



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 de enero de 2017, ha examinado el *recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 13 de enero de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. xxxx contra la Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de 3 de diciembre de 2015, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler social de viviendas para el año 2015.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 4/2017, 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 la 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. Amilivia González.

**Primero.-** Por Orden FYM/802/2015, de 24 de septiembre, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León (en adelante BOCyL) de 28 de septiembre, se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler social de vivienda.

El 29 de septiembre se dicta la Orden FYM/814/2015, de 29 de septiembre, por la que se convocan subvenciones destinadas al alquiler social de vivienda, que se publica en el BOCyL de 2 de octubre.

**Segundo.-** El 21 de octubre Dña. xxxx presenta una solicitud de ayuda destinada al alquiler social de una vivienda situada en la calle cccc, 11, piso 3º, puerta B, de xxxx1, para el año 2015, de acuerdo con lo dispuesto en el Anexo I de la Orden FYM/814/2015, de 29 de septiembre. Adjunta a su solicitud declaración responsable y contrato de arrendamiento.

**Tercero.-** Por Orden FYM/1059/2015, de 3 de diciembre, publicada en el BOCyL el 11 de diciembre, se resuelve la concesión de subvenciones al amparo de la Orden FYM/814/2015, de 29 de septiembre y se le deniega la ayuda solicitada, ya que el contrato de arrendamiento no está visado por el Servicio Territorial de Fomento correspondiente, al tratarse de una vivienda de protección pública, incumpliendo lo establecido en la base cuarta apartado 1.a) de la Orden FYM/802/2015, de 24 de septiembre.

**Cuarto.-** El 3 de marzo de 2016 Dña. xxxx presenta un recurso en el que alega que sí tiene visado el contrato de alquiler por el Servicio Territorial de Fomento de xxxx2 con anterioridad a la solicitud de la ayuda, que adjunta al escrito del recurso.

**Quinto.-** El 6 de abril se notifica a la interesada que, pese a cumplir todos los requisitos necesarios, no tiene derecho a la ayuda solicitada, en aplicación del régimen de concurrencia competitiva, con arreglo al cual se convocaron las ayudas destinadas al alquiler de vivienda, y se le concede un plazo de diez días para que efectúe las alegaciones que estime oportunas. Durante el plazo concedido al efecto no presenta alegaciones.

**Sexto.-** El 4 de mayo se formula propuesta de orden del recurso extraordinario de revisión, en la que se estima parcialmente el recurso interpuesto por Dña. xxxx contra la Orden FYM/1059/2015, de 3 de diciembre, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler social de vivienda para el año 2015, respecto a la causa de denegación contemplada en la base cuarta apartado 1.a) de la Orden FYM/802/2015, de 24

de septiembre, y propone denegar la ayuda por el motivo previsto en la base octava.

**Séptimo.-** El 23 de diciembre de 2016 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente informa favorablemente la propuesta de orden indicada.

En tal estado de tramitación se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo 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 la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, norma aplicable *ratione temporis* al presente procedimiento. La competencia para resolver el presente recurso extraordinario de revisión corresponde al Consejero de Fomento y Medio Ambiente, 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 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el Decreto 2/2015, de 7 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de consejerías, en el Decreto 43/2015 de 23 de julio por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y en el Dispongo Noveno 4 de la Orden FYM/814/2015, de 29 de septiembre por la que se convocan subvenciones destinadas al alquiler social de vivienda para el año 2015.

El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo señalado en el artículo 118.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**3ª.-** Tal y como dispone el artículo 119.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia de éste, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

Respecto de la procedencia del recurso, conforme al artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 dicho acto, aunque se trate de los que constituyen motivos específicos de revisión, se hagan valer en el recurso administrativo admisible. El carácter extraordinario del recurso de revisión así lo impone.

En el presente caso, el recurso se presenta frente a un acto firme en vía administrativa, al no ser susceptible de recurso administrativo ordinario, pues ha transcurrido el plazo establecido para su interposición. Asimismo, se apoya en una de las circunstancias tasadas legalmente, por lo que debe entenderse que procede admitir el recurso interpuesto.

**4ª.-** Aceptada su procedencia, ha de analizarse el fondo de la cuestión planteada en el recurso.

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 Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En el supuesto analizado la Administración funda la estimación parcial propuesta en la existencia de un error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente (circunstancia 1ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Según la jurisprudencia, el error de hecho debe concretarse a "aquél 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.

En este caso se advierte un error de hecho por parte de la Administración, al no haber tenido en cuenta que el contrato de arrendamiento estaba visado con anterioridad a la presentación de la solicitud.

En el expediente consta que la vivienda arrendada está calificada como de protección pública, calificación definitiva concedida mediante Resolución de 20 de marzo de 2006, y que el contrato de arrendamiento se presentaría para su visado ante la Junta de Castilla y León antes del transcurso de un mes desde su formalización. El contrato se presenta el 1 de agosto de 2014 y el Servicio Territorial de Fomento de xxx2 otorga el visado mediante Resolución de 7 de agosto de 2014; por lo tanto, en la fecha de la solicitud -21 de octubre de 2015- la interesada tenía el contrato visado, por lo que cumplía así con lo establecido en la base cuarta apartado 1.a) de la Orden FYM/802/2015, de 24 de septiembre.

Por ello, ha de concluirse que la Administración ha incurrido en un error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, en los términos señalados en el artículo 118.1.1ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al dictar la Orden FYM/1059/2015, de 3 de diciembre, por la que se resuelve la concesión de subvenciones al amparo de la Orden FYM/814/2015, de 29 de septiembre, y se le deniega la ayuda solicitada.

Por lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto, al presentar la recurrente un contrato de alquiler visado con anterioridad a la fecha de la solicitud de la ayuda.

Si bien, tal y como se recoge en la propuesta de resolución y al amparo de la base octava de la Orden FYM/802/2015, de 24 de septiembre, "Las subvenciones reguladas en las presentes bases reguladoras se concederán dentro del crédito disponible en régimen de concurrencia competitiva conforme a lo establecido en el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en el capítulo I del Título II de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León".

En la base tercera de la Orden FYM/814/2015, de 29 de septiembre, se establece que las subvenciones se concederán con cargo a la aplicación presupuestaria 04.02.261A02.48018, por importe de 5.000.000 de euros de los presupuestos generales de la Comunidad del ejercicio económico 2015

conforme a lo establecido en el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, que dispone que "El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. A efectos de esta ley, tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios". En su apartado 3 se señala que no podrán otorgarse subvenciones por cuantía superior a la que se determine en la convocatoria.

Por ello hay que tener en cuenta el orden de prelación que ocupa la solicitud de la recurrente en relación con las demás solicitudes presentadas atendiendo a los requisitos exigidos en la convocatoria.

La base quinta de la convocatoria de la Orden FYM/802/2015, de 24 de septiembre establece:

«1.Tendrán preferencia quienes, en el momento de presentar la solicitud, estén incurso en un procedimiento judicial de resolución del contrato de arrendamiento por impago de rentas, acreditándose tal circunstancia mediante el certificado expedido por el Secretario del juzgado en el que se tramite el procedimiento judicial.

»2. La prioridad del resto de los solicitantes se determinará en función de los ingresos de la unidad de convivencia calculados conforme a lo dispuesto en la base cuarta, ordenándose de menor a mayor.

»3. Si existieran distintas solicitudes con iguales ingresos, tendrán preferencia, las que incorporen en la unidad de convivencia un mayor número de miembros y, de persistir el empate entre estas unidades, la preferencia se determinará mediante sorteo".

Los ingresos de la unidad de convivencia de la recurrente son 5.960,00 euros, tal y como se pone de manifiesto en la declaración responsable presentada junto con la solicitud de ayuda, y el valor en el que ha tenido lugar

el agotamiento del crédito disponible ha sido 3.102,94 euros, cantidad inferior a la de la recurrente, quien tampoco estaba incurso en un procedimiento judicial de resolución del contrato de arrendamiento por impago de rentas, por lo que, en atención a lo establecido en el párrafo segundo de la base quinta de la FYM/802/2015, de 24 de septiembre, de acuerdo con el orden de prelación que ocupa, no tiene derecho a la ayuda, pese a cumplir el resto de los requisitos.

Las subvenciones constituyen una modalidad de gasto público y, por lo tanto, su régimen jurídico debe acomodarse a las reglas de la política presupuestaria. De ahí que siempre deba existir una correlación entre las finalidades que se pretenden conseguir con esta técnica de fomento y las previsiones de los recursos disponibles para ese objetivo. Lo que explica que uno de los requisitos básicos para que una subvención pueda otorgarse sea la existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones económicas derivadas de su concesión.

Sobre esta base la jurisprudencia mantiene que el agotamiento de la correspondiente partida presupuestaria, como consecuencia de la necesidad de acoger otras solicitudes prioritarias, constituye un motivo justificado para la denegación de subvenciones. Entre otras, cabe señalar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de octubre de 2008, en la que se señala que no existe ningún precepto que obligue a que la ampliación de la cuantía de los créditos presupuestarios se destine a la subvención ya convocada. Así, el artículo 23.2 b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, exige que se incluyan en la convocatoria los créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención, así como la cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles. Por su parte, el artículo 22.3 prohíbe que se otorguen subvenciones por cuantía superior a la que se determine en la convocatoria. Es decir, el régimen de otorgamiento y control de las ayudas, regulado en el texto legal citado, exige que su concesión se haga con el límite fijado en la convocatoria y siempre dentro del crédito disponible, como por otra parte es obligado por imponerlo así el carácter limitativo de los créditos presupuestarios. En este caso, en la Orden FYM/814/2015, de 29 de septiembre, por la que se convocan subvenciones destinadas al alquiler social de vivienda figura el crédito disponible y, una vez agotado, ya no podrá concederse ninguna subvención con cargo a dicho crédito.



No obstante, la denegación por este motivo se realizará de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II del título I de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, al ser el recurso extraordinario de revisión una vía excepcional que procede exclusivamente en una serie de supuestos tasados y cuya resolución conforme a lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido. Como ya se ha expuesto, el recurso extraordinario de revisión debe estimarse con base en que ha existido un error de hecho por parte de la Administración, al no tener en cuenta el contrato visado que ya había presentado la recurrente junto a su solicitud.

No es admisible plantear a través de un recurso extraordinario de revisión cuestiones de fondo suscitadas durante la tramitación del procedimiento, sino que la resolución que se adopte debe circunscribirse al examen de la posible concurrencia o no de algunas de las circunstancias previstas en la ley.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. xxxx contra la Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de 3 de diciembre de 2015, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler social de viviendas para el año 2015.

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