

Dictamen n^o: **439/12**
Consulta: **Consejero de Economía y Hacienda**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **18.07.12**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de julio de 2012, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Economía y Hacienda, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, sobre recurso extraordinario de revisión interpuesto por la entidad A contra la Orden de 3 de diciembre de 2010 de la Consejería de Economía y Hacienda por la que se denegó la ayuda solicitada para la compensación fiscal de determinadas tasas municipales establecida por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de marzo de 2010.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 27 de junio de 2012 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Economía y Hacienda, en relación con el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la entidad A contra la orden aludida en el encabezamiento.

Admitida a trámite dicha solicitud, se le procedió a asignar el número de expediente 412/12, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de conformidad con el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por unanimidad, por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 18 de julio de 2012.

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

1.- El 9 de agosto de 2010, tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid el escrito de R.G.F.M., administradora única de la entidad A, por el que solicitaba la compensación fiscal de 100% de la cuota de determinadas tasas municipales exigibles a las personas físicas que ejerzan actividades económicas y a las empresas de reducida dimensión por razón de la prestación de servicios o realización de actividades administrativas vinculadas al inicio de sus respectivas actividades profesionales o empresariales. Se acompañaba la solicitud de diversos documentos de autoliquidación de distintas tasas municipales, la declaración censal de alta en el censo de empresarios y profesionales y se autorizaba la consulta a la Administración para comprobar la veracidad de las declaraciones de estar al corriente de pago de obligaciones tributarias y de Seguridad Social; de cumplimiento de requisitos para ser considerada empresa de reducida dimensión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 108 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, de haberse dado de alta en el censo de empresarios y profesionales, y de haber abonado la tasa municipal, así como su vinculación al inicio de la actividad (Documento 1 del expediente).

2.- Mediante Orden de 3 de diciembre de 2010 de la Consejería de Economía y Hacienda (Documento 3 del expediente) se deniega la ayuda solicitada por la empresa A por incumplimiento de los requisitos relativos a los beneficiarios del apartado tercero del Anexo del Acuerdo del Consejo

de Gobierno de 11 de marzo de 2010, por el que se establece el procedimiento de compensación fiscal de determinadas tasas municipales. Concretamente, la denegación de la ayuda solicitada viene motivada por el certificado emitido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, ante la consulta efectuada por la Comunidad de Madrid el día 7 de septiembre de 2010, de que la entidad solicitante de la ayuda no se encuentra al corriente de sus obligaciones tributarias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 del Reglamento General de las actuaciones y procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio.

3.- P.G.R.P., como apoderado de la empresa A, presenta el día 23 de septiembre de 2011 en el Registro General del Ayuntamiento de Pozuelo un escrito dirigido a la Delegación de Hacienda, en el que indicaba lo siguiente:

“A jamás ha tenido ninguna comunicación por parte de la Agencia Tributaria de tener algún tipo de deuda; tras visita a sus instalaciones el pasado 19/09/2011 de Pozuelo su departamento de notificaciones constató que nunca había realizado envío a nuestra sociedad informando de ningún hecho similar; además diferentes miembros del equipo que usted dirige estuvieron revisando las bases de datos de Hacienda resultando que A no tenía, y no había tenido en ningún momento una situación de no haber estado al corriente de pago de las obligaciones tributarias...”

En virtud de lo dicho, el representante de la entidad concluye solicitando un certificado relativo a que el día 7 de septiembre de 2010 la sociedad se encontraba al corriente de pago o en caso contrario, se informe sobre el detalle de los pagos que estuviesen pendientes en dicha fecha.

4.- El día 21 de octubre de 2011 la Agencia Estatal de Administración Tributaria emite un certificado positivo respecto al cumplimiento de las obligaciones tributarias por la entidad interesada, y hace constar expresamente que el contribuyente se encontraba al corriente de sus obligaciones en fecha 7 de septiembre de 2010. El mismo día 21 de octubre de 2011 P.G.F.M. presenta el certificado emitido en el Registro de la Consejería de Economía de Hacienda.

TERCERO.- 1.- El día 17 de noviembre de 2011, R.A.G.F.M. formuló recurso extraordinario de revisión, de conformidad con los artículos 108 y 118 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) contra la Orden de 3 de diciembre de 2010, por la que se deniega la ayuda solicitada. La reclamante aduce que hubo un error telemático entre la Comunidad de Madrid y la Agencia Estatal de Administración Tributaria cuando se solicitó el certificado de estar al corriente en las obligaciones tributarias el día 7 de septiembre de 2010. La interesada entiende que el error fue subsanado mediante la emisión por la Agencia Estatal de Administración Tributaria del certificado positivo de 21 de octubre de 2011. Por lo dicho suplica que la solicitud de ayuda presentada sea considerada de manera favorable.

2.- Consta en el expediente un informe de 30 de noviembre de 2011 suscrito por el jefe del Área de Estudios y el subdirector general de Economía de la Consejería de Economía y Hacienda en el que se indica que el certificado de fecha 21 de octubre de 2011 repara el error cometido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria el día 7 de septiembre de 2010 que fue la única causa del informe técnico desfavorable a la concesión de la ayuda, de manera que *“de no haber existido el mencionado certificado posteriormente rectificado, en su día se hubiera emitido informe técnico favorable”* ya que la solicitud cumplía con

los requisitos del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2010. Por ello se propone la concesión de la subvención por un importe de 21.801,42 euros, si bien no se incluye la cantidad solicitada en relación con el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, al ser no subvencionable según lo establecido en los puntos primero y segundo del Anexo del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de marzo de 2010.

CUARTO.- Por la Consejería de Economía y Hacienda, en fecha 11 de junio de 2012, se formula propuesta de resolución acerca del recurso extraordinario de revisión interpuesto, estimando el mismo, por considerar que concurre la segunda de las causas contempladas en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC al haber sido dictado el acuerdo de denegación con base en un documento que contenía un error, lo que se ha podido constatar por la nueva documentación aportada con posterioridad.

A los hechos anteriores les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1. letra f) 3º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, conforme al cual “1. *El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...)* f) *Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid (...)* sobre (...) 3.º *Recursos extraordinarios de revisión*”.

La solicitud de dictamen se ha formulado por el consejero de Economía y Hacienda, en virtud del artículo 14.1 de la citada Ley (“*El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la Comunidad de*”).

Madrid, el Consejo de Gobierno, o cualquiera de sus miembros”), en relación con el artículo 32.3 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

La competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión, una vez recibido el dictamen del Consejo Consultivo, corresponde al consejero de Economía y Hacienda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.6 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, al ser órgano administrativo que dictó el acto objeto de recurso.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la misma entidad que solicitó y a la que le fue parcialmente denegada la ayuda para la compensación fiscal de determinadas tasas municipales establecida por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de marzo de 2010. En ella concurre, pues, la condición de interesada, del artículo 31 de la LRJ-PAC, estando legitimada, en consecuencia, para la formulación del recurso.

El recurso se ha interpuesto en aplicación del artículo 118.1.2^a de la LRJ-PAC: *“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 concurra alguna de las circunstancias siguientes:*

2^a Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error en la resolución recurrida”.

El recurso de revisión se ha interpuesto dentro del plazo de tres meses que marca el artículo 118.12 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modifica asimismo toda la sección

dedicada a la regulación de este recurso-, a contar desde el conocimiento del documento, ya que el certificado positivo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria tiene fecha de 21 de octubre de 2011 y el recurso extraordinario de revisión se formuló el 17 de noviembre de 2011.

El objeto de dicho recurso son los actos firmes en vía administrativa. La Orden de 3 de diciembre de 2010 de la Consejera de Economía y Hacienda por la que se denegaba la ayuda a la interesada es un acto que ha devenido firme por no haber sido recurrido en sede contenciosa administrativa.

TERCERA.- En la tramitación del recurso extraordinario de revisión, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJ-PAC, si bien se ha prescindido del trámite de audiencia a la empresa 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 aquélla (cfr. artículo 84.4 de la LRJ-PAC).

La petición de dictamen al Consejo Consultivo viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión, que se contiene en el título VII de la 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. El título VII debe su redacción íntegramente a la citada Ley 4/1999, de 13 de enero.

El artículo 118, referente al “*Objeto y plazos*” del recurso extraordinario de revisión, no contempla específicamente el trámite de la solicitud de dictamen del órgano consultivo, 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”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene considerando que la omisión del trámite de solicitud de dictamen del Consejo de Estado –u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo tiene equivale a omisión total del procedimiento legalmente establecido, y determina que la resolución así dictada esté viciada de nulidad radical, trayendo consigo en consecuencia la necesidad de retroacción de actuaciones.

Así se ha pronunciado, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª):

“Se alega en el único motivo articulado la infracción por aplicación indebida de lo dispuesto en los artículos 22.9 de la Ley de 22 de abril de 1980, junto con la de los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992, en consonancia con lo resuelto por el Tribunal Constitucional con fecha 26 de noviembre de 1992 (RTC 1992, 205) (...). Evidentemente los artículos 22.9 y 23 de la Ley 3/1980 continúan en vigor en virtud de la explícita declaración de constitucionalidad entonces efectuada, e incluso cabe afirmar que ha salido reforzada la intervención del correspondiente órgano consultivo –el de la Comunidad, o el propio Consejo de Estado en su caso – tras la reforma de la Ley 30/1992 llevada a cabo en 13 de abril de 1999, puesto que al suprimir la necesidad de audiencia consultiva únicamente cuando se haga razonada declaración de inadmisión a trámite del recurso extraordinario de revisión en el supuesto del artículo 119.1, se está confirmando inequívocamente la

obligatoriedad de solicitar dicho dictamen fuera de tan específico supuesto. Consecuentemente, no cabe sostener que la falta de mención explícita de la necesidad de acudir al dictamen del Consejo de Estado (o del entonces inexistente órgano consultivo de la Generalidad) en los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992 pueda llevarnos a la conclusión que se pretende por la parte recurrente: la de que la audiencia del mismo en el recurso extraordinario de revisión no forma parte del régimen jurídico del procedimiento administrativo común. Entonces como ahora, ya fuere por aplicación del artículo 22.9, ya sea por virtud de lo dispuesto en el nuevo artículo 119.1 de la Ley 30/1992, la intervención del órgano consultivo en este tipo de recursos es ineludible”.

La Ley establece que, de no resolverse el recurso extraordinario de revisión en el plazo de tres meses desde su interposición, se entenderá desestimado, quedando expedito el acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (cfr. artículo 119.3 de la LRJ-PAC).

En el caso examinado, el recurso se interpone el 17 de noviembre de 2011, y cuando se solicita dictamen de este órgano consultivo, ha transcurrido ya el mencionado plazo de tres meses. La tardanza en la resolución del recurso, sin embargo, no es óbice para que subsista la obligación de resolver de la Consejería, como impone el artículo 42 de la LRJ-PAC, ni tampoco, como es lógico, para emitir dictamen por el Consejo Consultivo.

CUARTA.- El recurso de revisión regulado 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.

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 invoca la empresa recurrente, y cuya apreciación determinará la expulsión de dicho acto de la vida jurídica y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada pretendida por la mercantil interesada, que ha quedado suficientemente delineada en la exposición de los antecedentes fácticos del presente dictamen.

La causa invocada por la recurrente, aunque no cita expresamente el concreto apartado del artículo 118.1 en el que se ampara para solicitar la revisión del acto administrativo recurrido es la contemplada en el artículo 118.1.2^a de la LRJ-PAC, conforme al cual “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 concurra alguna de las circunstancias siguientes: (...)2^a. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida*”.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2011, en relación con el precepto mencionado dispone lo siguiente:

“son tres los requisitos que, a la vista del contenido del precepto citado, deben concurrir para la procedencia y viabilidad del mencionado recurso de revisión, que el propio legislador, en la reforma llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, vuelve a calificar de extraordinario:

a) En primer término, que se esté en presencia de "actos firmes en la vía administrativa" (...)

b) En segundo lugar, que el recurso se fundamente en la aparición de documentos de valor esencial para la resolución del asunto, aclarando el mismo precepto que los documentos pueden, incluso, ser posteriores al momento de la resolución del asunto; y,

c) Por último, en tercer lugar, que los citados documentos evidencien el error de la resolución recurrida”.

El Consejo de Estado en su Dictamen nº 1294, de 15 de septiembre de 2011 respecto a la aparición de documentos de valor esencial señaló:

“...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 conestado al momento de dictarse la resolución que se combate, esta hubiera variado sustancialmente de signo y todo ello por el hecho de que 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. Así, en virtud de la atribución de tan excepcional relevancia a un documento se produce una radical subversión de todo aquello a lo que afecta el contenido de dicho escrito.”

En el presente supuesto no quedan dudas acerca del valor esencial con que cuenta el documento incorporado por la entidad interesada junto a su recurso extraordinario de revisión, esto es, el certificado positivo expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria en fecha 21 de octubre de 2011, y del error en que incurre la resolución recurrida a la vista del mismo. El citado documento establece que *“El contribuyente se encontraba al corriente de sus obligaciones en fecha 7 de septiembre de 2010”*.

Consta expresamente, de este modo, que existió un error al emitir el certificado de 7 de septiembre de 2010 ante la consulta efectuada por la

Comunidad de Madrid, comprobándose que la entidad solicitante de la ayuda se hallaba al corriente de sus obligaciones tributarias a la fecha de la solicitud. De haberse encontrado incorporado dicho certificado positivo al procedimiento, la Orden de concesión de ayuda se habría dictado en sentido estimatorio, pues como indican los órganos técnicos de la Consejería de Economía y Hacienda en su informe de 30 de noviembre de 2011 *“de no haber existido el mencionado certificado posteriormente rectificado, en su día se hubiera emitido informe técnico favorable y se hubiera concedido la compensación de tasas por 21.801,42 euros”*.

Por lo que se refiere a la aparición de documentos que no fueron tenidos en cuenta al dictar la resolución que se impugna, el Tribunal Supremo ha señalado que no cabe considerar como documento aparecido con posterioridad, a los efectos de la causa prevista en el artículo 118.1.2ª de la LRJ-PAC, el que se confecciona ulteriormente, cuando el hecho existe de antemano y fue conocido por el interesado, quien pudo perfectamente aportarlo en su momento (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2005 o de 31 de octubre de 2006).

El Consejo de Estado, ha estimado la concurrencia de la causa del artículo 118.1.2ª en supuestos semejantes al que se examina de denegación de ayudas a particulares por obrar en el expediente certificados erróneos emitidos por la Administración tributaria o de la Seguridad Social (así los dictámenes 3005/2003, de 22 de diciembre; 1184/2010, de 21 de octubre y 1185/2010, de 4 de noviembre)

En el dictamen 1185/2010, el Consejo de Estado estimó el recurso tras indicar lo siguiente:

“Ciertamente, como afirma el informe de la Asesoría Jurídica, el Consejo de Estado ha afirmado que la expresión “que aparezcan documentos” utilizada por el artículo 118.1.2ª de la Ley 30/1992

debe entenderse en el sentido de que el interesado no pudo aportarlos en su momento por desconocer su existencia (o incluso cuando se acredite que fue imposible su aportación entonces), pero excluye aquellos otros supuestos en los que el recurrente en revisión, conocedor de los hechos que pretende acreditar, procura y obtiene la documentación de tales hechos a su conveniencia y para su aportación junto con el recurso de revisión, pues no se trataría con rigor de la "aparición" de un documento, sino de la "creación" del mismo con la aludida finalidad (dictamen del expediente n.º 882/2009). Ello permite desestimar el recurso extraordinario de revisión cuando el recurrente pretende aportar, en esta vía extraordinaria, determinada documentación que debía haberse aportado durante la tramitación del procedimiento que culmina con la resolución objeto de recurso; en tal caso, el incumplimiento de la obligación -o la carga- que incumbía al solicitante o interesado en el procedimiento permite considerar plenamente ajustada a Derecho la resolución recurrida. [] La situación es distinta, a juicio del Consejo de Estado, cuando el interesado -interesada en este caso- no tenía la obligación ni la carga de aportar documentación alguna junto con su solicitud o en la tramitación del procedimiento iniciado a raíz de ella (como sucedía en el presente caso), sino que es la Administración -debidamente autorizada, en su caso, por el interesado- la que tiene que comprobar determinados datos. Si los datos recabados por la Administración son erróneos, la resolución que pone fin a ese procedimiento será contraria a Derecho...”.

En el presente caso, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de marzo de 2010 establecía como uno de los requisitos de los beneficiarios estar al corriente del cumplimiento de sus obligaciones frente a la Administración Tributaria. Para la acreditación de estar al corriente de las obligaciones con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria se autorizaba a la Comunidad de Madrid la consulta de dicho dato. Como

hemos expuesto anteriormente la información recabada por la Comunidad de Madrid el 7 de septiembre de 2010 fue errónea, como evidencia el certificado emitido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria el 21 de octubre de 2011, en el que se indica expresamente que la entidad solicitante de la ayuda estaba al corriente de sus obligaciones tributarias a la fecha de aquella consulta, por lo que procede estimar el recurso extraordinario de revisión, por apreciarse en este caso la aparición de documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque son posteriores, evidencian el error de la resolución objeto de recurso, concurriendo así el segundo de los supuestos del artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

A la vista de todo lo anterior, el Consejo Consultivo formula la siguiente,



CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Orden de 3 de diciembre de 2010 de la Consejería de Economía y Hacienda por la que se deniega a la entidad A la ayuda solicitada para compensación fiscal de determinadas tasas municipales debe ser estimado al amparo de la causa segunda 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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Madrid, 18 de julio de 2012