

Dictamen nº: **307/20**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **21.07.20**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de julio de 2020, 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 4 de abril de 2019 de la directora general de Relaciones Laborales y Retribuciones del Ayuntamiento de Madrid por la que se denegó una ayuda asistencial solicitada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de julio de 2020 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 327/20, 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 Dña. 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 21 de julio de 2020.

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

1.- Por Acuerdo de 23 de marzo de 2018 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 2018 y las Bases específicas reguladoras de cada una de las líneas de acción social para su adaptación a la modificación del Acuerdo sobre Condiciones de Trabajo Comunes al Personal Funcionario y Laboral del Ayuntamiento de Madrid y de sus Organismos Autónomos para el periodo 2012-2015.

Según el artículo 1 de las Bases específicas, las ayudas asistenciales están destinadas a compensar, en parte, los gastos abonados en cualquiera de los conceptos que se relacionan, entre los que se incluyen como Línea II *“Aparatos auditivos y arreglos y prótesis dentales”*, incluyendo, en relación con los gastos odontológicos los 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 referidas bases establece, por lo que se refiere al plazo de presentación de las solicitudes, lo siguiente:

“Hasta el 15 de junio de 2018 se podrán presentar las facturas emitidas entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2018 ambos inclusive.

Hasta el 31 de diciembre de 2018 se podrán presentar las facturas emitidas entre el 1 de junio y el 31 de diciembre de 2018 ambos inclusive”.

2.- La persona citada en el encabezamiento de este dictamen solicitó el 26 de diciembre de 2018 una ayuda asistencial para el personal municipal jubilado y pensionista al amparo de la convocatoria del año 2018, en el ámbito de la Línea II “*Aparatos auditivos, arreglos y prótesis dentales*”. A tal efecto aportó una factura emitida a su nombre con el nº 532/2018, fechada el 2 de enero de 2017, por un importe de 600 euros y en la que figuran como conceptos “*puente superior 3 piezas*” y “*estético*”.

3.- El 10 de abril de 2019 se publicó en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid la Resolución de 4 de abril de 2019 de la directora general de Relaciones Laborales y Retribuciones del Ayuntamiento de Madrid por la que se denegó la ayuda asistencial solicitada. Como motivo de denegación se hizo constar “*factura presentada fuera del plazo establecido en el artículo 4 de las Bases específicas de ayudas asistenciales del vigente ejercicio o factura con fecha posterior a la de la solicitud*”.

La mencionada resolución estuvo expuesta en el tablón de anuncios de la calle Bustamante, 16, de Madrid, desde el 10 de abril de 2019 al 10 de junio de ese año.

TERCERO.- 1.- El 23 de enero de 2020 el solicitante de la ayuda presentó un recurso extraordinario de revisión contra la resolución denegatoria de la ayuda asistencial al amparo de lo establecido en el 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 la resolución denegatoria había incurrido en un error de hecho que resultaba de los propios documentos incorporados al expediente. De esta manera, fundamentaba su recurso en que la factura presentada junto con la solicitud de ayuda fue emitida en el año 2018 y la empresa prestadora del servicio la incluyó en la declaración trimestral del IVA del cuarto trimestre de 2018, aunque por error consignó la fecha de 2

de enero de 2017, cuando debía decir 26 de diciembre de 2018, aunque en el número de factura figuraba el año 2018 correctamente.

Con el recurso aportó una factura emitida a su nombre con el nº532/18 fechada el 26 de diciembre de 2018 por un importe de 600 euros por los conceptos “puente superior 3 piezas” y “empaste”.

2.- Sin más trámites, se formula propuesta de resolución desestimatoria del recurso extraordinario de revisión al entender que no concurre la causa prevista en el 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 4^a, que comprende los artículos 125 y 126, que resultan de aplicación al recurso extraordinario de revisión formulado por el solicitante de la ayuda asistencial, dada su fecha de interposición, 23 de enero de 2020, respecto a la Resolución de 4 de abril de 2019, de la directora general

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 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 la ayuda asistencial a quien la Resolución de 4 de abril de 2019 denegó la ayuda solicitada, 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 Resolución de 4 de abril de 2019 por la que se denegó al recurrente la ayuda solicitada. Se trata de un acto susceptible de recurso

extraordinario de revisión al ser un acto firme en vía administrativa, conforme a lo expresado en el artículo 125 de la LPAC.

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 23 de enero de 2020 lo ha sido en plazo, ya que la resolución impugnada fue objeto de publicación en el BOAM el día 10 de abril de 2019.

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 expedido 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 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 desacuerdo 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 (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1993) 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 al denegarle la ayuda solicitada al tener en cuenta la factura aportada por el interesado con su solicitud en la que se consignó por error una fecha que dice no ser la correcta y que pretende desvirtuar con una nueva factura, que incorpora al recurso extraordinario de revisión, en la que se consigna otra fecha y en la que también figuran otros conceptos de la atención odontológica distintos a los de la inicialmente presentada. Resulta evidente que, en este caso, al margen de que la nueva factura no evidencia el error de la inicialmente aportada, no nos encontramos ante un error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al procedimiento en el que se dictó la resolución que se pretende revisar, sino de un documento incorporado con posterioridad y por tanto no idóneo conforme a la doctrina expuesta, lo que resulta congruente con el carácter extraordinario de esta vía, llamada a revisar actos respecto de los que la propia Administración puede pronunciarse plenamente a la vista de los documentos que obran en su poder. En este punto cabe recordar que *“es preciso, por consiguiente, que el documento sobre el que recae el error formase parte del expediente en el momento de resolver”* (Dictamen del Consejo de Estado de 5 de diciembre de 2019), y la exigencia de que los documentos estén incorporados al expediente, excluye, como documentos idóneos, aquellos que acompaña el interesado a su recurso de revisión, o que se incorporen con posterioridad a la conclusión del expediente mismo que dio lugar al acto impugnado (Dictamen del Consejo de Estado 219/1998, de 12 de marzo).

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 21 de julio de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 307/20

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid