

Dictamen nº: **401/19**
Consulta: **Consejero de Economía, Empleo y
Competitividad**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **10.10.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por mayoría, en su sesión de 10 de octubre de 2019, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. en nombre y representación de APMIB MADRID, S.L.U., contra la Orden 11166/2013, de 16 de diciembre, de la consejera de Empleo, Turismo y Cultura por la que se le concede una subvención en el año 2013 para el mantenimiento de puestos de trabajo de personas con discapacidad, al amparo de lo dispuesto en la Orden 9169/2013, de 7 de noviembre.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 13 de agosto de 2019 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 396/19, 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. Francisco Javier Izquierdo Fabre, 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 10 de octubre de 2019.

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

1.- Por Orden de 7 de noviembre de 2013, de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad se convocan subvenciones para el fomento de la integración laboral de personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo (coste salarial), en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2013.

2. El 22 de noviembre de 2013, la entidad citada en el encabezamiento de este dictamen solicitó una subvención por importe de 417.448,11 euros al amparo de lo establecido en la normativa anteriormente citada para un Centro Especial de Empleo del que era titular. La entidad presenta la siguiente documentación, en las fechas y con los importes así desglosados:

-Anexo IV y Justificación del mes de enero de 2013, el 6 de marzo de 2013 por importe de 102.888,19 euros.

-Anexo IV y Justificación del mes de febrero de 2013, el 3 de abril de 2013 por importe de 101.408,25 euros.

-Anexo IV y Justificación del mes de marzo de 2013, el 6 de mayo de 2013 por importe de 101.975,00 euros.

-Anexo IV y Justificación del mes de abril de 2013, el 6 de junio de 2013 por importe de 100.864,30 euros.

-Anexo IV y Justificación del mes de mayo de 2013, el 4 de julio de 2013 por importe de 102.912,37 euros.

La suma de todos los conceptos señalado asciende a la cantidad de 510.048,11 euros.

3.-Por Orden 11166/2013, de 19 de diciembre, de la entonces consejera de Empleo, Turismo y Cultura, se dispuso conceder a la empresa solicitante una cantidad de 417.448,11 euros en concepto de subvención destinada a financiar el coste salarial de los trabajadores con discapacidad correspondiente al Centro Especial de Empleo de su titularidad, por el período subvencionable establecido en la convocatoria vigente, la cumplir los requisitos establecidos en la Orden 9169/2013, de 7 de noviembre. La citada Orden, notificada el 15 de enero de 2014, deviene firme en vía administrativa al no haber sido recurrida en tiempo y forma por la entidad destinataria de la subvención.

4.-El 18 de marzo de 2014 la empresa interpone ante la entonces Consejería de Empleo, Turismo y Cultura recurso extraordinario de revisión contra la Orden 11166/2013, de 16 de diciembre, al amparo del artículo 118.11^a de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al aducirse que la citada Orden incurría “*en un error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente*”.

El recurso expone que la entidad, en el apartado nº 4 de su solicitud, denominado “*Datos de la subvención que solicita: importe de la subvención solicitada*” consignó “*debido a un error tipográfico como cantidad total la cifra de 417.448,11 euros, a pesar de que la cantidad total que correspondía consignar en dicho apartado era la verdadera y realmente justificada por importe total de 510.048,11 euros. La Orden objeto del presente recurso dispuso conceder a mi representada la cantidad de 417.4448,11 euros, considerando el importe consignado por error tipográfico en el impreso de solicitud general, y no la cantidad de 510.048,11 euros, consignado en los Anexos IV presentados con antelación*” . En consecuencia, el recurrente considera la existencia de una diferencia de 92.600 euros en detrimento de su representada.

5.- Se incorpora al expediente informe de la Dirección General de Empleo de 30 de octubre de 2014, en el que, tras señalar que los hechos señalados “*no son controvertidos ni por el recurrente ni por la Administración, puesto que ambas partes reconocen que la empresa recurrente ha presentado una solicitud el día 22 de noviembre de 2013 consignando un importe de 417.448,11 euros, y previamente presentó los Anexos IV cuya suma de gasto justificado es de 510.048,11 euros*”, obrando tales Anexos ya en poder de la Administración a la fecha de dictar la Orden 11166/2013, el informe propone que se declare la estimación del recurso “*modificando la citada Orden de concesión en la cuantía tanto del importe de la subvención solicitada como del importe de la subvención a conceder, debiendo consignarse en ambos apartados la cantidad de 510.048,11 euros*”.

6.- El 23 de julio de 2018, el secretario general técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda formula propuesta de resolución estimatoria del recurso extraordinario de revisión en los términos del informe, incrementando el importe de la subvención concedida en la cuantía de 92.600 euros Dicha propuesta fue

fiscalizada por la Intervención General de la Comunidad de Madrid con fecha 25 de abril de 2019, según consta en el expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.-La solicitud de dictamen se ha formulado por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, en virtud del artículo 18.3.a) del ROFCJA (*“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado por: (...) a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*).

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 la Comunidad de Madrid (...) 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. De conformidad con la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1, de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), resulta de aplicación en este caso lo dispuesto en el Título VII

de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo 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, teniendo en cuenta que la interposición del recurso se produjo el 20 de marzo de 2014 contra una orden dictada el 16 de diciembre de 2013, por tanto antes de la entrada en vigor 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 (al igual que el artículo 125 de la LPAC), 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. Cabe considerar que el recurso va dirigido contra la Orden 11166/13, de 16 de diciembre, de la entonces consejera de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se concedió a la entidad interesada una cantidad en respuesta a su solicitud de ayuda presentada para un Centro Especial de Empleo, en cuanto es a dicha orden a la que la recurrente imputa los errores que fundamentan el recurso. No existe obstáculo legal para la admisión del recurso extraordinario de revisión contra la mencionada orden al tratarse la misma de “*un acto firme en vía administrativa*” tal y como exige el

artículo 118.1 de la LRJ-PAC, al no haber sido recurrido en tiempo y forma.

El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la entidad solicitante de las ayudas y en quien concurre la condición de interesada ex artículo 31.1.a) de la LRJ-PAC. La citada actúa representada por una persona física que consta también como representante de la empresa en la solicitud de las ayudas, pues figura en la documentación remitida a esta Comisión Jurídica Asesora escritura pública de 15 de noviembre de 2012 acreditativa de la referida representación.

Por otra parte el recurso encuentra amparo en la causa prevista en la letra a) del artículo 118.1 de la LRJ-PAC (*“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, la notificación de la Orden 11166/2013, de 16 de diciembre, se produjo el 15 de enero de 2014, por lo que no cabe duda que el recurso interpuesto el 18 de marzo de 2014 lo ha sido en plazo de cuatro años que marca el texto legal.

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 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 último, llama la atención el excesivo plazo de tramitación del recurso (como hemos dicho el escrito de la empresa se presentó el 18 de

marzo de 2014) teniendo en cuenta que la Ley establece un plazo de tres meses desde la interposición, para dictar y notificar la resolución, transcurrido el cual el recurso debe entenderse desestimado, quedando expedito el acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (artículo 119.3 de la LRJ-PAC), posibilidad de la que no nos consta haya hecho uso la empresa recurrente.

TERCERA.-El recurso de revisión regulado, como hemos señalado anteriormente, 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. 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 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 118.1 letra a) de la LRJ-PAC, 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 concorra 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 la entidad recurrente alega que la Administración ha incurrido en un error en el cálculo de la subvención derivado de la propia solicitud del interesado, donde, incurriendo en un error tipográfico, consignó la cantidad de 417.488,11 euros, que no se correspondía con los importes desglosados que, contenidos en los correspondientes Anexos que acompañaban a tal solicitud, reflejaban la incorrecta cuantía de la subvención. Además según las alegaciones de la empresa, dichos errores resultan evidenciados por los propios documentos aportados por la empresa al solicitar la subvención. En virtud de las citadas alegaciones la Administración ha vuelto a realizar los cálculos en base a la documentación aportada en su día por la empresa solicitante.

Según resulta del informe de 30 de octubre de 2014 de la Dirección General de Empleo de la entonces Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, y de lo dispuesto en el artículo 4 de la Orden 9169/2013, de 7 de noviembre, de convocatoria de las presentes ayudas, lo determinante a la hora de concretar el importe total de la subvención solicitada eran las cuantías consignadas en los Anexos IV justificativos de la subvención y, por ello, y a tenor de lo preceptuado en el citado artículo 4 *“el importe de la subvención tendrá como límite máximo la suma de las cantidades consignadas en la columna Subvención justificada en los Anexos IV correspondientes a los meses de enero a mayo de 2013”* .

Así las cosas no cabe duda de que nos hallamos ante un error de hecho ya que se trata de corregir simples operaciones aritméticas y transcripciones de datos, que se hacen patentes por los propios documentos incorporados al expediente y sin necesidad de acudir a una

interpretación de normas jurídicas aplicables. En virtud de lo expuesto hay que concluir afirmando que procede apreciar en el presente supuesto la causa establecida en el artículo 118.1.a) de la LRJ-PAC, y, por ende, la estimación del recurso interpuesto, al existir en el expediente documentos que evidencian el error de la resolución recurrida en lo que se refiere a la cuantía total de la subvención solicitada por la entidad interesada al amparo de la Orden 9169/2013, de 7 de noviembre, de la entonces Consejería de Empleo, Turismo y Cultura.

No obstante, debe advertirse que el error pudo haber sido apreciado por la Administración, al amparo del artículo 105 de la LRJ-PAC, toda vez que los citados Anexos IV, de los que resulta la verdadera cuantía de la actividad subvencionable, figuraban en poder de la Administración con carácter previo a la adopción de la Orden 11166/2013 de 16 de diciembre, pues fueron aportados por la entidad reclamante en las fechas comprendidas entre el 6 de marzo y 4 de julio de 2013. La actuación de la Administración al amparo del mencionado artículo 105 de la LRJ-PAC habría evitado que la recurrente se viera obligada a acudir a esta vía extraordinaria, como su propio nombre indica, que es el recurso extraordinario de revisión.

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

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión debe ser estimado al amparo de la causa prevista en la letra a) 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 esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 10 de octubre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 401/19

Excmo. Sr. Consejero de Economía, Empleo y Competitividad

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid