

Dictamen nº: **372/22**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **07.06.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 7 de junio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. contra la Resolución de Resolución de 5 de noviembre de 2021 del Director General de Función Pública de declaración de desistimiento de ayudas asistenciales al personal municipal, jubilado y pensionista del Ayuntamiento de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 13 de mayo de 2022 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 332/22, 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, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, 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 7 de junio de 2022.

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

1.- Por Acuerdo de 26 de noviembre de 2020, 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 2021 y las Bases específicas reguladoras de cada una de las líneas de acción social.

Según el artículo 1 de las Bases específicas para ayudas asistenciales, estas están destinadas a compensar, en parte, los gastos abonados en cualquiera de los conceptos que se relacionan, entre los que se incluyen como Línea I “*Aparatos ópticos*” y como Línea II “*Aparatos auditivos y arreglos y prótesis dentales*”. En relación con la primera de las líneas, se incluyen los gastos correspondientes a cristales graduados, montura de gafa graduada y gafa graduada completa mientras que, en relación con la segunda de las líneas enunciadas, los gastos odontológicos relacionados con arreglos, prótesis y tratamientos dentales, excluidos los servicios prestados por el Sistema Público de Salud y las ortodoncias.

Por su parte, el artículo 4 de las Bases generales determina el procedimiento general de solicitud de ayudas y, en su apartado d), establece lo siguiente:

“Todas las solicitudes de ayuda vendrán acompañadas de una declaración responsable de la persona solicitante, relativa a los extremos siguientes:

- *Que los datos aportados son ciertos.*
- *Que la documentación incorporada, justificativa de la solicitud, coincide fielmente con el original y que se facilitará a la administración municipal cuando así se requiera por ésta.*
- *Que se compromete a mantener el cumplimiento de las obligaciones requeridas durante el período de tiempo a que se extienda el reconocimiento de la ayuda.*

Respecto a la compatibilidad con otras ayudas, se señalará la que corresponda, de entre las siguientes opciones:

- *Que no ha solicitado ni percibido otras ayudas de cualquier ente público o privado, de la misma naturaleza y por el mismo concepto y/o finalidad.*
- *Que ha solicitado otra ayuda de cualquier ente público o privado, de la misma naturaleza y por el mismo concepto y/o finalidad y se encuentra pendiente de resolución definitiva. En este caso, deberá acompañarse la documentación acreditativa de dicha solicitud y, en su caso, de la concesión provisional por parte de la otra entidad, quedando en suspenso la tramitación de la solicitud de la ayuda municipal hasta la acreditación por la persona solicitante de la resolución definitiva de la otra ayuda de ente público o privado y como máximo hasta la resolución de la convocatoria de la línea de ayuda solicitada o según lo establecido en las bases específicas de cada línea.*
- *Que ha percibido (o tiene concedidas por un importe concreto, aunque esté pendiente de pago) ayuda/s de otro ente público o privado de la misma naturaleza o por el mismo concepto y/o finalidad. En este supuesto, deberá acompañarse de la*

documentación acreditativa de la concesión de dicha ayuda y su importe será descontado de la ayuda municipal que le corresponda, todo ello sin perjuicio del régimen de incompatibilidades/compatibilidades específico que se establece en cada una de las líneas de ayudas...”

2.- La persona citada en el encabezamiento de este dictamen, personal jubilado del Ayuntamiento de Madrid, presentó el 21 de mayo de 2021, en la convocatoria de ayudas de Acción Social del año 2021, solicitud de ayuda asistencial para la Línea II. Aparatos auditivos, arreglos y prótesis dentales, utilizando el formulario normalizado de solicitud de ayudas asistenciales para el personal municipal jubilado y pensionista, aportando como documentación factura de fecha 10 de mayo de 2021, por importe de 770 euros

3.- Mediante resolución del director general de Función Pública de 23 de septiembre de 2021, se requirió al personal municipal, jubilado y pensionista del Ayuntamiento de Madrid la subsanación de documentación en las ayudas asistenciales solicitadas, figurando la solicitud del interesado entre las requeridas, por el siguiente motivo: *“factura (Debe presentar documento de forma telemática)”*.

El 1 de octubre de 2021, dentro del plazo de subsanación, el interesado registra instancia general ante la Oficina de OAMR Carabanchel, en la que solicita que le sea aceptada la documentación al no disponer de certificado electrónico vigente, aportando de nuevo la factura que adjuntó a su solicitud.

Mediante Resolución de 5 de noviembre de 2021 del director general de Función Pública, publicada en BOAM 17 de noviembre de 2021 y en la web <https://jubilación.madrid.es>, se declara desistida la solicitud del interesado por no haber subsanado la falta.

Contra la mencionada resolución, la persona interesada presenta el 26 de noviembre de 2021, en tiempo y forma, un recurso de reposición en el que alega, en síntesis, que la factura y la solicitud se presentaron dentro del plazo exigido en la convocatoria, que procedió a la subsanación en plazo, y que no pudo presentar la documentación por la plataforma electrónica porque carecía del certificado digital pero que la había presentado en tiempo y forma en un registro del Ayuntamiento de Madrid.

TERCERO.- El 6 de abril de 2022 el interesado presenta recurso extraordinario de revisión contra la desestimación presunta del recurso de reposición por él interpuesto contra la Resolución de 5 de noviembre de 2021 por la que se le tiene por desistido de su solicitud de ayuda asistencial al amparo del apartado a) del artículo 125.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas(LPAC), por considerar que se había incurrido en error de hecho, que resulta de los documentos incorporados al expediente, reseñando lo siguiente:

Que el pasado 21 de mayo de 2021 presentó telemáticamente solicitud de ayuda asistencial para personal jubilado y pensionista en el Registro Auxiliar de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, adjuntando factura correspondiente a prótesis dental de fecha 10 de mayo de 2021.

Que la factura y la solicitud a la que se adjuntaba, presentada por registro, estaban ambas dentro del plazo exigido en la convocatoria (art. 4 bases específicas ayudas asistenciales).

Que con fecha 30 de septiembre de 2021 recibe correo electrónico con requerimiento para subsanar o aportar documentación.

Que con fecha 1 de octubre de 2021 se procede a subsanar presentando la documentación requerida en el Registro de la oficina del Ayuntamiento de Madrid OAMR Carabanchel.

Que el 17 de noviembre de 2021 vuelve a recibir correo electrónico en el que se comunica el desistimiento de su solicitud de ayuda por no haber sido subsanada en el plazo establecido.

Que vuelve a contactar con Acción Social para explicar que no había podido presentar la documentación por la plataforma electrónica porque carecía del certificado digital, pero que lo había presentado en tiempo y forma en un registro del Ayuntamiento de Madrid.

Que desde Acción Social se le contesta que la solicitud de ayuda ha sido desistida porque se le requirió que aportara la documentación a través del portal <https://jubilacion.madrid.es>.

Que se contactó de nuevo para reiterar que no se pudo presentar la documentación requerida por ese portal porque se carecía de certificado digital, por eso se presentó en un registro del Ayuntamiento donde le confirmaron que no había problema por hacerlo así.

Por todo ello, el recurrente solicita que se anule la Resolución de fecha 5 de noviembre de 2021 y se le conceda la ayuda asistencial solicitada.

Mediante Resolución del director general de Función Pública de 19 de abril de 2022, notificada al interesado electrónicamente el 22 de abril, se desestima el recurso de reposición presentado con fecha 26 de noviembre de 2021. La desestimación se fundamenta en que el interesado no subsanó correctamente su solicitud puesto que, por su condición de personal jubilado, estaba obligado a tramitarla por vía electrónica accediendo a la aplicación de Acción Social a través de la web jubilacion.madrid.es, no le siendo de aplicación como alegaba en su

escrito, la Disposición Adicional Quinta de las Bases generales de la convocatoria 2021, que afecta exclusivamente al personal pensionista

Contra esta última resolución, que puso fin a la vía administrativa, no consta que el interesado interpusiera recurso contencioso-administrativo.

Sin más trámites, se formula con fecha 6 de mayo de 2022 propuesta de resolución desestimatoria del recurso extraordinario de revisión, al entender que las cuestiones aducidas por el recurrente en su recurso extraordinario de revisión no se refieren a errores fácticos subsumibles en la circunstancia del artículo 125.1 a) de la LPAC.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen se ha formulado por el alcalde de Madrid, en virtud del artículo 18.3 c) del ROFCJA (*“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado por: (...) c) Las solicitudes de dictamen de las Entidades Locales se efectuaran por los Alcaldes-Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración Local”*).

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) 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 (...) las entidades locales (...) 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, que se contiene en el título V LPAC, en concreto, en el capítulo II, que lleva por rúbrica “*Recursos administrativos*”, y dentro de éste, en la Sección 4ª, que comprende los artículos 125 y 126, que resultan de aplicación al recurso extraordinario de revisión formulado por el solicitante de la ayuda asistencial.

El artículo 125 de la LPAC, 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 anterior artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC)], aunque su preceptividad sí se desprende del contenido del artículo 126, que, al igual que el artículo 106.3 de la misma Ley en materia 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.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por el solicitante de la ayuda asistencial a quien la Resolución del director general de la Función Pública, de 5 de noviembre de 2021, declaró desistido en su solicitud, y en quien concurre la condición de interesado ex artículo 4.1.a) de la LPAC.

En cuanto al objeto del recurso lo constituye esa Resolución del director general de Función Pública y la posterior desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra la misma.

Respecto a la admisibilidad del recurso, cabe plantearse si un acto presunto es susceptible de este recurso extraordinario en tanto, al menos formalmente, no puede calificarse como acto firme al ser inherente al mismo la pendencia de una resolución expresa del órgano administrativo. Para ello, debemos acudir al artículo 24. 2 de la LPAC que, en el caso de silencio administrativo negativo, que es el sentido que tiene en los procedimientos de impugnación de actos, tiene el efecto de permitir a los interesados interponer los recursos administrativos o contencioso-administrativo que resulten procedentes, sin distinguirse entre el carácter ordinario o extraordinario de esos recursos. Otra interpretación impediría al interesado ejercer su facultad de instar la revisión por la falta de diligencia de la administración en dictar una resolución expresa.

Por otra parte, el recurso se ampara en la causa prevista en la letra a) del artículo 125 de la LPAC (*“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 no cabe duda que el recurso interpuesto el 6 de abril de 2022 lo ha sido en plazo, ya que la resolución cuya nulidad se pretende data de 5 de noviembre de 2021.

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 al

interesado, 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 el recurrente (cfr. artículo 82.4 de la LPAC).

Por último, cabe recordar que la Ley establece que, de no resolverse y notificarse 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 (artículo 126.3 de la LPAC).

TERCERA.- El recurso de revisión regulado, como hemos señalado anteriormente, en los artículos 125 y 126 de la LPAC, 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 el interesado, 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 125.1 letra a) de la LPAC, 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 concurra 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”.

Por tanto, son dos los requisitos que deben concurrir para que sea admisible y procedente un recurso extraordinario de revisión por la causa que analizamos: en primer lugar, que se trate de un error de hecho, independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, debiendo ser excluido lo relativo a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de pruebas e interpretación de las disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse y, en segundo lugar, que el error de hecho resulte de documentos obrantes en el expediente.

En este caso, el recurrente alega que la Administración ha incurrido en un error de hecho al declararle desistido en la ayuda solicitada pues aportó la documentación requerida, en este caso la factura del concepto objeto de ayuda, y la volvió a remitir en el plazo de subsanación.

Resulta evidente que no nos encontramos ante un error de hecho, en tanto que lo que lleva a la Administración a tenerle por desistido de su solicitud, es la falta de presentación en forma de la documentación necesaria al exigirse en las bases su presentación telemática para el

personal jubilado, no una defectuosa apreciación material de esa documentación. Por tanto, estamos ante una controversia interpretativa sobre las normas reguladoras de la forma de solicitarse las ayudas sociales no un error en la valoración de la documentación aportada.

En efecto, en tanto las bases reguladoras de las ayudas exigían una forma determinada para presentar la solicitud y la documentación a acompañar y el ayuntamiento, interpretando las mismas, no ha tenido por incorporada esa documentación, la causa de la resolución por la que se le tiene por desistido se encuentra en la aplicación de las bases.

Ciertamente, en el recurso extraordinario de revisión amparado en el apartado a) del artículo 125. 1 de la LPAC, no cabe analizar el acierto en la interpretación de las bases. En consonancia con lo señalado en nuestro Dictamen 311/18, de 5 de julio, si el recurrente discrepa de la forma en la que la Administración ha aplicado las normas reguladoras del procedimiento de concesión de las ayudas podrá discutirla por otra vía pero no por la limitada vía del recurso extraordinario de revisión que, como dijimos, es un recurso restringido a los supuestos establecidos en la ley que han de ser objeto de interpretación restrictiva. En ese mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2003 (recurso 4726/2000), manifiesta: *“La vía de la revisión del artículo 118-1-1ª de la Ley 30/1992 no está para corregir equivocaciones jurídicas”*.

En consecuencia, no concurre en este caso la causa de revisión establecida en el artículo 125.1 a) de la LPAC.

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

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión debe ser desestimado al no concurrir la causa prevista en la letra a) del artículo 125.1 de la LPAC.

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 7 de junio de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 372/22

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid