



Sr. S. de Vega, Presidente y  
ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sra. Ares González, Consejera  
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de diciembre de 2022, ha examinado el *recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 626/2022**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 28 de noviembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. yyyy, contra la Orden FYM/1170/2019, de 25 de noviembre, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 1 de diciembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 626/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. S. de Vega.

**Primero.-** Por Orden FYM/1170/2019, de 25 de noviembre, se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda, que se publica en el Boletín Oficial de Castilla y León el 3 de diciembre de 2019.

En dicha Orden no figura D. yyyy, ni entre los beneficiarios ni entre los solicitantes a los que les ha sido denegada la ayuda.



**Segundo.-** El 24 de enero de 2020 D. yyyy presenta recurso extraordinario en el que insta la revisión de la resolución de la convocatoria, en la que no figura la correspondiente a su solicitud que formuló en plazo, el 17 de mayo de 2019.

**Tercero.-** El 28 de mayo de 2020 el Servicio de Financiación y Ayudas a la Vivienda de la Consejería informó favorablemente la solicitud de subvención presentada por el interesado.

**Cuarto.-** El 22 de octubre de 2020 se formula propuesta de orden estimatoria del recurso presentado, por apreciarse la concurrencia de la circunstancia de la letra b) del artículo 125.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y se reconoce al interesado el derecho al cobro de la cantidad que se justifique en el período subvencionable.

**Quinto.-** El 11 de noviembre de 2022 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Vivienda, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio informa favorablemente la estimación del recurso, si bien realiza observaciones en orden a su correcta fundamentación en la letra a) del artículo 125.1 de la LPAC.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.c) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver el presente recurso extraordinario de revisión corresponde al Consejero de Medio



Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en el artículo 125.1 de la LPAC y en el artículo 2.4 del Decreto 1/2022, de 19 de abril, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de consejerías.

El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo señalado en el artículo 125.2 de la LPAC.

Por otra parte, procede efectuar un severo reproche a la tramitación realizada por su dilación excesiva, cercana a los tres años, lo que supone un notorio incumplimiento del plazo máximo de resolución y notificación establecido en tres meses por el artículo 126.3 de la LPAC, pese a lo cual no se elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable e igualmente contraría el principio de buena administración.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 20.1 y 29 de la LPAC.

**3ª.-** Respecto de la procedencia del recurso, conforme al artículo 125.1 de la LPAC, el recurso extraordinario de revisión sólo cabe frente a actos firmes en vía administrativa y debe basarse en alguna de las circunstancias tasadas que se recogen en dicho precepto.

Por tanto, para que sea admisible este recurso es necesario que el acto no sea susceptible de recurso administrativo ordinario. Si todavía es admisible



un recurso ordinario o especial en relación con el acto, lo lógico es que, cualquiera que sea la infracción en que incurra aquel, aunque se trate de un motivo específico de revisión, se haga valer en el recurso administrativo admisible. El carácter extraordinario del recurso de revisión así lo impone.

En el presente caso, el recurso extraordinario de revisión se presenta frente a un acto firme en vía administrativa, al no ser susceptible de recurso administrativo ordinario y, si bien el interesado no identifica para su fundamento alguna de las circunstancias tasadas legalmente, sí lo ha hecho la Administración en la propuesta, al fundamentar la estimación en la prevista en la letra b) del artículo 125.1 de la LPAC, cuya concurrencia debe ligarse al análisis de fondo.

**4ª.-** De este modo, sobre el fondo de la cuestión planteada conviene recordar que el recurso extraordinario de revisión constituye una vía excepcional que procede exclusivamente en una serie de supuestos tasados, y, por tanto, debe ser objeto de una interpretación estricta para evitar que se convierta en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos, transcurridos los plazos previstos por la legislación vigente para la interposición de los recursos administrativos ordinarios. Así lo ha puesto de manifiesto este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado.

En el supuesto analizado, la propuesta fundamenta la estimación del recurso en la circunstancia de la letra b) del artículo 125.1 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").

Sobre esta circunstancia, conviene recordar que el Consejo de Estado, en su memoria del año 1999, afirmaba que la aparición de documentos debe entenderse "en el sentido de que el interesado no pudo aportarlos en su momento por desconocer su existencia (o incluso cuando se acredite que fue imposible su aportación entonces), pero excluye aquellos otros supuestos en los que el recurrente en revisión aporta un documento cuya existencia razonablemente conocía y que pudo aportar antes de dictarse el acto recurrido en revisión. Congruentemente, tampoco podrán tener cabida en este motivo de revisión aquellos casos en los que el interesado, conocedor de los hechos que pretenden acreditarse, procura y obtiene la documentación de tales hechos a su conveniencia y para su aportación junto con el recurso de



revisión, pues no se trataría con rigor de la aparición de un documento, sino de la creación del mismo con la aludida finalidad”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene a matizar esta doctrina afirmando que “la naturaleza de este motivo implica que los hechos a que se refieren los documentos sean desconocidos, o que se trate de documentos de imposible adquisición durante la tramitación del expediente” (Sentencia de 23 de julio de 2001), traducándose en una “imposibilidad real de que los documentos hallados o aportados hubiesen sido puestos a disposición del órgano decisor, pese a que su contenido hubiese resultado esencial para evidenciar el error sufrido al resolver” (Sentencia de 16 de enero de 2002). De este modo, el Alto Tribunal viene considerando “improspectable 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 y 11 de noviembre de 1999).

La existencia de los citados documentos debe ser desconocida por la Administración al dictar el acto (Dictamen 4226/1998, de 12 de noviembre, del Consejo de Estado) y aquéllos deben ser de valor esencial para la resolución del asunto, entendiendo que se da tal condición en el caso de que su conocimiento previo hubiera comportado una resolución distinta de la adoptada, ya que habría modificado la situación conocida en aquel momento (baste citar entre otros muchos los dictámenes del Consejo de Estado nº 1217/2000, de 6 de abril; 1528/2000, de 4 de mayo y 1998/2000, de 15 de junio). Tal cualidad de esencial se refuerza con la exigencia transcrita en el precepto de que “evidencien el error en la resolución recurrida”, lo cual deberá traslucirse de forma “concluyente y definitiva” (Dictamen 796/1998, de 23 de abril).

La doctrina y jurisprudencia expuestas ponen de manifiesto la dificultad de encuadramiento en la causa del artículo 125.1.b) de la LPAC de la situación originada con el extravío de la solicitud, en particular en lo concerniente a que no se trata de un documento desconocido o de imposible adquisición para el solicitante, al haber sido presentado por él mismo precisamente con el propósito de obtener la subvención. A lo que debe añadirse que tampoco es un documento desconocido para la Administración en la medida en la que



obra en sus archivos o registros (en el mismo sentido, Dictamen 339/2021, de 16 de septiembre, de este Consejo Consultivo).

Es por ello, que este Consejo, frente a lo que afirma la propuesta de resolución, considera que el recurso debe estimarse a tenor de la letra a) del mismo artículo 125.1 de la LPAC (sin perjuicio de que alternativamente a dicha solución pudiera promoverse la revisión de oficio de la Orden en cuestión, fundada en el motivo de nulidad previsto en el artículo 47.1.e) de la LPAC, al haberse prescindido del procedimiento establecido en la Ley para resolver la solicitud del interesado). En este sentido se ha pronunciado igualmente el informe jurídico emitido sobre la propuesta de resolución.

En relación con el supuesto del artículo 125.1.a) de la LPAC ("Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente"), según la jurisprudencia, el error de hecho debe concretarse a "aquel que verse sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación". Queda excluido de su ámbito "todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas e interpretación de disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse" (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1965, 5 de diciembre de 1977, 17 de junio de 1981, 6 de abril de 1988, 16 de junio de 1992 y 16 de enero de 1995, entre otras).

Como ha manifestado el Consejo de Estado, "la cuestión fáctica interesa siempre que el error, en su caso, padecido por la Administración, afecte a la resolución impugnada" (Dictamen 279/1997, entre otros), por lo que deberá desestimarse si se trata de cuestiones interpretativas ajenas al error de hecho o material que se pretende invocar.

Por tanto, dos son los requisitos que deben concurrir para que sea admisible y procedente un recurso de revisión fundado en este motivo:

a) Que exista error de hecho, siendo necesario que los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto sean inexactos, no respondan a la realidad. 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. No hay que acudir a elementos extraños de los que integran el expediente, ni a las declaraciones hechas por órganos jurisdiccionales. El manifiesto 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.

De acuerdo con ello, se advierte un error de hecho por parte de la Administración al resolver la convocatoria de la subvención, que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, en los términos señalados en el artículo 125.1 de la LPAC, al haberlo hecho sin dar trámite a la solicitud presentada por el interesado.

De esta forma, los datos que constaban en la solicitud de la subvención presentada por el interesado el 17 de mayo de 2019 en el registro de la Consejería proponente ya estaban incorporados al expediente, considerando como tales a estos efectos los contenidos en archivos y registros de la Administración (en este sentido, Dictamen 795/1991, de 4 de julio, del Consejo de Estado; Dictamen 452/2018, de 18 de octubre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid; y Dictámenes 214/2020, de 30 de julio, 339/2021, de 16 de septiembre, 541/2021, de 3 de febrero de 2022 - que cita el informe jurídico-, o 162/2022, de 27 de abril, del Consejo Consultivo de Castilla y León). Y esos archivos evidenciaban el error de hecho de la resolución recurrida, al dictarse esta sin dar curso ni pronunciarse sobre la solicitud formulada por el interesado.

Por lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que el recurso extraordinario de revisión interpuesto debe estimarse, al concurrir los presupuestos que lo autorizan conforme a lo dispuesto en el artículo 125.1.a) de la LPAC.

Todo ello sin perjuicio de la verificación del cumplimiento de requisitos que deba realizarse y del abono que proceda, en su caso, de acuerdo con la justificación presentada.



### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. yyyy, contra la Orden FYM/1170/2019, de 25 de noviembre, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.