

Dictamen nº: **1/18**
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e
Infraestructuras**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **11.01.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 11 de enero de 2018, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3.f) c. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Don en nombre y representación de la Comunidad de Propietarios de la calle A nº aaa, de Madrid, contra la Orden de 27 de octubre de 2016 de la citada consejería, por la que aprobó la relación de beneficiarios y el listado definitivo de solicitantes excluidos en el proceso de concurrencia competitiva para la obtención de las subvenciones a la rehabilitación edificatoria de la vivienda en la Comunidad de Madrid convocadas para el año 2016 por Orden de 25 de mayo de 2016.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 15 de noviembre de 2017 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 479/17, 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).

Al estimarse incompleta la documentación remitida, se solicitó el complemento del expediente al amparo de lo establecido en el artículo 19.2 del ROFCJA, con suspensión del plazo para la emisión del dictamen solicitado. El 19 de diciembre de 2017 se recibió en esta Comisión Jurídica Asesora la documentación complementaria solicitada.

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 11 de enero de 2018.

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

1.- Por Orden de 18 de mayo de 2016 de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad se establecieron las bases reguladoras para la concesión de las ayudas a la rehabilitación edificatoria previstas en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016. El citado Real Decreto establece en su artículo 20 las actuaciones subvencionables entre las que refiere las actuaciones de conservación, que incluyen obras y trabajos para subsanar las deficiencias que detalla el precepto; las actuaciones encaminadas a mejorar la calidad y sostenibilidad de los edificios y las actuaciones para realizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad, que son

aquellas que adecúen los edificios y los accesos a las viviendas y locales, a la normativa vigente.

2.- La convocatoria de subvenciones a la rehabilitación edificatoria para el año 2016 en la Comunidad de Madrid se efectuó por Orden de 25 de mayo de 2016 de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras.

3.- La Comunidad de Propietarios citada en el encabezamiento presentó el 15 de julio de 2016 una solicitud de subvención, al amparo de la normativa anteriormente citada, para actuaciones de accesibilidad consistentes en la instalación de un ascensor y para obras de conservación en fachadas y saneamiento.

4.- Mediante Orden de 27 de octubre de 2016 de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras se aprobó la relación de beneficiarios y el listado definitivo de solicitantes excluidos en el proceso de concurrencia competitiva para la obtención de las subvenciones a la rehabilitación edificatoria de vivienda en la Comunidad de Madrid convocadas para el año 2016.

La Comunidad de Propietarios de la calle A nº aaa figura en los listados de beneficiarios con el reconocimiento de una subvención por importe de 28.525 euros.

5.- El 3 de enero de 2017 un técnico de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación emitió un informe de revisión del coste subvencionable en relación con el edificio de la calle A nº aaa, de Madrid.

En el citado informe se indica que en la solicitud de subvención la referida Comunidad de Propietarios hizo constar su deseo de acogerse al programa de fomento de la rehabilitación edificatoria por actuaciones

de conservación y accesibilidad, si bien en la valoración del coste subvencionable no se incluyeron las partidas del presupuesto de obra correspondientes a las actuaciones de conservación realizadas en las fachadas del edificio y en la instalación de saneamiento de la finca, considerando únicamente las referentes a la accesibilidad.

El informe aclara que las mencionadas obras de conservación se consideran incluidas dentro de los supuestos subvencionables determinados en el art. 20.1.a) y b) del Real Decreto 233/2013 de 5 de abril, por tratarse de *“obras o trabajos que se acometen para subsanar deficiencias detectadas, con carácter desfavorable, por informe de inspección técnica equivalente, relativas al estado de conservación de las instalaciones; y fachadas y medianerías cuando se realice en edificios declarados Bienes de Interés Cultural, catalogados o protegidos”* y que el edificio cuenta con informe de Inspección Técnica del Edificio de fecha 29 diciembre de 2010 donde se informa con carácter desfavorable el estado de conservación de las fachadas interiores, exteriores, medianerías y otros paramentos, así como el estado de las redes generales de fontanería y saneamiento.

El informe concluye señalando que procede la rectificación del coste subvencionable y consecuentemente, la subvención asignada a la Comunidad de Propietarios de la Calle A, nº aaa, reflejados en el informe provisional de fecha 14 de octubre de 2016, en base al presupuesto de una empresa, aportado con la solicitud de subvención y aceptado por la comunidad según consta en el acta de la reunión de vecinos de fecha 30 de julio de 2014.

TERCERO.- 1.- El 11 de mayo de 2017 la Comunidad de Propietarios de la calle A nº aaa interpuso un recurso extraordinario de revisión contra la Orden por la que aprobó la relación de beneficiarios y el listado definitivo de solicitantes excluidos en el proceso de concurrencia competitiva para la obtención de las subvenciones a la

rehabilitación edificatoria de la vivienda en la Comunidad de Madrid, por la causa prevista en la letra a) del artículo 125.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), (*“Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*).

Como fundamento del recurso se indica que en la concesión de la subvención solo se tuvo en cuenta la parte correspondiente a accesibilidad, si bien *“tras realizarse una revisión de oficio, que incluye la conservación y la accesibilidad, el nuevo coste subvencionable es de 78.745,25 euros y una nueva propuesta de pago de subvención de 36.118,34 euros”*.

2.- El 2 de septiembre de 2017 emitió informe la jefe de Área de Subvenciones de Rehabilitación de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras en el que indica que revisado el expediente en el trámite de justificación de la ejecución de la obra, se comprueba que se ha producido un error en el cálculo de la subvención al no haber sido incluidas en el presupuesto subvencionable las partidas relativas a las obras de conservación en fachada y saneamiento, incluidas como subvencionables en el artículo 20 del Real Decreto 233/2013 , de 5 de abril, sino que únicamente se han tenido en cuenta las partidas relativas a las actuaciones de accesibilidad, por lo que si se incorpora al coste subvencionable la partida del presupuesto relativo a las obras de conservación, la subvención correcta resultante es de 36.118,34 euros.

El informe añade que del estudio del expediente administrativo se desprende que el escrito de impugnación formulado por el interesado reuniría los requisitos del artículo 125.1.a) de la LPAC, al poner de manifiesto el error en el cálculo del importe de la subvención, que se deduce de los propios documentos, siendo de aplicación el plazo de cuatro años del apartado 2, del citado artículo 125.

Por lo dicho el informe propone la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la referida Comunidad de Propietarios.

3.- Figura como documento 11 del expediente el informe propuesta firmado el 7 de noviembre de 2017 por la técnica de apoyo y el subdirector general de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras en el que se propone la estimación del recurso extraordinario de revisión por la causa a) del artículo 125.1 de la LPAC.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen se ha formulado por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, 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, 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 la Comunidad de Propietarios de la calle A nº aaa, de Madrid, conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera de la LPAC, dada su fecha de interposición, 11 de mayo de 2017, respecto a una Orden dictada el 27 de octubre de 2016, por tanto, 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 la Comunidad de Propietarios a la que la citada Orden de 27 de octubre de 2016 otorgó una subvención, por el importe de 28.525

euros, en atención a la solicitud formulada por dicha Comunidad para obras de conservación y accesibilidad del edificio y en quien concurre la condición de interesada *ex* artículo 4.1.a) de la LPAC.

La citada Comunidad de Propietarios actúa por medio de una persona respecto a la que no consta el poder de representación que ostenta. Como es sabido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13.3 de la Ley 49/1960, de 21 julio, de Propiedad Horizontal, es el presidente de la Comunidad de Propietarios quien ostenta legalmente la representación de la comunidad, en juicio y fuera de él, en todos los asuntos que la afecten. En este caso, de la documentación examinada resulta que en la reunión de la Junta de la citada Comunidad de Propietarios del día 9 de febrero de 2016 se nombró presidente a una persona distinta de la que interpone el recurso, siendo ésta el secretario, según el acta de la referida Junta que obra en el expediente. Se desconoce si tras la Junta del día 9 de febrero de 2016 se ha producido una renovación de cargos.

No obstante, la Administración consultante ha dado por válida la representación, sin tener en cuenta lo anteriormente indicado, sino que ha continuado tramitando el procedimiento, hasta proponer la estimación del recurso interpuesto, por lo que esta Comisión Jurídica Asesora procede a emitir dictamen sobre el fondo del asunto, sin perjuicio de recordar la necesidad de que se subsane la falta de acreditación de la representación de la Comunidad de Propietarios.

En cuanto al objeto del recurso lo constituye, como hemos dicho, la Orden de 27 de octubre de 2016 de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, por la que aprobó la relación de beneficiarios y el listado definitivo de solicitantes excluidos en el proceso de concurrencia competitiva para la obtención de las subvenciones a la rehabilitación edificatoria de la vivienda en la Comunidad de Madrid convocadas para el año 2016 por Orden de 25 de

mayo de 2016. La citada Orden es un acto firme en vía administrativa, al no haber sido recurrido en vía administrativa y haber transcurrido los plazos para ello, 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*”.

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, a tenor de la fecha de la disposición impugnada, que el recurso interpuesto el 11 de mayo de 2017 lo ha sido 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 a la entidad 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 aquélla (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). Sin embargo, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora (así nuestro Dictamen 107/17, de 9 de marzo), el exceso en el plazo previsto no dispensa al órgano administrativo peticionario del dictamen de la obligación de resolver sin vinculación alguna al sentido

del silencio, ni, en consecuencia, a este órgano consultivo de informar la consulta.

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”.

En este caso, la propuesta de resolución estima que concurre la mencionada causa de revisión toda vez que la Orden por la que se otorgó la subvención solo tuvo en cuenta en el presupuesto subvencionable aportado por la Comunidad de Propietarios las actuaciones de accesibilidad pero no las partidas correspondientes a las obras de conservación en fachada y saneamiento, que resultan subvencionables al amparo de los dispuesto en el artículo 20 del ya citado Real Decreto 233/2013, de 5 de abril. Dicho error en la cuantía subvencionable resultaría evidenciado por la propia documentación obrante en el expediente, en particular, la documentación aportada por la Comunidad de Propietarios en la fase de solicitud de la subvención requiriendo acogerse al programa de fomento de la rehabilitación edificatoria por actuaciones de conservación y accesibilidad.

Como hemos expuesto anteriormente son dos los requisitos que deben concurrir para que sea admisible y procedente un recurso de revisión fundado en la letra a) del artículo 125.1 de la LPAC:

a) Que exista error de hecho, es decir, que el error no debe referirse a los preceptos aplicables, sino a los supuestos de hecho.

b) Que resulte de los propios documentos incorporados al expediente, es decir, el error de hecho que sirve de fundamento al recurso de revisión ha de resultar de una simple confrontación del acto impugnado con un documento incorporado al expediente.

En el presente caso no cabe duda que el error en el que ha incurrido la Administración al dictar la Resolución en la que se concretó la cuantía subvencionable versa sobre los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa, al tener en cuenta solamente como actuaciones subvencionables las de accesibilidad y no las de conservación solicitadas también por la entidad interesada, lo que configura una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación jurídica. Por otro lado, el error resulta de los propios documentos que obran en el expediente, de modo que el error de hecho que se alega, se puede comprobar en los propios documentos aportados por la Comunidad de Propietarios para solicitar la subvención.

En virtud de lo expuesto, se advierte un error de hecho por parte de la Administración que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, en los términos señalados en el artículo 125.1 LPAC, al no haber tenido en cuenta debidamente en la cuantía subvencionable las actuaciones de conservación solicitadas por la Comunidad de Propietarios recurrente.

Por lo expuesto, esta Comisión Jurídica Asesora considera que el recurso extraordinario de revisión interpuesto debe estimarse,

reconociendo a la Comunidad de Propietarios interesada el derecho a obtener la subvención en los términos establecidos en la propuesta de resolución.

No obstante, debe advertirse que el error pudo haber sido apreciado por la Administración, al amparo del artículo 109 de la LPAC, una vez que el 3 de enero de 2017 un técnico de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación emitió un informe de revisión del coste subvencionable en relación con el edificio de la calle A n° aaa, de Madrid en el que se puso de manifiesto que en la valoración del coste subvencionable no se incluyeron las partidas del presupuesto de obra correspondientes a las actuaciones de conservación realizadas en las fachadas del edificio y en la instalación de saneamiento de la finca, considerando únicamente las referentes a la accesibilidad. La actuación de la Administración al amparo del mencionado artículo 109 de la LPAC habría evitado que la Comunidad de Propietarios interesada 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 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, 11 de enero de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 1/18

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid