

Dictamen nº: **108/19**
Consulta: **Consejera de Economía, Empleo y Hacienda**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **21.03.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 21 de marzo de 2019, sobre solicitud formulada por la Consejera de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el recurso extraordinario de revisión formulado en relación con la Orden 2579/2014, de 5 de marzo, de la consejera de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se denegó a la entidad MICRORENT S.A (en adelante, “*la empresa recurrente*”) una subvención.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 13 de febrero de 2019 tuvo entrada en esta Comisión Jurídica asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 73/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por unanimidad por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 21 de marzo de 2019.

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

1. El 5 de diciembre de 2013, la empresa recurrente, presentó una solicitud de subvención para el Programa de incentivos a la contratación por cuenta ajena de trabajadores desempleados en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

2. El 31 de diciembre de 2013 la entonces Consejería de Empleo, Turismo y Cultura emitió informe técnico desfavorable a la concesión de la subvención, haciendo constar como motivo que “*el solicitante no aporta Anexo II o está incompleto. No se identifican los trabajadores ni las características de las contrataciones por las que se solicita la subvención (artículo 4.2 del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de mayo de 2013)*”.

3. El 5 de marzo de 2014 la jefa de Servicio de Políticas de Empleo propuso la denegación de la solicitud de subvención conforme a lo indicado en el informe técnico de 31 de diciembre de 2013.

4. Mediante Orden 2579/2014, de 5 de marzo, de la directora general de Empleo, por delegación de firma de la consejera de Empleo, Turismo y Cultura, se acordó denegar a la entidad recurrente la subvención de 7.000 euros solicitada al amparo de la Orden 2727/2013, de 23 de mayo, del Programa de Incentivos a la contratación por cuenta ajena para 2013 por el motivo expresado en el informe técnico de 31 de

diciembre de 2013. Consta que la orden denegatoria de la subvención fue notificada a la interesada el 26 de marzo de 2014.

5. El 14 de abril de 2014 la entidad recurrente presentó un escrito en relación con la denegación de la subvención. En el citado escrito indicaba que comprobada la aportación de documentación se observaba que el anexo II se encontraba debidamente aportado, cumplimentado y con todos los datos exigidos en la orden. Además concretaba que la empresa no solicitó la subvención para dos trabajadores sino para uno por importe de 5.000 euros, encontrándose debidamente cumplimentado el anexo II con la correcta identificación del trabajador para el que solicitaba la ayuda. Acababa solicitando que se procediera a comprobar el expediente donde constaba debidamente cumplimentado el anexo II y en consecuencia se procediera a anular la orden denegatoria, dictando una nueva que viniera a aprobar la ayuda solicitada.

6. El 26 de mayo de 2015 la directora general de Empleo emitió informe en relación con el escrito presentado por la entidad recurrente, que calificó como recurso de reposición. En el citado informe se indicaba que comprobada la solicitud de subvención se constataba que el NIF consignado no coincidía con la razón social de la entidad recurrente, sino con la de otro solicitante que presentó la solicitud 3704/13 en la misma fecha por importe de 2.000 euros. También indicaba que no constaba en el expediente aclaración sobre el verdadero solicitante (el correspondiente al NIF o a la razón social que figuraba en la solicitud) al no haberse practicado el requerimiento previsto en el artículo 71.1 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En virtud de esa falta de requerimiento de subsanación informaba favorablemente el recurso de reposición interpuesto contra la Orden 2579/2014, de 5 de marzo.

7. El 31 de agosto de 2015 un técnico de apoyo del Área de Reclamaciones de la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, dirigió un escrito a la entidad recurrente en el que se hacía alusión a que el recurso de reposición formulado el 14 de abril de 2014 por la mercantil no contenía el nombre y apellidos de la persona que entablabía el recurso en su nombre, por lo que se le concedía un plazo de diez días hábiles en orden a la subsanación con el apercibimiento de desistimiento. Consta la notificación de ese requerimiento el día 4 de septiembre de 2015.

8. El 15 de septiembre de 2015 la entidad recurrente presentó un escrito en el que indicaba que todos los trámites se habían realizado de forma telemática por persona autorizada para ello, aportando, no obstante, con el escrito, el DNI del administrador solidario de la sociedad, según acreditaba la reelección de cargos que también adjuntaba e indicaba que se ratificaba en el recurso presentado.

9. Por Orden de 6 de junio de 2016, del secretario general técnico por delegación de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, se declaró el desistimiento del recurso de reposición formulado con fecha 14 de abril de 2014 al no haberse subsanado la falta de nombre y apellidos de la persona que decía tener la representación para entablar recursos en nombre y representación de la entidad recurrente. En la misma se hacía constar la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo dentro del plazo previsto legalmente, constando que fue notificado el 14 de junio de 2016.

TERCERO.- 1. El 4 de julio de 2016 la entidad recurrente presentó un “recurso de revisión” contra la Orden de 6 de junio de 2016 por la que se declaraba el desistimiento del recurso de reposición interpuesto el 14 de abril de 2014. En dicho recurso se indicaba que la entidad subsanó el defecto relativo al nombre y apellidos de la persona que entablabía el recurso en su nombre, aportando el poder de representación del

administrador de la empresa el 15 de septiembre de 2015, lo que evidenciaba el error de la Orden de 6 de junio de 2016 por la que se declaró el desistimiento del recurso de reposición.

2. El siguiente trámite que figura en el procedimiento es la propuesta de resolución del recurso de revisión presentado el 4 de julio de 2016 suscrita por el secretario general técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda el 28 de noviembre de 2018.

En los antecedentes de hecho de la propuesta, se da cuenta de que el escrito de subsanación presentado por el administrador de la sociedad mercantil, no llegó a la unidad administrativa instructora del procedimiento, razón por la cual el 6 de junio de 2016 se dictó la orden por la que se declaró a aquella desistida de su recurso de reposición. Por ello propone estimar el recurso extraordinario interpuesto al haberse basado la decisión adoptada el citado 6 de junio de 2016 en un error de hecho derivado de que, por causa imputable a la Administración, no llegara el escrito de subsanación al órgano competente.

Además proponía desestimar el recurso de reposición interpuesto el 14 de abril de 2014 contra la Orden de 5 de marzo de 2014 por la que se denegó la subvención. En los fundamentos de derecho de la propuesta se explica que la recurrente no tiene en cuenta que presentó dos solicitudes, los días 5 y 10 de diciembre de 2013, y que el recurso de reposición RR-1691/14 no lo interpuso frente a la Orden 38170/2014, de 29 de diciembre, por la que se le denegó la subvención que había solicitado el 10 de diciembre de 2013, por causa de insuficiencia de crédito sino que lo interpuso frente a la Orden 2579/2014, de 5 de marzo, por la que se desestimó su solicitud de 5 de diciembre de 2013, en la que había solicitado una subvención de siete mil euros por la contratación de dos trabajadores de los que no aportaba datos de identificación ni expresaba las características de las contrataciones que, en su caso, habían de dar

lugar a la subvención. Explica que la instrucción de dos procedimientos distintos fue motivada directamente por la actuación de la entidad interesada, quien en la solicitud del 5 de diciembre indicó erróneamente su N.I.F. y, en lugar de dar aviso del error que había cometido, lo que hizo fue simplemente presentar una nueva solicitud el 10 de diciembre.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- 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, y a solicitud de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid según lo previsto en el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

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 actualmente en el título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en concreto, en el capítulo II, que lleva por rúbrica “*Recursos administrativos*”, y dentro de éste, en la Sección 4^a, que comprende los artículos 125 y 126. No obstante dada la fecha de interposición del recurso habrá que estar a lo dispuesto en la LRJ-PAC conforme a la disposición transitoria tercera 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, 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.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la entidad a la que por Orden de 6 junio de 2016 se la tuvo por desistida del recurso administrativo formulado contra la orden denegatoria de la subvención y en quien concurre la condición de interesada *ex artículo 31 de la LRJ-PAC*.

En cuanto al objeto del recurso lo constituye, como hemos dicho, la Orden de 6 de junio de 2016 por la que se tuvo a la entidad por desistida del recurso administrativo interpuesto, por lo que es posible su revisión, conforme a lo expresado en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC que dice que son susceptibles de recurso extraordinario de revisión únicamente “*los actos firmes en vía administrativa*”. Como hemos señalado, entre otros, en nuestro Dictamen 452/18, de 18 de octubre, la firmeza, a efectos del recurso extraordinario de revisión, se predica tan solo respecto a la vía administrativa, de forma que era posible interponer el recurso aunque todavía estuviera abierta la posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo.

Por otra parte el recurso parece ampararse, aunque no se diga expresamente, en la causa 2^a del artículo 118.1 de la LRJ-PAC (“*Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida*”), para la que el artículo 118.2 establece un plazo de interposición de tres

meses, por lo que no cabe duda que el recurso interpuesto el 4 de julio de 2016 lo habría sido en plazo legal.

La tramitación del recurso extraordinario de revisión ha consistido simplemente en la incorporación de la documentación aportada por la empresa y la verificación, según consta en la propuesta de resolución de que la documentación aportada por la entidad recurrente el 15 de septiembre de 2015 no llegó a unidad administrativa que conocía del recurso de reposición. Tras dichos trámites se dictó 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 otro lado 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 (plazo que ya había transcurrido con creces a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en esta Comisión Jurídica Asesora), se entenderá desestimado, quedando expedito el acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (artículo 119.3 de la LRJ-PAC).

Por último, antes de entrar en el fondo del asunto, no podemos dejar de destacar el excesivo plazo que ha llevado la resolución del recurso, pues interpuesto el 4 de julio de 2016 no se ha formulado propuesta de resolución hasta 28 de noviembre de 2018, lo que excede en mucho el plazo de tres meses al que hemos aludido en líneas anteriores, lo que se hace especialmente relevante en un procedimiento como el que nos ocupa en el que no ha habido más trámites que la presentación del recurso y la verificación por la Administración de lo alegado en dicho recurso, que se antoja de fácil comprobación acudiendo a las anotaciones registrales de seguimiento de documentos que constan en los registros de la consejería.

Es más, a la vista del recurso interpuesto el 4 de julio de 2016, la consejería debería haber procedido a la revocación prevista en el artículo 105.1 de la LRJ-PAC. De esta forma se podría haber evitado la situación de que, tres años después, no se haya corregido todavía el contenido de un acto manifiestamente erróneo.

TERCERA.- 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.

Como hemos expuesto en líneas anteriores la entidad recurrente no invoca una concreta causa de las previstas en el artículo 118.1, ni tampoco lo hace la propuesta de resolución, que se limita a invocar el artículo 118.1, si bien de la argumentación de ambas podría incardinarse en la causa 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”.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2011, “*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”.*

Señala el Consejo de Estado en su Dictamen nº 1294, de 15 de septiembre de 2011 que “*...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 constado 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 caso que nos ocupa, la documentación relativa al firmante del recurso de reposición acreditativa de su identidad y de la representación

que ostentaba de la entidad recurrente presentada el 15 de septiembre de 2015, constituye un documento de valor esencial para la resolución del asunto, en cuanto que de haber obrado en el expediente y haberse conocido por el órgano que conocía del recurso de reposición, no habría dictado la Orden de 6 de junio de 2016, por la que se tuvo a la entidad recurrente por desistida del recurso, por causa de la falta de identificación de la persona firmante y de la acreditación de su poder de representación.

En virtud de lo expuesto hay que concluir afirmando que procede apreciar en el presente supuesto la causa establecida en el artículo 118.1.2^a de la LRJ-PAC, y, por ende, la estimación del recurso interpuesto contra la Orden de 6 de junio de 2016 por la que se tuvo a la entidad recurrente por desistida del recurso administrativo interpuesto.

Por último, ha de recordarse que la intervención de esta Comisión ha de ceñirse al recurso extraordinario de revisión, por lo que no procede entrar a analizar lo recogido en la propuesta de resolución en cuanto a la desestimación del recurso de reposición interpuesto por la entidad recurrente.

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

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Orden de 6 de junio de 2016 por la que se tuvo a la entidad recurrente por

desistida, debe ser estimado al amparo de la causa prevista en el artículo 118.1 2^a 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 21 de marzo de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 108/19

Excma. Sra. Consejera de Economía, Empleo y Hacienda

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid