

Este documento forma parte de la edición completa de la

COMPILACIÓN DE CRITERIOS DOCTRINALES

del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, cuyos contenidos engloban las siguientes materias:

I. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

- A. ASPECTOS GENERALES
- B. ÁMBITO SANITARIO
- C. ÁMBITO VIAL
- D. ÁMBITO LABORAL
- E. ÁMBITO ESCOLAR
- F. INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE ACTIVIDADES MOLESTAS

II. CONTRATOS Y CONCESIONES

III. PROYECTOS DE REGLAMENTO O DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

IV. REVISIÓN DE OFICIO

V. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

Incorporamos en este compendio un prontuario con el contenido de los dictámenes y acuerdos más significativos sobre los aspectos jurídicos más controvertidos de los temas objeto de consulta preceptiva, que pudiera tener carácter orientativo para aquellos funcionarios sobre los que recae la responsabilidad de preparar y tramitar los expedientes que han de someterse, con tal carácter, al dictamen del Consejo; por más que puede ser, también, útil a cualquier interesado en conocer de modo sistemático nuestros criterios doctrinales.

Como no podía ser de otra manera, hemos de insistir en que su contenido no tiene carácter oficial ni fija una postura determinante sino meramente indicativa de cuál es la posición dominante o mayoritaria del Consejo, puede que a veces no única, en los dictámenes aprobados sobre los diferentes aspectos recogidos. Su utilización y seguimiento, en cada caso, es responsabilidad exclusiva del lector que en ningún supuesto deberá considerarse eximido de la lectura completa y contrastada de cada texto mencionado.

Por lo general, la mayor parte de los dictámenes y acuerdos citados en este documento pueden consultarse en la página web del Consejo, que ofrece una selección de los más relevantes a efectos doctrinales. Dada la frecuente actualización de los mismos, cualquier interesado en conocer alguno que pudiera no estar, actualmente, publicado podrá solicitarlo a través del correo institucional ccmadrid@madrid.org.

V. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

31 de octubre de 2014

© Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid



1. Introducción
2. Solo contra actos firmes en vía administrativa
3. Carácter extraordinario del recurso
4. Causas
 - 4.1. Error de hecho que resulte de los documentos incorporados al expediente
 - 4.2. Documentos de valor esencial desconocidos en el momento de dictarse la resolución recurrida
5. Pretensiones indemnizatorias



1. INTRODUCCIÓN*

En materia de recursos extraordinarios de revisión la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid se ha fijado en dos cuestiones fundamentales: su procedencia únicamente contra actos firmes en vía administrativa y en el examen de las dos únicas causas, dada la naturaleza extraordinaria del recurso, por las que procede su interposición, reguladas en el artículo 118.1 LRJ.-PAC.

Sobre la primera cuestión se distingue entre actos firmes y actos que ponen fin a la vía administrativa. Respecto de la primera causa se subraya que el error ha de ser de hecho y, por lo tanto no debe requerir análisis jurídico alguno y, en relación con la segunda causa, se incide en el valor esencial para la resolución que han de tener los documentos.

Dictámenes destacados: 22/08, de 20 de octubre; 38/09, de 21 de enero; 192/09, de 22 de abril; 327/09, de 3 de junio; 60/14, de 5 de febrero; 139/14, de 2 de abril; 399/14 de 17 de septiembre y 411/14, de 24 de septiembre.

* Elaborado por ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA, Letrada del Consejo Consultivo, basándose en el contenido de los dictámenes más significativos.



2. SOLO CONTRA ACTOS FIRMES EN VÍA ADMINISTRATIVA

La doctrina fijada por el Consejo se centra, en primer lugar en atender a que se trata de un recurso que sólo se puede interponer frente a actos firmes en vía administrativa.

En el Dictamen 38/09, de 21 de enero, exponíamos: *“Como ha sostenido este Consejo, de la lectura conjunta de los artículos 107, 108 y 109 de la LRJ-PAC se colige que son actos firmes en vía administrativa aquellos contra los que no es posible interponer ningún otro recurso en esa vía, ni siquiera el potestativo de reposición regulado en los artículos 116 y 117 del mismo cuerpo legal. No debe confundirse, pues, el concepto de actos que ponen fin a la vía administrativa (los relacionados en el artículo 109), con los actos que han ganado firmeza en vía administrativa porque no admiten ulterior recurso administrativo. A este último tipo de actos se refiere el artículo 118.1 y son solamente ellos los susceptibles de recurso de revisión”.*

En el Dictamen 327/09, de 3 de junio, se desarrolla el criterio expuesto distinguiendo entre los conceptos de actos firmes y actos que ponen fin a la vía administrativa: *“De conformidad con el artículo 118.1 de la LRJ-PAC son susceptibles de recurso extraordinario de revisión únicamente <<los actos firmes en vía administrativa>>. Como ha sostenido este Consejo (vid. Dictamen 38/09, de 21 de enero de 2009), de la lectura conjunta de los artículos 107, 108 y 109 de la LRJ-PAC se colige que son actos firmes en vía administrativa aquellos contra los que no es posible interponer ningún otro recurso en esa vía, ni siquiera el potestativo de reposición regulado en los artículos 116 y 117 del mismo cuerpo legal. No debe confundirse, pues, el concepto de actos que ponen fin a la vía administrativa (los relacionados en el artículo 109), con los actos que han ganado firmeza en vía administrativa porque no admiten ulterior recurso administrativo. A este último tipo de actos se refiere el artículo 118.1 y son solamente ellos los susceptibles de recurso de revisión. La cuestión de la firmeza de las resoluciones que resuelven el recurso de alzada a la hora de examinar la procedencia de un recurso extraordinario*



de revisión contra las mismas no es pacífica a la luz de lo dispuesto en los artículos 115.3 y 116 de la LRJ-PAC, ni tampoco baladí en orden a la calificación del recurso presentado. Efectivamente, el primero de ellos establece que <<contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos establecidos en el artículo 118.1>>, mientras que el artículo 116 previene en su apartado primero que <<los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado, o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo>>. Aunque la dicción literal del artículo 115.3 parece muy clara la cuestión es controvertible, viniendo suscitadas las dudas por la recuperación en la Ley 4/1999, del recurso de reposición tras su supresión por la Ley 30/1992, si bien que con carácter potestativo, siendo así que en la regulación contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (LPA) dicho recurso se consideraba un presupuesto para agotar la vía administrativa y en consecuencia acceder a la jurisdicción contencioso administrativa. Un sector de la doctrina considera que el artículo 115.3 pone de relieve que no cabe la posibilidad de una segunda alzada, pero que la expresión <<ningún otro recurso administrativo>>, en su interpretación literal y aislada conduce a afirmar el mismo resultado respecto de la reposición, pero siendo que en la actual ley el recurso de reposición es necesariamente potestativo en todos los casos, su naturaleza es la de una mera reconsideración sobre el acto que agota la vía administrativa, por lo que cabe interpretar que contra la resolución de un recurso de alzada puede interponerse recurso de reposición. La doctrina anteriormente expuesta viene avalada por jurisprudencia anterior a la Ley 30/1992, dictada en aplicación de la LPA. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1993, RJ 1993/343, señala en su fundamento de derecho segundo que <<El recurso de reposición administrativo tiene como finalidad que el propio órgano administrativo que dictó la resolución reconsidere su decisión, cuyo segundo pronunciamiento, expreso o presunto, pone fin a la vía administrativa, quedando abierta la posibilidad de acudir a la jurisdiccional por considerarse inútil y perturbadora la admisión de nuevos recursos que ha de resolver el



mismo órgano. Cuando el recurso administrativo procedente contra la resolución inicial es el de alzada, cuyo conocimiento corresponde a un órgano administrativo superior, la decisión del mismo pone fin a la vía administrativa y se puede acudir a la jurisdiccional, con la opción de que, como el órgano que resuelve la alzada es distinto, se intente ante éste la reconsideración de su resolución mediante un recurso de reposición potestativo, en cuyo caso la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional se demorará hasta la resolución expresa o presunta del recurso de reposición potestativo. Como el recurso procedente contra el acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial es el de alzada ante el Pleno, quedaba a voluntad del interesado acudir directamente al procedimiento jurisdiccional o interponer previamente el potestativo de reposición, como así lo hizo el señor de C. de acuerdo con el art. 126.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958/1258, 1469, 1504; RCL 1959/585 y NDL 24708), en relación con el 53.a) de la Ley Jurisdiccional (RCL 1956/1890 y NDL 18435), pues al afirmarse en este precepto que quedan exceptuados del recurso de reposición los actos que implicaren resolución de cualquier recurso administrativo está confirmando lo que antes se decía, esto es, que no es necesario un nuevo recurso administrativo contra el que resuelve el de alzada para acudir a la vía jurisdiccional, pero que exceptuar no es prohibir y el art. 126.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo admite expresamente el recurso de reposición potestativo. No existe pues la contradicción entre preceptos legales que afirma el recurrente, ni por su distinta naturaleza pueden alegarse conjuntamente preceptos que se refieren al recurso de reposición administrativo y otros que regulan el de alzada, doctrina que, en definitiva, es la que de forma constante y uniforme se viene manteniendo por este Tribunal Supremo, entre otras muchas, en SS. 4-2-1985, 21 febrero y 13 mayo 1986 (RJ 1986/1619 y RJ 1986/4587), 2-10-1987 (RJ 1987/6690) y 3-3-1989 (RJ 1989/1719), siendo en consecuencia desestimable esta primera alegación, que ni siquiera se planteó o trató al tramitar el recurso de reposición potestativo>>. Este Consejo Consultivo, sin embargo, considera que esta interpretación, fundada únicamente en el carácter voluntario del recurso, implica la desnaturalización del recurso de reposición como tal recurso, sin que



la circunstancia de que la finalidad del recurso potestativo de reposición sea la de que la Administración pueda reconsiderar sus actos, le priva de su naturaleza de auténtico recurso administrativo, y sin que la interpretación sistemática de los preceptos afectados permitan tal conclusión, siendo así que los artículos 116 y 117, sistemáticamente se hallan ubicados en la Sección 3ª del Capítulo II, del Título VII de la Ley 30/1992, que se rubrica <<De los recursos administrativos>>. De esta forma nada autoriza a pensar que la naturaleza de la reposición potestativa no fuera la de un auténtico recurso. Además, la conclusión a que llega el Tribunal Supremo de que excepción no significa prohibición, se funda en una concepción del recurso de alzada que no es asimilable con la actual, no resultando por tanto de aplicación dichas sentencias. Efectivamente, como hemos indicado más arriba la resolución del recurso de reposición regulado en la LPA, tenía el carácter de acto que servía para agotar la vía administrativa y permitía la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo contra su desestimación. Esto es, dicho recurso era un presupuesto procesal que constituía una carga para el administrado, que sin embargo estaba excluida en los casos en que previamente se hubiera interpuesto recurso de alzada. Ello, sin embargo, no implicaba que si el particular lo consideraba adecuado no pudiera acudir a dicho recurso. Por el contrario, en la actualidad, insistimos, dicho recurso no constituye una carga en el sentido de tener que acudir a él para acceder a la jurisdicción y no puede entenderse que el artículo 115.3 contemple una excepción al necesario cumplimiento de una obligación, sino que ahora sí prohíbe la interposición de cualquier recurso -sentado que el de reposición lo es-, salvo el extraordinario de revisión contra el mismo. Además, la jurisprudencia posterior a la entrada en vigor de la Ley 4/1999, sustenta la inadmisibilidad del recurso potestativo de reposición frente a las resoluciones del recurso de alzada. Así podemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 14 de septiembre de 2005 (JUR 2005/243201), cuyo fundamento jurídico quinto resume la doctrina jurisprudencial en la materia indicando que <<a la hora de interpretar lo dispuesto en los arts. 115.3 y 116.1 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre en la redacción dada por la Ley 4/99 de 13 de enero, esta Sala hace suyos los



razonamientos y consideraciones establecidos en las reiteradas resoluciones de los TSJ de Asturias (Sentencia de 15 de marzo de 2002), Navarra (Sentencia de 12 de julio de 2001 y 17 de diciembre de 2002), y Cataluña (Sentencia de 16 de marzo de 2004), entre otras. Esta última resolución establece: "La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Navarra de 12 de julio de 2001 reiterada en la de 17 de diciembre de 2002, en relación con la improcedencia del recurso potestativo de reposición contra la resolución de un recurso de alzada cuando ésta ha sido notificada correctamente con la oportuna información sobre los recursos procedentes en derecho, ha sentado y razonado en proclamación de doctrina que asume este Tribunal, al valorar lo dispuesto en los art. 115.3, 116.1 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, lo siguiente: "3.- La interpretación de tales artículos permite afirmar que contra la Resolución de un recurso de alzada no cabe interponer el recurso potestativo de reposición lo que determinan la desestimación de la apelación en cuanto al tema principal y ello por las siguientes razones: Razones de interpretación sistemática: debe entenderse que el art. 116.1 expone la regla general (contra todos los actos que pongan fin a la vía administrativa: art. 109 LRJ y PAC, mientras que el artículo 115.3 recoge la excepción a tal regla (contra la resolución del recurso de alzada -que es uno de los actos que pone fin a la vía administrativa- no cabe ningún otro recurso administrativo alguno). Otra interpretación dejaría vacío de contenido lo recogido en el citado artículo 115.3 pues evidentemente la excepción expresa que recoge (... salvo el recurso extraordinario de revisión...) no es sino explicativa cuando no redundante, pues evidentemente sólo contra los actos firmes en vía administrativa cabe el recurso de revisión: art. 118.1. Razones de interpretación teleológica: la afirmación -conclusión expuesta- atiende a la finalidad perseguida por el recurso potestativo de reposición cual es permitir a la Administración la reconsideración de sus criterios en vía administrativa; esta reconsideración no se podría llevar a cabo en los casos del artículo 109, si no fuera a través de este recurso potestativo de reposición (sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y la vía de la revisión de oficio en los casos procedentes) salvo en el caso del artículo 109, a (las resoluciones de los recursos de alzada) en los que la Administración ya ha tenido ocasión de



realizar en dos ocasiones la valoración de los hechos conforme a sus criterios (en primer lugar el acto administrativo finalizado del procedimiento -el susceptible de recurrirse en alzada- y en segundo lugar el acto resolutorio de la vía de recurso de alzada)...>>. De todo lo anterior se desprende el carácter firme en vía administrativa del acto de inadmisión del recurso de alzada al no caber contra él recurso potestativo de reposición”.

Este es el criterio que el Consejo ha seguido tras la emisión del dictamen 327/09, de 3 de junio, y que se ha mantenido hasta el Dictamen 411/14, de 24 de septiembre.



3. CARÁCTER EXTRAORDINARIO DEL RECURSO

Otra cuestión pacífica en el seno del Consejo Consultivo y reiterada en los diferentes dictámenes emitidos radica en el carácter extraordinario del recurso.

En el ya citado Dictamen 38/09, de 21 de enero, este Consejo señalaba: También se señalaba: *“disponiendo la interesada de otros cauces legales ordinarios para ser resarcida de las cantidades a las que considera tener derecho, no es posible acudir al recurso extremo, verdadera última ratio –como lo ha considerado la jurisprudencia–, del recurso extraordinario de revisión”*.

Posteriormente, en el Dictamen 366/12, de 20 de junio, se expresaba: *“El recurso de revisión regulado en los artículos 118 y 119 LRJ-PAC, es un recurso extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos previstos en la Ley. Se trata de un recurso excepcional contra actos administrativos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acontecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados”*.

El mismo criterio se sigue en el Dictamen 139/14, de 2 de abril.



4. CAUSAS DE RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

4.1. Error de hecho que resulte de los documentos incorporados al expediente

Respecto de la causa primera del artículo 118 LRJ-PAC, el Consejo Consultivo se ha hecho eco de la jurisprudencia del Tribunal Supremo valga por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a, de 24 de enero de 2007; n^o de recurso 4919/2002), que *“es preciso no sólo que el error resulte de los propios documentos incorporados al expediente (...) sino que es necesario que el error sea de hecho, es decir que no implique una interpretación de las normas legales o reglamentarias aplicables en el supuesto de que se trate. O en términos de la sentencia de 17 de septiembre de 2004, recurso de casación 4714/2002, dictada por esta Sala y Sección que en cuanto al cumplimiento del requisito primero de los enumerados en el artículo 118 de la Ley 30/1992, para que se hubiera producido un error de hecho tendría que haberse demostrado que existió dicho error respecto a una circunstancia puramente fáctica y que ello hubiera dado lugar a la nulidad de la resolución”* (Dictamen 22/08, de 22 de octubre).

Sobre esta causa primera también es doctrina del Consejo que *“ha de tenerse en cuenta que la exigencia por parte de la norma de que el error pueda apreciarse a la simple vista del expediente presenta dos vertientes, y es que tal apreciación puede ser consecuencia tanto de la presencia como de la ausencia de documentos en el mismo; pues en ambos casos, es decir tanto los documentos obrantes como los que, debiendo inexcusablemente figurar, no obran en él, evidenciando así la inexistencia del hecho, pueden poner de manifiesto la concurrencia de un error”*.

Dictámenes destacados: 22/08, de 22 de octubre; 38/09, de 21 de enero; 327/09, de 3 de junio y 411/14, de 24 de septiembre.



4.2. Documentos de valor esencial desconocidos en el momento de dictarse la resolución recurrida

En cuanto a la causa segunda se acogen nuevamente los términos establecidos por la jurisprudencia, puesto que los documentos aportados por el recurrente, podían haber sido aportados por el mismo en cualquier momento durante la tramitación del expediente. En concreto de acuerdo con lo indicado en la Sentencia Tribunal Supremo de 16 enero 2002 (RJ 1152): *“Consecuente con ello, la doctrina de esta Sala ha venido considerando improsperable la petición de revisión que pretenda fundarse en documentos cuyo contenido no hubiese podido influir de modo decisivo en la resolución adoptada, o que hubiesen podido ser aportados por los interesados en el curso del procedimiento ya fenecido, puesto que no constituye la finalidad del remedio extraordinario de revisión el subsanar la falta de diligencia o el incumplimiento de las cargas procesales que se han de imputar a la parte interesada (Sentencias de 6 de julio de 1998 [RJ 1998, 5960] y 11 de noviembre de 1999 [RJ 1999, 9060]). En cambio ha de considerarse indiferente la circunstancia del ejercicio de la acción revisora con base en los nuevos documentos (siempre dentro del plazo de los cuatro meses a partir del momento en que hayan venido a conocimiento del interesado) se funde en su hallazgo casual o en la obtención a través de la gestión personal de dicho interesado, siempre y cuando no hubiese sido posible su aportación en el momento procesal oportuno pese su diligente actuación.”*

También en relación con la causa segunda la doctrina del Consejo se ha consolidado al exigir a los documentos aparecidos un valor esencial en la resolución.

En este sentido el Dictamen 192/ 09, de 22 de abril, expresaba: *“De la redacción de dicho artículo 118.1 2 de la LRJ-PAC se desprende que son tres, los requisitos exigidos para apreciar la concurrencia de dicha causa. El primero de ello, se refiere a que aparezcan documentos anteriores o posteriores a la fecha de la resolución recurrida, lo determinante es que fueran desconocidos por la Administración en el momento en que se dictó resolución (Sentencia de la Audiencia Nacional de 15 de noviembre de 2001 (recurso*



nº 100/2001) y Dictamen del Consejo de Estado 4226/1998, de 12 de noviembre). Dichos documentos deben ser de valor esencial para la resolución del asunto, de importancia decisiva para la resolución; es decir, que dado su contenido pueda racionalmente suponerse que, de haberse tenido en cuenta al decidir, la resolución hubiera sido diversa a la adoptada. Por último, es necesario que la simple aportación de los documentos aparecidos debe ser suficiente para demostrar el error de forma concluyente y definitiva”.

Dictamen destacado: 192/09, de 22 de abril.



5. PRETENSIONES INDEMNIZATORIAS

En el Dictamen 399/14, de 17 de septiembre indicábamos que la resolución del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse sobre las pretensiones indemnizatorias que los interesados hayan alegado en el recurso y ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 119.2 LRJ-PAC, además de la obligación establecida para las resoluciones con carácter general en el artículo 89 del mismo texto legal.

