

Dictamen nº: **449/18**
Consulta: **Consejera de Justicia**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **18.10.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 18 de octubre de 2018, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Justicia, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D., sobre revisión de oficio del Acuerdo de 3 de marzo de 2017 de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid por el que se reconoció a su esposa, Dña. el derecho de asistencia jurídica gratuita para el procedimiento de liquidación de la sociedad de gananciales.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 2 de agosto de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente de la Consejería de Justicia en relación con el expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 392/18, 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).

Al estimarse que el expediente se encontraba incompleto, al amparo de lo establecido en el artículo 19.2 del ROFCJA, se solicitó el complemento del mismo con suspensión del plazo para la emisión del dictamen. El día 2 de octubre de 2018 tuvo entrada en este órgano consultivo la documentación solicitada.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. 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 18 de octubre de 2018.

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

1.- Por acuerdo de 3 de marzo de 2017, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid reconoció a la persona mencionada en el encabezamiento de este dictamen el derecho a la asistencia jurídica gratuita para un procedimiento de liquidación de la sociedad de gananciales seguido ante el Juzgado de Primera Instancia nº93, de Madrid.

2.- El día 21 de agosto de 2017 el exmarido de la beneficiaria presentó un escrito dirigido a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid en el que denunciaba que a tenor de los requisitos establecidos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita resultaba inconcebible que se hubiera otorgado a su exmujer el citado beneficio.

El firmante del escrito alegaba que la beneficiaria del derecho percibía una pensión compensatoria mensual de 1.800 euros además

de otros 508 euros como pensión de alimentos para la hija habida durante el matrimonio. Asimismo mencionaba que su exmujer disponía del 50% del patrimonio mueble e inmueble del matrimonio. En este último incluía un solar, dos viviendas y varios puestos de mercado. Dentro del patrimonio mueble mencionaba cuentas y depósitos bancarios; participaciones sociales por valor de 103.389,81 euros y el producto de un seguro de ahorro. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley 1/1996, se refería otros signos externos acreditativos de la capacidad económica de la beneficiaria como era la propiedad de un vehículo comprado en el año 2014.

El escrito se acompañaba de numerosa documentación con la que pretendía acreditar lo alegado en su escrito en relación con la capacidad económica de la beneficiaria y acababa solicitando, al amparo de lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1/1996, la revocación del derecho a la asistencia jurídica gratuita reconocido a su exmujer.

TERCERO.- 1.- Recibido el escrito anteriormente mencionado, la secretaria de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid procedió a dar traslado del mismo, junto con la documentación aportada, a la beneficiaria del derecho para que pudiera formular alegaciones. Consta en la documentación remitida a solicitud de este órgano consultivo que el trámite fue notificado el 23 de octubre de 2017. No consta en el expediente remitido que la beneficiaria del derecho a la asistencia jurídica gratuita formulara alegaciones en el trámite conferido al efecto.

2.- El 20 de julio de 2018 la secretaria de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita dirigió un escrito a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Justicia para que solicitara el dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, según un informe y documentación que se adjuntaba al escrito.

3.- El día 1 de agosto de 2018 la consejera de Justicia solicita el dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora sobre la revisión de oficio del Acuerdo de 3 de marzo de 2017 de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

4.- Como hemos referido anteriormente, el 2 de agosto de 2018 se recibió en este órgano consultivo la solicitud de dictamen. Al observarse que el expediente estaba incompleto, pues faltaba parte de la documentación aportada por el solicitante de la revisión de oficio, no constaba la notificación del trámite de audiencia, el informe carecía de firma y no constaba la propuesta de resolución, se solicitó el complemento del expediente al amparo de lo dispuesto en el artículo 19.2 del ROFCJA.

El día 2 de octubre de 2018 se recibió en este órgano consultivo un escrito de la secretaria de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid por el que se remitía la siguiente documentación:

- La documentación aportada por el solicitante de la revisión de oficio.

- Copia del acuse de recibo de la notificación practicada a la beneficiaria del derecho.

- Informe firmado por la secretaria de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita fechado el 27 de septiembre de 2018. En el citado informe se da cuenta de los antecedentes relativos al Acuerdo de 3 de marzo de 2017 de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita y de la solicitud de revocación formulada por el exmarido de la beneficiaria y a continuación indica que

“Revisada la documentación se pone de manifiesto que efectivamente la beneficiaria del derecho es titular de numerosos

bienes y derechos de todo punto incompatibles con la concesión del beneficio de justicia gratuita. Dichos bienes y derechos no fueron declarados por la solicitante de justicia gratuita en su solicitud, entendiéndose que con ello se produjo una ocultación de datos que fue determinante para el reconocimiento del derecho.

En concreto, la beneficiaria recibe más de 2.300 euros al mes en concepto de pensión compensatoria y alimentos por hija que no fueron declarados, cantidades que ordinariamente son tenidas en cuenta para valorar el expediente y que de haber sido conocidas hubieran dado lugar a la denegación de la justicia gratuita al exceder manifiestamente el baremo establecido, que en este caso sería de 1.553,15 euros mensuales para dos personas.

Además la beneficiaria del derecho es copropietaria de una sociedad mercantil, de varios inmuebles, depósitos bancarios y valores, que el solicitante de revocación acredita con el documento de formación de inventario que la propia beneficiaria presenta ante el Juzgado en el procedimiento matrimonial.

En toda la documentación que presenta el solicitante aparece razonablemente manifiesta una desahogada capacidad económica de la beneficiaria del derecho”.

En virtud de todo lo expuesto el informe concluye señalando que la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita acuerda dar trámite a la solicitud formulada por el exmarido de la solicitante. Al mismo tiempo da cuenta de que se ha dado traslado a la beneficiaria del derecho de la documentación presentada por su exmarido para que alegase lo que a su derecho conviniera “sin que se hayan recibido alegaciones de la beneficiaria del derecho”.

El escrito de 2 de octubre de 2018 remitido a este órgano consultivo señala que no se ha conferido trámite de audiencia al solicitante de la revocación al no constar en el expediente más documentación que la aportada por él y además que no se formula propuesta de resolución *“al ser el mismo órgano, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, el que instruye y resuelve”*.

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite 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: (...) f) 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”*.

Del artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) 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. La referencia que el citado artículo hace al *“órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”*, debe entenderse hecha a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

En particular, el artículo 19 del Decreto 86/2003, de 19 de junio por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en la Comunidad de Madrid dispone que la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita es

competente para revisar de oficio sus propios actos cuando se den las circunstancias previstas en el primer párrafo del artículo 19 de la Ley 1/1996, de 10 de enero (en adelante, Ley 1/1996), al objeto de declarar la nulidad de la resolución que reconoció el derecho, remitiéndose a lo establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), remisión que hoy debe entenderse hecha al ya citado artículo 106 de la LPAC.

Como es sabido el artículo 19 de la Ley 1/1996 recoge una causa de nulidad específica: *“La declaración errónea, el falseamiento u ocultación de datos por los solicitantes de asistencia jurídica gratuita, que hayan sido determinantes para el reconocimiento del derecho, darán lugar, en todo caso, a su revocación por parte de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, que, a estos fines, tendrá potestades de revisión de oficio”*. Esta causa de nulidad encuentra encaje en el supuesto previsto en el apartado g) del artículo 47.1 de la LPAC cuando señala que *“los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:...g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley”*.

Del tenor literal del citado precepto de la Ley 1/1996 se infiere que la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid ostenta la potestad de revisar de oficio su Acuerdo de 3 de marzo de 2017 al fundamentarse en la causa de nulidad que recoge el citado artículo 19 de la Ley 1/1996 y que el procedimiento habrá de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC que exige el dictamen preceptivo de este órgano consultivo.

SEGUNDA.- En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, el citado artículo 106 no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar, como ya hemos apuntado, 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 sobre el procedimiento administrativo común*”, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida, y que el procedimiento, si es iniciado de oficio, puede incurrir en caducidad si la tramitación supera el plazo de seis meses, ex artículo 106.5 de la LPAC.

En este caso el procedimiento se ha iniciado a solicitud de una persona interesada que, como hemos visto en los antecedentes, el día 21 de agosto de 2017 instó a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid la revisión del beneficio concedido a su exmujer, por lo que el procedimiento no está sujeto a plazo de caducidad, si bien resulta de aplicación lo dispuesto en el citado artículo 106.5 de la LPAC, de manera que una vez que transcurridos seis meses desde la solicitud de inicio del procedimiento, el interesado puede entender la misma desestimada por silencio administrativo.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del interesado, 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. Este trámite aparece recogido de modo particular en el artículo 19.1 de la Ley 1/1996 como previo a la revocación del derecho.

El correcto desarrollo procedimental demanda que dicho trámite se sustancie una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución según dispone el artículo 82 de la LPAC. En este caso, se ha conferido trámite de audiencia a la

beneficiaria del derecho a la asistencia jurídica gratuita, dándole traslado de toda la documentación aportada por el solicitante de la revisión e invocando la concreta causa de revisión establecida en el artículo 19 de la Ley 1/1996. Según resulta del expediente la interesada no formuló alegaciones en el trámite conferido al efecto.

Por otro lado, no se ha conferido trámite de audiencia al solicitante de la revisión, lo que encuentra amparo en el artículo 82.4 de la LPAC, al no figurar en el procedimiento ni ser tenidos en cuenta para la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por dicho solicitante.

Con posterioridad al trámite de audiencia se ha integrado en el procedimiento un informe firmado por la secretaria de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita en el que se analiza la solicitud de revisión de oficio y la documentación aportada por el solicitante de la revisión y se concluye sobre la procedencia de la revisión del Acuerdo de 3 de marzo de 2017, por el que se concedió el beneficio de justicia gratuita, al concurrir la causa prevista en el artículo 19 de la Ley 1/1996 al resultar de la mencionada documentación *“razonablemente manifiesta una desahogada capacidad económica de la beneficiaria del derecho”*. No cabe considerar que la incorporación del citado informe tras el trámite de audiencia haya podido causar indefensión a la beneficiaria del derecho a la asistencia jurídica gratuita pues el referido informe no contiene datos de los que la interesada no hubiera ya tenido conocimiento en el curso del procedimiento y respecto a los que no haya podido formular alegaciones en el trámite de audiencia conferido al efecto.

Por último cabe destacar que no se ha redactado propuesta de resolución con el argumento, esgrimido en el oficio de remisión por la secretaria de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, de que es el mismo órgano, la citada Comisión, el que instruye y resuelve. Al

respecto de esta falta de propuesta de resolución en el expediente remitido cabe recordar que el dictamen preceptivo de este órgano consultivo está sujeto a unas exigencias formales que vienen desarrolladas en el artículo 19 del ROFCJA que concreta que “*a la petición de dictamen habrá de acompañarse toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada y un índice numerado de documentos*” y además que el dictamen preceptivo debe recabarse cuando el expediente esté completamente tramitado y una vez adoptada la propuesta de resolución y antes de la decisión de la Administración correspondiente. Si se considera que el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora ha de versar sobre la revisión de oficio de los actos administrativos controvertidos, es claro que la propuesta que ha de culminar el expediente para ser luego elevada a este órgano consultivo es la que formule el instructor sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad. Como hemos señalado en anteriores dictámenes de esta Comisión, el órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas aportando en este caso explícita o implícitamente una solución alternativa. La Comisión Jurídica Asesora, tratándose de dictámenes preceptivos, nunca se pronuncia en abstracto, sino que lo hace en relación con los contenidos dispositivos o decisorios concretos que la Administración pretende adoptar, por lo que esta viene obligada a formular una propuesta de resolución sobre la que este órgano consultivo debe pronunciarse independientemente de quién sea el órgano que instruye y resuelve.

No obstante la irregularidad puesta de manifiesto, cabe considerar que en este caso el informe firmado por la secretaria de la Comisión de Asistencia Jurídica, no siendo formalmente una propuesta de resolución, puede cumplir su finalidad al recoger la concreta causa en

la que se fundamenta y los presupuestos fácticos de la misma, permitiendo a este órgano consultivo conocer la decisión que se pretende adoptar.

TERCERA.- Por lo que se refiere al fondo del asunto hemos de partir de que la potestad de revisión de oficio, 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 esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica 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.

Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (recurso 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*”.

Más recientemente, el Tribunal Supremo ha vuelto a pronunciarse sobre el carácter restrictivo y riguroso de la potestad de revisión de oficio en su sentencia de 10 de febrero de 2017 (rec. 7/2015):

“La acción de nulidad no es el último remedio impugnatorio susceptible de utilizar cuando se ha agotado el sistema de recursos normal, en el que cabe, pues, alegar cuantas causas de oposición quepa contra los actos combatidos, sino que se constituye como

instrumento excepcional y extraordinario para evitar la producción de efectos jurídicos de aquellos actos viciados de nulidad radical. De ahí, como medio excepcional y extraordinario, que las exigencias formales y materiales para su ejercicio hayan de exigirse de manera absolutamente rigurosa, y toda interpretación que se haga de los dictados del artículo 102 de la LRJ-PAC haya de ser necesariamente restrictiva, ya que no exigir este rigor sería desvirtuar la naturaleza y finalidad de esta acción de nulidad y la puesta en peligro constante del principio de seguridad jurídica. Formalmente, por tanto, no cabe ejercitar esta acción de nulidad más que contra actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo. Materialmente es exigencia ineludible que el vicio del que adolece el acto sea de los que hacen al mismo radicalmente nulo por así contemplarse en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC”.

CUARTA.- En este caso se insta la nulidad por la causa específica prevista en el artículo 19 de la Ley 1/1996, aportándose al efecto numerosa documentación con la que pretende evidenciar la capacidad económica de la beneficiada por el Acuerdo de 3 de marzo de 2017 de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

La Comisión consultante considera que concurre la causa de nulidad invocada por el solicitante de la revisión ya que de la documentación aportada por este se infiere que la beneficiaria dispone de una “*desahogada capacidad económica*” y que hubo por su parte una ocultación de los datos que evidenciaban esa capacidad al solicitar el reconocimiento del derecho.

Como es sabido el artículo 3 de la Ley 1/1996, establece que “*se reconocerá el derecho de asistencia jurídica gratuita a aquellas personas físicas cuyos recursos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, no superen el doble del salario mínimo*

interprofesional vigente en el momento de efectuar la solicitud” y que además el artículo 4 de la citada Ley dispone que “a los efectos de comprobar la insuficiencia de recursos para litigar, se tendrá en cuenta además de las rentas y otros bienes patrimoniales o circunstancias que declare el solicitante, los signos externos que manifiesten su real capacidad económica, negándose el derecho a la asistencia jurídica gratuita si dichos signos, desmintiendo la declaración del solicitante, revelan con evidencia que éste dispone de medios económicos que superan el límite fijado por la Ley”.

En este caso de la documentación aportada por el exmarido de la beneficiaria del derecho se desprende que la misma percibe una pensión que supera el límite fijado por la ley para el reconocimiento del beneficio de justicia gratuita que, según el informe de la secretaria de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, es de 1.553,15 euros mensuales para dos personas, además de ser copropietaria de una sociedad mercantil, de varios inmuebles, depósitos bancarios y valores. Según el informe citado tales circunstancias evidencian una “*desahogada capacidad económica*” de la interesada en el momento en que se concedió el beneficio de justicia gratuita y habrían motivado la denegación del citado beneficio si tales datos hubieran sido aportados por la interesada en el momento de la solicitud.

En virtud de lo dicho esta Comisión Jurídica Asesora considera que concurre la causa específica de nulidad prevista en el artículo 19 de la ley 1/1996, al haber existido una ocultación de datos por la solicitante de asistencia jurídica gratuita, que fue determinante para el reconocimiento del derecho, por lo que procede la revisión de oficio del Acuerdo de 3 de marzo de 2017 de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita por la citada causa de nulidad.

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

CONCLUSIÓN

Procede la revisión del Acuerdo de 3 de marzo de 2017 de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid por la causa prevista en el artículo 19 de la Ley 1/1996.

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 18 de octubre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 449/18

Excma. Sra. Consejera de Justicia

Carrera de San Jerónimo nº 13 – 28014 Madrid