

Dictamen n.º: **567/19**
Consulta: **Consejero de Justicia, Interior y Víctimas**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **26.12.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 26 de diciembre de 2019, sobre la consulta formulada por el consejero de Justicia, Interior y Víctimas, al amparo del artículo 5.3. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, relativa al recurso extraordinario de revisión formulado por D. (en adelante, “el interesado”) contra la Orden 1967/2019 de 11 de junio, del Vicepresidente, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno, por la que se desestimaba la solicitud de indemnización al amparo de la Ley 5/2018 de 17 de octubre, de protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 7 de noviembre de 2019 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de consulta del consejero de Justicia, Interior y Víctimas, sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el interesado contra la orden referida en el encabezamiento.

Admitida a trámite, con esa misma fecha se procedió a dar entrada en el registro de expedientes con el número 513/19, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23 del Reglamento Orgánico de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por turno de reparto a la letrada vocal D^a. Silvia Pérez Blanco que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en la sesión celebrada el día 26 de diciembre de 2019.

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

1.- Con fecha 1 de febrero de 2019, el interesado presenta en la oficina de registro auxiliar de San Lorenzo de El Escorial, solicitud de indemnización al amparo de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo (en adelante, Ley 5/2018). Solicita la indemnización “*que se debiera haber percibido*” por daños físicos o psíquicos, por el atentado terrorista sufrido el 16 de septiembre de 1989 (documento 2 del expediente).

Adjunta a su solicitud los siguientes documentos: certificado del Jefe de la Unidad de Intervención de la Guardia Civil con sede en Valdemoro (Madrid) sobre la permanencia del interesado en la referida unidad de entre el 20 de octubre de 1985 y el 20 de marzo de 1990, con residencia oficial en San Lorenzo de El Escorial (Madrid), así como boletines de la Guardia Civil en relación con lo anterior; volante de empadronamiento del Ayuntamiento de Guadarrama donde consta inscrito el interesado con alta “*ant. 1-5-96*” (sic) y “*consta alta padrón desde 1991*”; DNI del interesado y su

autorización para recabar datos referentes a las indemnizaciones percibidas por este concepto; resolución del Ministerio del Interior, de 15 de octubre de 1990, por la que se le resuelve indemnizar en la cantidad de 151.998 pesetas y resolución de la Secretaría General Técnica de ese Ministerio, de 13 de diciembre de 2005, por la que se resuelve indemnizarle en la cantidad de 2.439,51 euros en aplicación de la Ley 32/1999 de 8 de octubre de Solidaridad con las víctimas del terrorismo.

2.- Examinada y tramitada su solicitud, se emitió informe de 10 de junio de 2019 del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, proponiendo la desestimación de la solicitud por imposibilidad de su consideración como beneficiario de la indemnización por el incumplimiento de los requisitos subjetivos del artículo 2.2 apartado b) de la Ley 5/2018.

Se dictó la Orden 1967/2019 de 11 de junio, del Vicepresidente, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno, por la que se desestimaba la solicitud de indemnización al amparo de la Ley 5/2018 (en lo sucesivo, la Orden), que figura como documento 3 del expediente remitido. El motivo único de la desestimación se manifiesta en un párrafo: *“dado el incumplimiento por parte del mismo de los requisitos subjetivos que se prescriben en el artículo 2.2 apartado b) de la ley 5/2018”*. La Orden fue notificada al interesado el 20 de junio de 2019, sin que interpusiera contra ella recurso alguno.

TERCERO.- El día 3 de octubre de 2019, el interesado interpone recurso extraordinario de revisión (documento 6 del expediente) basándose en que en el momento de la solicitud, no disponía de los certificados de empadronamiento. Adjunta con el recurso, los justificantes de las solicitudes formuladas en fecha 18

de diciembre de 2018, dirigida al Ayuntamiento de Guadarrama y de 21 de junio de 2019 al de San Lorenzo de El Escorial, en los que solicita los certificados de empadronamiento. Como motivo del recurso indica que ya posee los certificados de empadronamiento acreditativos de la residencia en esos municipios desde 1985 hasta la actualidad, que adjunta, *“al objeto de aportarlos al expediente de mi solicitud y que surtan los efectos oportunos”*.

Efectivamente, aporta el certificado del Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial, expedido por su secretaria accidental, el 12 de agosto de 2019, donde consta que el interesado figuró empadronado en ese municipio desde 1985 hasta 1991, es decir, en el periodo en que sufrió el atentado terrorista; y el certificado de empadronamiento del Ayuntamiento de Guadarrama, expedido por su secretaria de fecha 7 de agosto de 2019, donde se acredita que el interesado figura inscrito en el Padrón Municipal desde el 4 de abril de 1991 hasta la actualidad indicando asimismo sus diferentes domicilios en el municipio.

El Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Atención a las Víctimas del Terrorismo ha emitido informe favorable firmado por el técnico de apoyo, el 14 de octubre de 2019, proponiendo la estimación del recurso extraordinario de revisión.

En consecuencia, el 28 de octubre de 2019 se efectúa la propuesta de resolución por el secretario general técnico de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas en la que se propone *“estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Orden 1967/2019, de 11 de junio, del Vicepresidente, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno que, en consecuencia, se anula y conceder al recurrente una indemnización de 1.005,91 €”*.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen se ha formulado por el consejero de Justicia, Interior y Víctimas 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.f) apartado c. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre: *“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, 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 4ª, que comprende los artículos 125 y 126, que resultan de aplicación al recurso extraordinario de revisión formulado por el interesado.

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 obligatoriedad 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 interesado contra la citada Orden 1967/2019 de 11 de junio, por la que se desestimaba su solicitud de indemnización. En él concurre la condición de interesado de conformidad con el artículo 4.1 a) de la LPAC.

En cuanto al objeto del recurso lo constituye, como hemos dicho, la Orden que, de acuerdo con el artículo 53.1 c) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de Madrid, pone fin a la vía administrativa. 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.

Respecto del contenido de la Orden no podemos dejar de advertir que la misma no está debidamente motivada conforme a lo exigido en el artículo 35 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), ya que ni siquiera transcribe el contenido del precepto invocado y tampoco lo aplica al caso concreto. El interesado no ha tenido conocimiento del motivo

de la denegación de su solicitud, sino solo del número de un artículo legal que la orden dice aplicar. Por ello y como primera providencia, trascribimos ahora dicho precepto que señala la aplicación de la Ley 5/2018: *“A las personas declaradas víctimas como consecuencia de una acción terrorista sin resultado de muerte empadronadas en la Comunidad de Madrid en el momento de dicha acción, o en su defecto, empadronadas en un municipio de la región durante, al menos, un tiempo equivalente a las dos terceras partes de su vida hasta el momento de perpetrarse el acto terrorista. Así mismo, deberán haber permanecido empadronadas en un municipio de la región durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de esta ley o, en su defecto, durante un tiempo equivalente a las dos terceras partes del periodo transcurrido desde la perpetración del acto terrorista hasta la entrada en vigor de esta ley”.*

Aplicándola al caso que nos ocupa, el interesado debería haber acreditado i) estar empadronado en un municipio de la Comunidad de Madrid en el momento de sufrir el atentado el 16 de septiembre de 1989; ii) estar empadronado en un municipio de la Comunidad de Madrid, al menos dos años antes de la fecha de entrada en vigor de la Ley 5/2018, el día 5 de diciembre de 2018. De la documentación aportada por el recurrente solo resultaría acreditado, volante de empadronamiento del Ayuntamiento de Guadarrama solo resultaría acreditado el segundo de los requisitos, pero no el primero al desconocerse dónde estaba empadronado al tiempo de sufrir el atentado terrorista.

Sentado esto respecto de la Orden impugnada con el recurso extraordinario de revisión, analizaremos el fundamento de dicho recurso. Se ampara en la causa prevista en la letra b) del artículo 125 de la LPAC (*“que aparezcan documentos de valor esencial para*

la resolución del asunto que, aunque sean posteriores evidencien el error de la resolución recurrida”), causa para la que el apartado 2 del mismo precepto establece un plazo de interposición “de tres meses desde el conocimiento de los documentos”.

En este caso y en cuanto al plazo, la orden impugnada fue notificada al interesado el 20 de junio de 2019. El recurso fue interpuesto el 3 de octubre de 2019, dentro del plazo de tres meses desde que el interesado dispuso de los dos nuevos documentos. Así los certificados de las secretarías municipales de los Ayuntamientos de Guadarrama y San Lorenzo de El Escorial, llevan fechas de firma digital de 7 y 12 de agosto de 2019, por lo que independientemente de la fecha en que el interesado dispuso de ellos, el recurso extraordinario está presentado en plazo.

En la tramitación del recurso extraordinario de revisión, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LPAC, si bien se ha prescindido 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 aquél (cfr. artículo 82.4 de la LPAC).

Por último, cabe recordar que la LPAC 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 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, nos obliga a una interpretación restrictiva de sus requisitos y motivos. 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”.*

La Comisión Jurídica Asesora en diversos dictámenes, así los más recientes 108/19 y 113/19 ambos de 21 de marzo, se ha pronunciado en este sentido sobre la causa de la letra b) del artículo 125 de la LPAC.

Por lo que respecta al fondo de la pretensión deducida, se impone entrar a considerar si concurre o no, la concreta causa de revisión que se invoca, y cuya apreciación determinaría la expulsión de la Orden (objeto del recurso extraordinario) de la vida jurídica y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada pretendida por el interesado, que ha quedado suficientemente expuesta en los antecedentes fácticos del presente dictamen.

La causa invocada por la Administración para calificar el recurso presentado como extraordinario de revisión y proceder a su revisión es la contemplada en el artículo 125.1 letra b) de la LPAC, que 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: b) que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores evidencien el error de la resolución recurrida.”*

Así las cosas, hay que analizar si procede apreciar en el presente supuesto la causa del artículo 125.1 b) de la LPAC, es decir, si existen o no los documentos nuevos relativos al empadronamiento del interesado que no estaban en su poder en el momento de la solicitud de indemnización como víctima del terrorismo. Por una parte, es cierto que las fechas de expedición de ambos certificados de los Ayuntamientos de Guadarrama y San Lorenzo de El Escorial son del mes de agosto de 2019, es decir, de

fecha posterior a la solicitud de indemnización el 1 de febrero de 2019.

Sin embargo, no son estos documentos los que deben analizarse si son nuevos, sino que han de examinarse los justificantes de las dos solicitudes de sendos certificados de empadronamiento aportadas con el recurso extraordinario. No podemos citar el número de folio del expediente, pues éste se nos ha remitido sin foliar; indicaremos que en el documento 6, en la última página, se lee en el anverso, la solicitud ante el Ayuntamiento de Guadarrama presentada el 18 de diciembre de 2018 en que se requiere la emisión de certificado de empadronamiento de *“antigüedad desde 1989”*. En el reverso se lee la otra solicitud, que como instancia general fue presentada el 21 de junio de 2019 ante el Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial, solicitando *“padrón en el municipio entre los años 1985, 86, 87, 88, 89”*.

Siendo el primero de los documentos anterior a la solicitud de indemnización de 1 de febrero de 2019, pero el segundo de ellos no, ya que es de fecha muy posterior; por lo que no sería un nuevo documento a los efectos de la letra b) del artículo 125 de la LPAC, sino un documento *“que se crea ad hoc”* por el interesado para aportarlo, cuando estaba a su disposición con anterioridad. Así, al igual que tras la entrada en vigor de la Ley 5/2018 solicitó un certificado de empadronamiento al Ayuntamiento de Guadarrama, pudo también solicitar el otro al Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial, y haber aportado ambas solicitudes con el escrito inicial del procedimiento de 1 de febrero de 2019, pero no lo hizo.

Es muy significativa y de inmediata aplicación al caso, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2003, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo cuyo fundamento jurídico sexto señala:

“Los datos del Padrón Municipal estuvieron siempre a disposición de la interesada, la cual pudo obtenerlos durante la tramitación del procedimiento de reparcelación, (artículos 105-b) de la C.E., 70.3 de la Ley de Bases de Régimen Local 7/85, de 2 de abril y 37 de la L.R.J.A.P. y P.A.C.). Si no lo hizo a su debido tiempo es responsabilidad suya, y su descuido o distracción no puede ser salvado más tarde a su sola voluntad, acudiendo a los conceptos de "aparición de documentos" o "aportación de documentos". Estos conceptos no abarcan a las meras certificaciones de Registros Públicos, pues en tal caso quebraría el principio de seguridad jurídica, que también es un valor constitucionalmente protegido (artículo 9.3 de la C.E.). En efecto, la firmeza de los actos administrativos y su posible revisión no puede depender de que el interesado pida y obtenga más tarde un certificado de un Registro público que siempre estuvo a su disposición, o tenga después la ocurrencia de consultar un Registro que siempre pudo consultar. Los ciudadanos deben ser diligentes en la defensa de sus derechos utilizando a su debido tiempo los medios que tengan a su disposición. Si así no los utilizan, pierden la posibilidad de hacerlo más tarde. La mera "aportación" a que se refiere el artículo 118-1-2ª de la Ley de Procedimiento 30/92 no puede referirse a certificados de Registros públicos ni a otros documentos que, con la diligencia propia de un ciudadano normalmente cuidadoso, podrían haber sido aportados en tiempo, sino a la aportación de documentos desconocidos o de conocimiento difícil o anormal”.

Por ello, no concurre la causa de la letra b) del tan citado artículo 125 de la LPAC.

Ahora bien, del estudio del expediente resulta que la Administración no ha actuado con la debida diligencia en la

tramitación de la solicitud de indemnización formulada por el interesado.

Así, ante el defecto observado en el cumplimiento de los requisitos relativos al empadronamiento, la Administración debería haberle requerido para que subsanara su solicitud, de conformidad con lo previsto en el artículo 68.1 de la LPAC que establece:

“Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21”.

Además, debería haber tenido en cuenta que el artículo 27.2 de la Ley 5/2018 reconoce especialmente a los interesados en los procedimientos para la concesión de las ayudas económicas y medidas asistenciales a las víctimas del terrorismo el derecho a:

“a) Ser tratados por las autoridades y empleados públicos con especial respeto y deferencia, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad en que puedan encontrarse.

b) Ser informado con carácter previo y de manera fehaciente al inicio del procedimiento de todas las ayudas y medidas disponibles, así como de los requisitos exigibles para su concesión.

c) Tener derecho a que en el procedimiento participen figuras de apoyo facilitadores en los términos que se establezca reglamentariamente.

d) Una tramitación diligente y urgente del procedimiento, evitando trámites que alarguen o dificulten el reconocimiento de las ayudas o medias (sic) so pretexto de diligencias o proveídos de mero impulso limitándolos a los estrictamente necesarios, no excediendo en ningún caso el tiempo de tramitación previsto en esta ley”.

Resulta lamentable que el solicitante de la indemnización, hoy recurrente, haya tenido que acudir a la vía excepcional del recurso extraordinario de revisión para solucionar un defecto en la tramitación que podía haber solventado la Administración con la subsanación de la solicitud. Sin embargo, la jurisprudencia es clara al interpretar de forma restrictiva las causas del recurso extraordinario de revisión y, en concreto, la prevista en el apartado b) del artículo 125.1 de la LPAC, por lo que no es posible la estimación del recurso y la concesión de la indemnización por esta vía.

En mérito de lo anteriormente expuesto la Comisión Jurídica Asesora emite la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar el recurso extraordinario de revisión por no concurrir la causa invocada de la letra b) del artículo 125 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 26 de diciembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 567/19

Excmo. Sr. Consejero de Justicia, Interior y Víctimas

Carrera de San Jerónimo nº 13 – 28014 Madrid