

Dictamen nº: **91/19**
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **07.03.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 7 de marzo de 2019, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Comunidad de Propietarios de la calle A, nº aaa, de Madrid contra la Orden de 31 de octubre de 2017, de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, por la que 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 2017, mediante Orden de 11 de abril de 2017.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 25 de enero 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 34/19, 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. Carlos Yáñez Díaz, 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 7 de marzo de 2019.

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

1.- Mediante Orden de 11 de abril de 2017, de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, se convocaron subvenciones a la rehabilitación edificatoria para el año 2017, publicándose extracto de la misma en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 20 de abril.

2.- La Comunidad de Propietarios citada en el encabezamiento de este escrito solicitó una subvención el 19 de junio de 2017 para la realización de actuaciones de rehabilitación edificatoria en cuanto a mejora de la accesibilidad.

3.- Una vez tramitado el expediente, el día 10 de noviembre de 2017 se publicó en el BOCM la Orden de 31 de octubre de 2017, de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, la relación de beneficiarios y el listado definitivo de solicitantes excluidos, en la que la comunidad recurrente figuraba como beneficiaria de las ayudas por importe de 7.213,99 €.

4.- El 19 de marzo de 2018 una técnico de la Consejería emite un informe en el que indica que la subvención de 7.213,99 euros se otorgó al considerar que el presupuesto de la empresa de ascensores ascendía a 20.161,41 euros IVA excluido a lo que se sumó otra partida de 450 euros que en realidad ya estaba incluida en el presupuesto. Revisada la documentación, una vez terminada la obra, la factura de ascensores asciende a 19.959,80 euros por lo que ese es el coste subvencionable definitivo y la subvención que correspondería es de 6.985,93 euros.

5.- Por Orden de 20 de abril de 2018 se modifica la cuantía de la subvención en ese sentido. No consta que se haya notificado a la recurrente.

6.- El 19 de enero de 2018 la comunidad recurrente presentó en el registro de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras un escrito con el encabezamiento “*Recurso extraordinario de revisión*” en el que se indica literalmente:

“Les rogamos procedan a revisión del expediente de referencia, ya que entendemos que la subvención concedida no es correcta al no estar contemplada la construcción de rampa y en la documentación aportada se encuentra bien documentada”.

El escrito no está presentado de forma electrónica pese a estar firmado por una asesoría con forma de sociedad mercantil de responsabilidad limitada.

7.- Con fecha 24 de enero de 2018 la Secretaría General Técnica solicita informe sobre el “*recurso de reposición*” al Área de Subvenciones de Rehabilitación de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación.

8.- La Dirección General de Vivienda y Rehabilitación ha emitido informe de fecha 17 de mayo de 2018 en el que se recoge que, revisado

el expediente, se comprueba que se ha cometido un error al no incluir en el presupuesto subvencionable las partidas relativas a obras de construcción de rampa que son subvencionables conforme el artículo 20 del 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, en tanto que solo se habían tenido en cuenta las partidas relativas a la sustitución de las puertas del ascensor. Teniendo en cuenta las partidas relativas a la rampa la subvención ascendería a 11.008,23 euros.

Al tratarse de un error de hecho que resulta de documentos incorporados al expediente e interponerse en el plazo de cuatro años considera que procede la estimación del recurso.

Acompaña un informe de una técnico con el visto bueno de la jefa de Área de Subvenciones de Rehabilitación en el que se indica que la solicitud de la subvención incorporaba documentación relativa a las actuaciones que se pretendían: sustitución de puertas de ascensor y construcción de rampa. Sin embargo, en el informe provisional de rehabilitación se suprimió por error la actuación de la rampa exterior. Tampoco fue requerido para subsanar, ya que la documentación estaba completa, por lo que se publicó el listado definitivo con la subvención de 7.213,99 euros.

Incide el informe en que la documentación presentada estaba toda la documentación exigida para la construcción de la rampa (informe de evaluación del edificio, memoria técnica, licencia de obras, presupuesto de obras, documentación fotográfica), siendo el coste subvencionable de la rampa de 10.840,70 euros.

Posteriormente el 28 de noviembre de 2017 se comunicó la terminación de la rampa y la sustitución de las puertas del ascensor aportando certificado de inicio, certificado final de obras, licencia de

obra (ya aportada), facturas y justificante de pago así como fotografías de final de obras.

Por todo ello concluye que le corresponde una subvención por la construcción de la rampa que al tratarse de un 35% del coste subvencionable (10.840,70 euros) ascendería a 3.794,24 euros.

9.- Se ha formulado propuesta de resolución con fecha 7 de noviembre de 2017 que, con el mismo sentido que el informe anterior, estima el recurso extraordinario de revisión interpuesto y reconoce una cantidad a abonar de 3.794,24 euros.

10.- Con fecha 4 de diciembre de 2018 emite informe la Interventora General de la Comunidad de Madrid.

Destaca que, en línea con lo establecido en el Dictamen 1/18 de esta Comisión debería quedar acreditado en el expediente la representación de la Comunidad de Propietarios por la asesoría que interpone el recurso.

Considera, basándose en el informe técnico de 16 de mayo de 2018, que se ha acreditado la existencia de un error de hecho en la resolución recurrida que resulta de los propios documentos que integraban el expediente.

11.- Finalmente, se formuló propuesta de resolución por la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica en el sentido de estimar el recurso extraordinario de revisión y reconocer una cantidad a abonar a la comunidad de propietarios recurrente de 3.794,24 euros.

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: (...) c) 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (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 la comunidad de propietarios.

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 Orden de 31 de octubre de 2017, de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, concedió la subvención de 7.213,99 € y en quien concurre la condición de interesada *ex artículo 4.1.a) de la LPAC*.

No obstante, ha de indicarse que el recurso se interpone por una asesoría a la que se le ha reconocido en el procedimiento administrativo de concesión de la subvención como representante de la Comunidad de Propietarios. Asimismo, procede destacar que, en el escrito de recurso, no solo no consta el nombre de la persona que lo interpone, en contra de lo establecido en el artículo 66 LPAC, sino que tampoco consta la causa del artículo 125 LPAC en la que se basa el recurso extraordinario de revisión.

Es cierto que en esta materia ha de prevalecer el antiformalismo y que el artículo 115.2 LPAC establece que el error o la ausencia de calificación del recurso no impiden su tramitación siempre que se deduzca su verdadero carácter. En este caso el breve escrito de la recurrente, además de calificarlo como “*recurso extraordinario de revisión*” solicita esa revisión aludiendo a la existencia de un error (“*no es correcta*”) que se deriva del expediente (“*documentación aportada*”).

En cuanto al objeto del recurso lo constituye, como hemos dicho, la Orden de 31 de octubre de 2017, de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, 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 para el año 2017 por lo 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.

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 24 de enero de 2018 lo ha sido en plazo, ya que la resolución impugnada fue objeto de publicación en el BOCM el día 10 de noviembre de 2017.

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 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.

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 24 de febrero de 2016 de la Audiencia Nacional (recurso 24/2015) , 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*”.

La causa invocada por el recurrente para calificar el recurso presentado como extraordinario de revisión y proceder a su revisión es (aunque no la invoque expresamente) 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 el presente caso, consta en el expediente de solicitud de la subvención figuraba la realización de una rampa de acceso al edificio constando el presupuesto (folios 196-197), fotografías de la rampa (folios 307-316), licencia municipal de obras (folios 328-342), acta de replanteo y comienzo de obra (folio 346) y certificado final de obra (folio 347) con las correspondientes facturas y justificantes de pago (folios 360-364) que, sin embargo, no fueron tenidas en cuenta por la Administración en la determinación del importe de la subvención, a pesar tratarse de partidas incluidas en el coste subvencionable.

De hecho esta circunstancia fue advertida por la propia Administración en un informe de 12 de febrero de 2018 emitido al margen del recurso extraordinario de revisión.

En virtud de lo expuesto hay que concluir afirmando que procede apreciar en el presente supuesto la causa establecida en el artículo

125.1 a) de la LPAC, y, por ende, la estimación parcial del recurso interpuesto, al existir en el expediente documentos que evidencian el error de la resolución recurrida en los que se refiere a la no inclusión de las partidas relativas a la construcción de una rampa de acceso.

No obstante ha de destacarse que el informe propuesta recoge una subvención total de 11.008,23 euros partiendo de la previa concesión de 7.213,99 euros. Ahora bien, consta en el expediente remitido a esta Comisión una Orden de 20 de abril de 2018 en la que se modifica ese importe pasando a 6.985,93 euros.

No procede que esta Comisión se pronuncie sobre la concreta cuantía de la subvención a reconocer ya que esa determinación queda fuera del concreto alcance del recurso de revisión planteado que se limita a pedir que se incluya en la subvención la rampa de acceso al edificio tal y como constaba en la documentación aportada. A ello se suma la divergencia entre la cuantía de la subvención a reconocer excluida la citada rampa.

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

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión debe ser estimado parcialmente 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, 7 de marzo de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 91/19

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras
C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid