2011.

5.- El 10 de septiembre de 2012 la empresa presentó en la entonces Consejería de Educación y Empleo un escrito denominado “*error en cálculo de mejora subvención año 2011*”. En el referido escrito la empresa indicaba que debido a la diferencia existente entre la cantidad solicitada y concedida, había pedido recientemente a la consejería información detallada de la subvención justificada mensualmente y tras recibirla y examinarla detalladamente, habían comprobado la comisión por parte de la Administración de fallos de transcripción que afectaban al número total de trabajadores y días trabajados, ocasionando por error la minoración del importe concedido. Adjuntaba la documentación que en su opinión evidenciaba los errores cometidos durante los meses de marzo 2011 y junio extra verano 2011, con el fin de corregir los importes incorrectos y abonar la cantidad correspondiente. En marzo de 2011 a un trabajador se había contabilizado 28 días cuando había trabajado el mes completo, por lo que existía una diferencia de 21,58 euros en el importe justificado. En la paga extra de junio de 2011 los datos de un trabajador habían sido omitidos por la Administración y los de otro eran incorrectos mientras que aparecían adecuadamente en el anexo III de la documentación presentada

por la empresa. Por lo expuesto el escrito acababa solicitando que se abonara la cantidad pendiente de 441,56 euros, que no había sido incluida en el importe total concedido en concepto de mejora de la subvención de costes salariales del año 2011, fruto de un error de cálculo, no propiciado por la empresa solicitante, puesto que que la información había sido realizada correctamente y presentada en tiempo y forma.

6.- Calificado el anterior escrito como recurso de reposición, por Orden 2190/12, de 14 de diciembre, de la consejera de Empleo, Turismo y Cultura fue inadmitido por extemporáneo.

**TERCERO.-** 1.- El 7 de febrero de 2013 la empresa solicitante presentó un escrito mostrando su absoluta disconformidad con la Orden de 14 de diciembre de 2012 y reiterando los argumentos expuestos en su anterior escrito en relación con la Orden 7302/2012, de 18 de junio considerando que la minoración en la subvención concedida se debía a un error de la Administración, por lo que acababa solicitando el abono de la cantidad pendiente de 441,56 euros, que no había sido incluida en el importe total concedido en concepto de mejora de la subvención de costes salariales del año 2011, fruto de un error de cálculo, no propiciado por la empresa solicitante, debido a que la información había sido realizada correctamente y presentada en tiempo y forma.

2.- El escrito anteriormente mencionado fue calificado de recurso extraordinario de revisión por la entonces Consejería de Educación y Empleo, tal y como resulta del informe emitido el 15 de abril de 2013 por la Subdirección General de Integración Laboral de la citada consejería en contestación al escrito presentado por la empresa. El informe consideraba que se había planteado un recurso extraordinario de revisión por la causa prevista en el artículo 118.1.1<sup>a</sup> al aducirse que la Orden 7302/2012, de 18 de junio incurría “*en diversos errores de hecho que resultan de los propios documentos incorporados al expediente*”.

El informe exponía que tras la revisión del expediente administrativo “se confirma la existencia de diversos errores aritméticos y de transcripción que fundamentan la presentación del recurso” y concreta lo siguiente:

*“MARZO 2011*

*El Centro manifiesta que el trabajador (...) debía haber sido subvencionado 30 días que fueron solicitados por el Centro, en vez de los 28 que se han contabilizado en la Orden de Mejora sin embargo en el TC/2 de este mes, este trabajador tiene computados 2 días de baja por IT. Por tanto, conforme a lo señalado en el artículo 31.A.4 de la Orden 1857/2008 de 11 de julio, que especifica: "4. El cómputo de la subvención se realizará en función de los días efectivamente trabajados”, procede subvencionar tan solo los 28 días trabajados tal como se indicó en la Orden de Mejora recurrida, por lo que no procede estimar la alegación presentada.*

*EXTRA VERANO 2011*

*1) El Centro manifiesta que los datos de (...) han sido omitidos, mientras que aparecen correctamente en el Anexo III presentado. Revisada la documentación correspondiente a este período se observa que en el Anexo III la empresa solicita en concepto de paga extra 229,98 euros pagados por los 86 días trabajados del primer semestre de 2011.*

*86x75%SMI*

*180 =229,84€*

*Aplicando la formula de la subvención obtenemos:*

*86: días trabajados en el primer semestre de 2011*

180: días que la empresa toma como base para el cálculo de la paga extra

Por tanto, procede estimar la cantidad solicitada para (...) por la cantidad de 229,84 euros, al no haberse incluido este cálculo en la orden de mejora de la subvención concedida.

2) El Centro manifiesta que los datos del trabajador (...) son incorrectos debido a que los días trabajados son 157 en vez de los concedidos (86).

Revisada la documentación correspondiente a este período se observa que en el Anexo III la empresa solicita en concepto de paga extra 419,84 euros pagados por los 157 días trabajados del primer semestre de 2011.

$$\underline{157 \times 75\% \text{SMI}}$$

$$180 = 419,58\text{€}$$

Aplicando la formula de la subvención obtenemos:

157: días trabajados en el primer semestre de 2011

180: días que la empresa toma como base para el cálculo de la paga extra

Dado que se le concedió inicialmente la cantidad de 229,84 euros, procede estimar la cantidad solicitada para (...) por la cantidad de 189,74 euros (diferencia entre lo que le correspondería de haberse realizado el cálculo correctamente y lo que se le concedió erróneamente:  $419,58 - 229,84 = 189,74$  euros)".

El informe concluye que "habiéndose comprobado la existencia de diversos errores de hecho que fundamentaron el acto administrativo

*impugnado, se propone la estimación parcial del recurso extraordinario de revisión presentada, por la cantidad de 419,58 Euros, correspondiente a la suma de  $229,84+189,74=419,58\text{€}$ , según el desglose económico anteriormente señalado”.*

2.- El 28 de febrero de 2018 el secretario general técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda formula propuesta de resolución estimatoria parcial del recurso extraordinario de revisión en los términos del informe. Dicha propuesta fue fiscalizada por la Intervención General de la Comunidad de Madrid según consta en los documentos 17 a 26 del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La solicitud de dictamen se ha formulado por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, en virtud del artículo 18.3.a) del ROFCJA (*“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado por: (...) a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*).

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3. letra f) apartado c. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual *“3. En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la*

*Comunidad de Madrid (...) sobre (...) c. Recursos extraordinarios de revisión*”.

Igualmente la petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión. De conformidad con la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1, de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), resulta de aplicación en este caso lo dispuesto en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJ-PAC), en concreto, en el Capítulo II, que lleva por rúbrica “*Recursos administrativos*”, y dentro de éste, en la Sección 4ª, que comprende los artículos 118 y 119, teniendo en cuenta que la interposición del recurso se produjo el 7 de febrero de 2013 contra una orden dictada el 18 de junio de 2012, por tanto antes de la entrada en vigor de la LPAC.

El artículo 118 de la LRJ-PAC, referente al “*Objeto y plazos*” del recurso extraordinario de revisión, no contempla específicamente el trámite de la solicitud de dictamen del órgano consultivo (al igual que el artículo 125 de la LPAC), aunque su preceptividad sí se desprende del contenido del artículo 119, que, al igual que el artículo 102.3 de la misma Ley en sede de revisión de oficio, regula la posibilidad para el órgano que conoce del recurso de acordar motivadamente su inadmisión a trámite, “*sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales*”.

**SEGUNDA.-** La primera cuestión que debe analizarse es la de la calificación del escrito planteado por la empresa interesada, pues el mismo no se formula expresamente como recurso extraordinario de



revisión y si bien en él la mercantil comienza mostrando su disconformidad con la Orden 2190/2012, de 14 de diciembre de la consejera de Empleo, Turismo y Cultura por la que se inadmite el recurso de reposición formulada por extemporáneo, sus reproches van dirigidos contra la Orden 7302/12, de 18 de junio de la consejera de Educación y Empleo, contra la que se interpuso el citado recurso de reposición, al considerar que la misma incurrió en errores en los importes de la subvención concedida que se evidenciaban del examen de la documentación aportada por la empresa en su solicitud de subvención.

En este caso, la Administración consultante ha adoptado una posición garantista del administrado, optando por calificar su escrito como recurso extraordinario de revisión, posibilidad que le brinda el artículo 110.2 de la LRJ-PAC cuando dispone que *“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 recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2015 (recurso 2636/2013 ) *“ la previsión garantista incorporada al art 110.2 se justifica primordialmente por el hecho de que en el procedimiento administrativo, a diferencia del contencioso- administrativo, no es preceptiva la asistencia letrada de los interesados, por lo que estos pueden comparecer y actuar sin asesoramiento jurídico, siendo por ende lógico que al no poderseles exigir un conocimiento acabado de las normas jurídico-administrativas se favorezca la superación y/o subsanación de defectos formales en la presentación de sus escritos. De ahí que se enfatice el principio pro actione y se procure dar a la impugnación administrativa el cauce adecuado para su definitivo examen y resolución por encima de deficiencias formales en su calificación”*.

Admitida la calificación del escrito presentado el 7 de febrero de 2013 por la mercantil interesada como recurso extraordinario de revisión, en virtud de la posición garantista que a la Administración brinda el artículo

110.2 de la LRJ-PAC, cabe considerar que el mismo va dirigido contra la Orden 7302/12, de 18 de junio, de la entonces consejera de Educación y Empleo, por la que se concedió a la empresa interesada una mejora en la solicitud de ayuda presentada para un Centro Especial de Empleo, en cuanto es a dicha orden a la que la mercantil imputa los errores que fundamentan el recurso. No existe obstáculo legal para la admisión del recurso extraordinario de revisión contra la mencionada orden al tratarse la misma de “*un acto firme en vía administrativa*” tal y como exige el artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la empresa solicitante de las ayudas y en quien concurre la condición de interesada *ex* artículo 31.1.a) de la LRJ-PAC. La citada mercantil actúa representada por una persona física que consta también como representante de la empresa en la solicitud de las ayudas, si bien no figura en la documentación remitida a esta Comisión Jurídica Asesora la documentación acreditativa de la referida representación. La Administración consultante ha dado por válida la actuación de la persona física y ha continuado tramitando el procedimiento, hasta proponer la estimación parcial del recurso interpuesto, por lo que esta Comisión Jurídica Asesora procede a emitir dictamen sobre el fondo del asunto, sin perjuicio de recordar la necesidad de que en el caso de que a la Administración consultante no le conste el poder de representación que ostenta la firmante del escrito, se subsane la falta de acreditación.

Por otra parte el recurso encuentra amparo en la causa prevista en la letra a) del artículo 118.1 de la LRJ-PAC (“*Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente*”), causa para la que el apartado 2 del mismo precepto establece un plazo de interposición de cuatro años a contar desde “*la fecha de notificación de la resolución impugnada*”.

En este caso, la notificación de la Orden 7302/2012, de 18 de junio, se produjo el 9 de julio de 2012 por lo que no cabe duda que el recurso interpuesto el 7 de febrero de 2013 lo ha sido en plazo de cuatro años que marca el texto legal.

La tramitación del recurso extraordinario de revisión ha consistido simplemente en la incorporación de la documentación relativa al procedimiento de solicitud de las ayudas sociales y en el dictado de la propuesta de resolución, prescindiéndose del trámite de audiencia a la interesada, al no figurar en el procedimiento, ni ser tenidos en cuenta para la resolución del expediente otros hechos, ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por la recurrente (cfr. artículo 84.4 de la LRJ-PAC).

Por último, llama la atención el excesivo plazo de tramitación del recurso (como hemos dicho el escrito de la empresa se presentó el 7 de febrero de 2013) teniendo en cuenta que la Ley establece un plazo de tres meses desde la interposición, para dictar y notificar la resolución, transcurrido el cual el recurso debe entenderse desestimado, quedando expedito el acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (artículo 119.3 de la LRJ-PAC), posibilidad de la que no nos consta haya hecho uso la empresa recurrente.

**TERCERA.-** El recurso de revisión regulado, como hemos señalado anteriormente, en los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC, es un recurso extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos tasados previstos en la Ley. Se trata de un recurso excepcional contra actos administrativos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda sobre la base de datos o acontecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados. En este sentido la Sentencia de 14 de marzo de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 352/2017), en la que con cita de la jurisprudencia del

Tribunal Supremo se califica el recurso extraordinario de revisión como un recurso excepcional que obliga a una interpretación estricta de los motivos invocados.

Por lo que respecta al fondo de la pretensión deducida, se impone entrar a considerar si concurre o no, en el acto administrativo objeto de recurso, la concreta causa de revisión que se invoca, y cuya apreciación determinará la expulsión de dicho acto de la vida jurídica y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada pretendida por la entidad interesada, que ha quedado suficientemente delineada en la exposición de los antecedentes fácticos del presente dictamen.

La causa invocada en el recurso para proceder a la revisión del acto administrativo recurrido es la contemplada en el artículo 118.1 letra a) de la LRJ-PAC, que como hemos dicho anteriormente, indica:

*“1. 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 concorra 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 ”.*

Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2016 (recurso 240/2014):

*“(...) para que pueda prosperar el recurso extraordinario de revisión con fundamento en este motivo, será preciso, en primer lugar, que exista un error de hecho, como realidad independiente de los criterios interpretativos de las normas jurídicas aplicables, y en segundo lugar, que dicho error resulte de la simple confrontación del acto impugnado con los documentos incorporados al expediente administrativo, sin necesidad de acudir a elementos ajenos al expediente para apreciar el error”.*

De esta manera recuerda la Sentencia de 7 de marzo de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 564/2017) que

*“...hay error de hecho en una resolución administrativa cuando el órgano administrativo que la dictó apoya su decisión en hechos inexistentes o no pondera otros que son reales y relevantes para lo que había de resolverse; y esta clase de error constituye la circunstancia 1º del artículo entonces vigente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy artículo 125 1º) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas cuando la inexactitud o la omisión, determinante del desacierto en la apreciación fáctica, resulta de las propias actuaciones obrantes en el expediente administrativo donde fue dictada la resolución cuya revisión se pretende y existe error de derecho cuando no hay controversia sobre los hechos materiales que tuvo en consideración el órgano administrativo y, sin discutirse esa realidad fáctica o material, la polémica que pretende suscitarse está referida a la calificación formal que en un plano normativo haya sido dada a los hechos o a las consecuencias jurídicas que se hayan hecho derivar de esos mismos hechos”.*

En este caso la empresa recurrente alega que la Administración ha incurrido en un error en el cálculo de la subvención respecto a uno de los trabajadores y respecto a otros dos se ha producido un error en la transcripción en los datos de los mismos, que aparecen mezclados, de manera que también se ha calculado erróneamente la subvención correspondiente a los mismos. Además según las alegaciones de la empresa dichos errores resultan evidenciados por los propios documentos aportados por la empresa al solicitar la subvención. En virtud de las citadas alegaciones la Administración ha vuelto a realizar los cálculos en base a la documentación aportada en su día por la empresa solicitante

según resulta del informe de 15 de abril de 2013 de la Subdirección General de Integración Laboral de la entonces Consejería de Educación y Empleo concluyendo en confirmar el error de cálculo en relación con los dos últimos trabajadores aunque no en relación con el primero, de ahí la propuesta de resolución parcialmente estimatoria del recurso.

Así las cosas no cabe duda de que nos hallamos ante un error de hecho ya que se trata de corregir simples operaciones aritméticas y transcripciones de datos, que se hacen patentes por los propios documentos incorporados al expediente y sin necesidad de acudir a una interpretación de normas jurídicas aplicables.

En virtud de lo expuesto hay que concluir afirmando que procede apreciar en el presente supuesto la causa establecida en el artículo 118.1 a) de la LRJ-PAC, y, por ende, la estimación parcial del recurso interpuesto, al existir en el expediente documentos que evidencian el error de la resolución recurrida en lo que se refiere a dos de los trabajadores mencionados por la empresa interesada al haberse calculado erróneamente la subvención correspondiente por un error en el cómputo de los días trabajados en la Orden 7302/2012, de 18 de junio, de la entonces Consejería de Educación y Empleo.

A la vista de todo lo expuesto, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente,

## **CONCLUSIÓN**

El recurso extraordinario de revisión debe ser estimado parcialmente al amparo de la causa prevista en la letra a) del artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

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 5 de julio de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 305/18

Excma. Sra. Consejera de Economía, Empleo y Hacienda

Carrera de San Jerónimo, 13 – 28014 Madrid