

Dictamen nº: **241/18**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **31.05.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 31 de mayo de 2018, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, 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 desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de 19 de abril de 2017 del director general de Relaciones Laborales del Ayuntamiento de Madrid por la que se declaran desistidas las solicitudes de ayudas asistenciales a los trabajadores municipales, jubilados y pensionistas del Ayuntamiento de Madrid en la convocatoria del año 2016.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 24 de abril 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 205/18, 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 D.^a 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 31 de mayo de 2018.

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

1.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid de 17 de diciembre de 2015 se aprobaron las bases generales de convocatoria de las ayudas de acción social para 2016 y las bases específicas reguladoras de cada una de las líneas de acción social.

Del contenido de las mencionadas bases interesa destacar los siguientes extremos:

- El artículo 3 de las bases generales establece el ámbito subjetivo de aplicación que son los empleados municipales, jubilados y pensionistas del Ayuntamiento de Madrid. En dicho artículo además se concreta lo siguiente:

“Si los dos cónyuges o miembros de una pareja de hecho trabajan en la Administración municipal de Madrid, sólo uno de ellos podrá solicitar las prestaciones de acción social por el mismo concepto y beneficiario, salvo que expresamente se establezca otra cosa. El incumplimiento de esta obligación generará la pérdida de derecho a la ayuda para los dos cónyuges”.

- El artículo 5 de las bases generales se refiere a la documentación justificativa y facturas, y concreta en su apartado c) que las facturas de los gastos deberán contener todos los requisitos legales establecidos en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de facturación y como mínimo, contempla, entre otros datos, *“nombre, apellidos y DNI del posible beneficiario, en su caso”*.

- Las bases específicas concretan que las ayudas asistenciales están destinadas a compensar, en parte, los gastos abonados en cualquiera de los siguientes conceptos: Línea I, aparatos ópticos; Línea II, aparatos auditivos y arreglos y prótesis dentales; Línea III, aparatos ortopédicos y Línea IV, productos alimenticios específicos para personas que los precisen por motivos de salud.

El artículo 2 de las bases específicas concreta la cuantía y precisa lo siguiente:

“Las ayudas se concederán por el importe de los gastos realizados, hasta un importe máximo anual de ayudas asistenciales para el año 2016 de 593,37 euros para el conjunto de la unidad familiar, con independencia del concepto o beneficiario por los que se perciba la ayuda.

En caso de que ambos cónyuges sean personal municipal, en activo o jubilado, esta cuantía máxima se aplicará a cada uno de ellos”.

2.- En relación con las ayudas sociales anteriormente referidas, el recurrente citado en el encabezamiento de este dictamen presentó las siguientes solicitudes:

- Solicitud nº 152961 para alimentos específicos el día 2 de diciembre de 2016. A dicha solicitud se acompañaba una factura a

nombre del solicitante por importe de 110,35 euros y un informe médico relativo al hijo del recurrente.

- Solicitud nº 152962 para alimentos específicos en la misma fecha. A dicha solicitud se acompañaba una factura a nombre del solicitante por importe de 160,89 euros y el mismo informe médico relativo al hijo del recurrente.

- Solicitud nº 166142 para aparatos auditivos y arreglos y prótesis dentales presentada el 13 de enero de 2017. La solicitud se acompañaba de una factura emitida a nombre de la esposa del solicitante por importe de 900 euros. También adjuntaba un escrito del solicitante en el que se hacía constar que la factura había sido también objeto de solicitud por la esposa del solicitante al ser empleada del Ayuntamiento de Madrid con destino en la Agencia Tributaria, a quien correspondería la cantidad máxima establecida en las bases, por lo que la diferencia a favor del solicitante ascendería a 300,70 euros.

3.- Mediante Resolución de 20 de febrero de 2017 del Director General de Relaciones Laborales del Ayuntamiento de Madrid (publicada en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid el 24 de febrero) se hizo pública la relación de solicitantes de ayudas asistenciales que debían subsanar o aportar documentación. Por lo que se refiere al recurrente se le requería, en relación con las dos primeras solicitudes, para que subsanara la falta de indicación en las facturas del nombre del beneficiario/solicitante. En cuanto a la tercera solicitud se indicaba que faltaba la factura.

4.- Consta en el expediente que el recurrente aportó copia del DNI de su hijo y la misma factura por importe de 900 euros a nombre de su esposa. Adjuntó también un escrito en el que reiteraba que la solicitud de ayuda era por importe de 300,70 euros, pues su mujer había solicitado la misma ayuda con el límite máximo establecido en las bases.

5.- El día 7 de marzo de 2017 el Servicio de Acción Social del Ayuntamiento de Madrid remitió un correo electrónico al recurrente indicándole que, habiendo presentado la misma factura que su esposa, no podía entenderse que hubiera subsanado la documentación, dado que la factura solo podía ser presentada una vez, de manera que en caso de no presentar durante el plazo subsanación diferente factura no se procedería a su abono. Al mencionado correo siguieron otros girados entre el citado servicio y el recurrente en los que se discutía la aplicación del artículo 3 de las bases generales en relación con el artículo 2 de las bases específicas. Por parte del Servicio de Acción Social del Ayuntamiento de Madrid se defendía, en interpretación conjunta de ambos preceptos que *“en el caso de un matrimonio o pareja de hecho en el que los dos miembros sean empleados municipales ambos tendrán derecho a una cuantía de 593,37 euros pero nunca por el mismo concepto y beneficiario ya que si no fuera así se daría el caso de abonos duplicados de facturas o inclusive abonos superiores al importe total de una factura en caso de que no se detecte que ambos miembros son personal municipal”* (folios 70 a 75 del expediente).

6.- Mediante Resolución de 19 de abril de 2017 del director general de Relaciones Laborales del Ayuntamiento de Madrid se declararon desistidas una serie de solicitudes de ayudas asistenciales de la convocatoria del año 2016 entre las que se encontraban las tres solicitudes del recurrente.

7.- Contra la citada Resolución el solicitante interpuso recurso de reposición el día 28 de abril de 2017. En el citado recurso el interesado sostenía que no había existido por su parte desistimiento alguno pues la mera aportación de la documentación solicitada en fase de subsanación revelaba su interés en continuar el procedimiento. Por ello solicitaba que se revisaran los tres expedientes con el objeto de verificar que se aportó

la documentación requerida y que se procediera al abono de las tres ayudas con el límite establecido en las bases.

8.- Mediante Resolución de 8 de junio de 2017 del director general de Relaciones Laborales del Ayuntamiento de Madrid, notificada el 21 de julio de 2017, se desestimó el recurso de reposición interpuesto el interesado. Como fundamento de la desestimación se indicó que en el apartado tercero de la Resolución de 20 de febrero de 2017, por la que se hacía pública la relación de solicitudes a subsanar, se señalaba que, conforme el artículo 71.1 de la LRJ-PAC, en los supuestos en los que en el plazo establecido los interesados no hubieran subsanado la falta o acompañado los documentos preceptivos, se les tendría por desistidos de su petición.

En el caso del recurrente analizada la documentación presentada se había verificado que en el caso de las dos primeras solicitudes, cuyo beneficiario era el hijo del solicitante, las facturas no estaban emitidas a nombre del beneficiario, sino del solicitante, incumpliendo uno de los requisitos establecidos en las bases y durante el periodo de subsanación, el interesado aportó para ambas solicitudes copia del DNI del beneficiario, por lo que se consideró incorrectamente subsanado, determinando el desistimiento de dichas solicitudes de ayuda.

En el caso de la tercera solicitud, en el periodo de subsanación el interesado aportó la misma factura que acompañó inicialmente a su solicitud, considerando la compatibilidad para solicitar ayuda para la misma factura que su cónyuge. La Resolución desestimatoria del recurso de reposición fundamenta que en aplicación del artículo 3 de las Bases generales no es posible la solicitud de ayuda por parte de ambos cónyuges por el mismo concepto y beneficiario, por lo que al no haber subsanado dicho extremo, la solicitud fue igualmente declarada desistida.

TERCERO.- 1.- El 14 de junio de 2017 el solicitante de las ayudas interpuso un recurso extraordinario de revisión en el que tras exponer las vicisitudes relativas a las tres solicitudes de ayuda formuladas sostenía haber aportado toda la documentación solicitada en las bases. En relación con las dos primeras solicitudes de ayuda argüía que la exigencia de que en las facturas conste el nombre del beneficiario no se ajustaba al Real Decreto 1619/2012 y, en cuanto a la tercera solicitud, mantenía que la Administración realizaba una interpretación errónea de las bases al aplicar conjuntamente el artículo 3 de las Bases Generales y el artículo 2 de las Bases Específicas, cuando solamente este último debía ser de aplicación al ser “*la norma particular*”. Por ello, ante el silencio administrativo, acababa solicitando la revisión de los tres expedientes de solicitud de ayuda en base al artículo 125.1,a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), al considerar que existía un error de hecho que resultaba de los propios documentos aportados por el solicitante.

2.- Consta en el documento 17 del expediente que el 8 de enero de 2018 el solicitante de las ayudas interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de 19 de abril de 2017 del director general de Relaciones Laborales del Ayuntamiento de Madrid por la que se declaró el desistimiento de las tres solicitudes de ayuda del recurrente. En el recurso formulado, después de reproducir los hechos y fundamentos de derecho formulados en el recurso extraordinario de revisión, se indica a modo de recopilación (Fundamento de Derecho Séptimo), que las facturas presentadas para solicitar las ayudas reúnen los requisitos exigidos legalmente; que al exigir dos facturas para el mismo gasto se vulnera el artículo 2 de las Bases Específicas; que se notificó la resolución desestimatoria del recurso de reposición de manera extemporánea y que no se ha resuelto ni notificado ninguna resolución en relación con el recurso extraordinario de revisión

formulado. Por ello acaba solicitando que se anulen “*las resoluciones administrativas impugnadas denegatorias de la solicitud de ayudas presentadas y se reconozca al recurrente la pretensión de cobro de las cantidades reclamadas, condenando a la Administración demanda, el Ayuntamiento de Madrid, a pagar al recurrente la cantidad de 571,79 euros, en concepto de principal, más los intereses de demora devengados hasta la fecha de pago del mismo por las tres ayudas solicitadas...*”.

Obra en el expediente que admitida a trámite la demanda, se está sustanciando el Procedimiento Abreviado 53/2018, habiéndose señalado la vista para el próximo 4 de octubre.

3.- Figura en el expediente remitido la propuesta de resolución fechada el 4 de abril de 2018 en la que se propone la desestimación del recurso extraordinario de revisión por la causa a) del artículo 125.1 de la LPAC, al entender que las cuestiones aducidas por el recurrente no se refieren a errores fácticos subsumibles en dicho precepto sino a la interpretación jurídica de la normativa reguladora de las ayudas.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen se ha formulado por la alcaldesa de Madrid y se ha cursado a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, 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*

efectuarán por los Alcaldes-Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relación con la Administración Local”).

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 (...) 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 de la 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, que resultan de aplicación al recurso extraordinario de revisión formulado por el solicitante de las ayudas sociales, conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera de la LPAC, dada su fecha de interposición, 14 de junio de 2017, respecto a la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto el 28 de abril de 2017 contra la Resolución de 19 de abril de 2017 del director general de Relaciones Laborales del Ayuntamiento de Madrid, por tanto, todo ello después de la entrada en vigor de la citada ley.

El artículo 125, 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 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 el solicitante de las ayudas sociales a quien se le declaró desistido de su solicitud en virtud de la Resolución de 19 de abril de 2017 del director general de Relaciones Laborales del Ayuntamiento de Madrid, posteriormente recurrida en reposición por el mismo solicitante y en quien concurre la condición de interesado *ex artículo 4.1.a)* de la LPAC.

En cuanto al objeto del recurso lo constituye, como hemos dicho, la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la citada Resolución de 19 de abril de 2017 (resuelto expresamente el 8 de junio de 2017 y notificado el 21 de julio siguiente, tras la interposición del recurso extraordinario de revisión), por lo que es posible su revisión, conforme a lo expresado en el artículo 125 de la LPAC que dice que son susceptibles de recurso extraordinario de revisión únicamente *“los actos firmes en vía administrativa”*, al tratarse de un acto firme en vía administrativa, no susceptible de recurso administrativo ordinario.

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, en el que se recurre contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto el 28 de abril de 2017, y contando

la Administración con el plazo de un mes para dictar y notificar la resolución del recurso (artículo 124.2 de la LPAC) no cabe duda que el recurso interpuesto el 14 de junio de 2017 lo ha sido en plazo.

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 (plazo que ya había transcurrido 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 126.3 de la LPAC), posibilidad de la que ha hecho uso el recurrente según hemos expuesto en los antecedentes de este dictamen.

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.

El carácter extraordinario de este recurso, en contraposición a los recursos administrativos ordinarios, obliga a una interpretación restrictiva de sus requisitos y motivos. En este sentido, cabe mencionar

la Sentencia de 29 de marzo de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (recurso 196/2015) , en la que con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo indica que el recurso extraordinario de revisión *“es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los motivos invocados -sólo los enumerados en dicho precepto-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa”*.

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 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”.

En este caso el recurrente alega en relación con las dos primeras solicitudes de ayuda que la exigencia de que en las facturas conste el nombre del beneficiario no se ajusta al Real Decreto 1619/2012 y, en cuanto a la tercera solicitud, mantiene que la Administración realiza

una interpretación errónea de las bases al aplicar conjuntamente el artículo 3 de las Bases Generales y el artículo 2 de las Bases Específicas, cuando solamente este último debía ser de aplicación al ser “la norma particular”.

De los términos que se expresa el recurrente es claro que no nos hallamos ante un error de hecho sino ante distintas interpretaciones jurídicas, por una parte en relación con normativa reguladora de las facturas y de los requisitos que las mismas deben reunir, y en segundo lugar sobre la interpretación de las bases reguladoras de las ayudas sobre las que la Administración municipal y el recurrente mantienen un distinto criterio jurídico.

Por tanto teniendo en cuenta que el error de hecho, como se ha señalado reiteradamente por la jurisprudencia, es aquel que para su resolución no requiere de la aplicación de normas y criterios jurídicos, sino que, por el contrario ha de tratarse de cuestiones fácticas que de modo patente, indiscutible y manifiesto resulten de las propias actuaciones del expediente, es claro que no concurre en el caso que nos ocupa en el que estamos ante cuestiones jurídicas relativas a interpretación de disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse.

Resulta claro que si el recurrente no está de acuerdo con la interpretación jurídica que realiza la Administración municipal 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. Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2003 (recurso 4726/2000): *“La vía de la revisión del artículo 118-1-1ª de la Ley 30/1992 no está para corregir equivocaciones jurídicas”*.

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

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión debe ser desestimado al amparo de 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 31 de mayo de 2018

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 241/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid