



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de febrero de 2023, ha examinado el *recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 44/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 20 de enero de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. yyyy contra la Orden FYM/711/2021, de 7 de junio, por la que se declara la pérdida definitiva del derecho total o parcial a la subvención reconocida en la Orden FYM/127/2021, de 9 de febrero, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 26 de enero de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 44/2023, 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. Herrera Campo.

**Primero.-** Mediante Orden FYM/611/2018, de 6 de junio, se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda y a la rehabilitación de edificios y viviendas, para el período 2018-2021 (Boletín Oficial de Castilla y León nº 113, de 13 de junio de 2018).



**Segundo.-** Mediante Orden de 26 de junio de 2020, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se convocan subvenciones destinadas al alquiler de vivienda, publicándose en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 131, de 1 de julio de 2020, el extracto de la misma, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17.3.b) y 20.8.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

**Tercero.-** El 21 de julio de 2020, Dña. yyyy presenta una solicitud de ayuda destinada al alquiler de vivienda, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden de convocatoria, en relación con la vivienda sita en calle cccc 1-19, portal 3, bajo A, de xxx1.

**Cuarto.-** Por Orden FYM/127/2021, de 9 de febrero, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 29, de 11 de febrero 2021, se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda. En ella, Dña. yyyy figura como beneficiaria con una subvención máxima reconocida de 3.000 euros. En esta Orden se establece que "Los beneficiarios deberán presentar en el plazo máximo de un mes a contar desde la publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León de la presente orden, la documentación justificativa del pago de la renta correspondiente a la totalidad del período subvencionable que comprende desde el mes de enero de 2020 hasta el mes de diciembre de 2020, ambos incluidos, acompañada del modelo normalizado disponible en la sede electrónica de la Junta de Castilla y León".

**Quinto.-** El 22 de febrero de 2021 la interesada presenta en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxx2 la documentación justificativa relativa al pago del alquiler, junto con el Anexo "Documentación justificativa del pago". (Se indica que, por circunstancias que se desconocen, la solicitud de ayudas de la recurrente no fue recibida en el órgano encargado de su tramitación).

**Sexto.-** Mediante Orden FYM/525/2021, de 27 de abril, se inicia el procedimiento por incumplimiento de la obligación de justificación establecida con motivo de la concesión de la subvención, y declarar, en su caso, la pérdida del derecho total o parcial a la subvención reconocida a los beneficiarios por no haber presentado la justificación documental del pago de la renta correspondiente al período subvencionable, haberla presentado de forma incompleta o fuera del plazo legalmente previsto.

En la citada Orden se concedía un plazo de quince días para que los beneficiarios incluidos en su Anexo formularan alegaciones o presentasen los



documentos que estimasen pertinentes. En el mencionado Anexo figura Dña. yyyy como beneficiaria que había perdido el derecho a la subvención. La interesada no formuló alegaciones dentro del plazo concedido.

**Séptimo.-** El 9 de junio de 2021 se publica en el Boletín Oficial de Castilla y León la Orden FYM/711/2021, de 7 de junio, por la que se declara la pérdida definitiva del derecho total o parcial a la subvención reconocida a alguno de los beneficiarios incluidos en el Anexo I de la Orden FYM/127/2021, de 9 de febrero. En el Anexo de la citada Orden figura Dña. yyyy como beneficiaria que ha perdido de forma definitiva el derecho a la subvención.

**Octavo.-** El 14 de julio de 2021 Dña. yyyy presenta un recurso de reposición en el que pone de manifiesto que al dictar la resolución publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 9 de junio de 2021 se ha incurrido en un error de hecho, porque el 22 de febrero de 2021 presentó a través del registro los justificantes del pago de la renta. Aporta justificante de la presentación, así como los 12 recibos bancarios y la hoja "Documentación justificativa del pago".

El 27 de julio de 2021 Dña. yyyy presenta un recurso extraordinario de revisión reproduciendo las alegaciones anteriores.

Dichos escritos son tramitados conjuntamente como recurso extraordinario de revisión, al haberse interpuesto contra un acto firme y ser su contenido idéntico.

**Noveno.-** El 3 de marzo de 2022 se formula propuesta de orden estimatoria del recurso, al amparo del artículo 125.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

**Décimo.-** El 29 de diciembre de 2022 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio informa que no advierte objeción de legalidad en la referida propuesta de orden, con las siguientes advertencias:

»(...) en el fundamento de derecho primero de la propuesta de orden deben actualizarse el órgano competente para resolver el recurso y las disposiciones atributivas de la competencia para su resolución, actualmente, el Consejero de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de



acuerdo con 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 y el Decreto 9/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

»Asimismo, la referencia al artículo 61.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, debe entenderse realizada al artículo 62 de la dicha norma.

»Por otra parte, la referencia realizada en el fundamento de derecho segundo al artículo 115.2 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, resulta improcedente, ya que el propio interesado califica debidamente el recurso que interpone como recurso extraordinario de revisión”.

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) 2º 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 LPAC.

La competencia para resolver el 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, 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, y en el Decreto 9/2022, de 5 de mayo, por el que se establece



la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

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, 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 propia 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.

**3ª.-** Respecto de la procedencia del recurso, conforme al artículo 125.1 de la LPAC, el recurso extraordinario de revisión solo 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, se considera que el escrito de la interesada se fundamenta implícitamente en una de las circunstancias tasadas legalmente, por lo que debe entenderse que procede el recurso interpuesto.

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

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 relación con la concurrencia de la circunstancia contemplada en el artículo 125.1 a) de la LPAC, es doctrina reiterada del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado que el error de hecho, para que constituya motivo del recurso administrativo de revisión, debe versar sobre un hecho, cosa o suceso, esto es, sobre una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, estando excluido de su ámbito todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración legal de las pruebas, interpretación de las disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse. Y ello porque este motivo incide sobre un plano puramente fáctico.

Además, tal y como ha manifestado el Consejo de Estado en su Dictamen nº 279/1997, "la cuestión fáctica interesa siempre que el error, en su caso, padecido por la Administración, afecte a la resolución impugnada", 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 sentido, mantiene el Consejo de Estado (por todos, Dictamen 770/2015, de 1 de octubre) que "la exigencia de que los documentos estén `incorporados al expediente´ excluye, en principio, como documentos idóneos a los efectos del artículo 118.1.1ª [actual artículo 125.1.a], aquellos que acompaña el interesado a su recurso de revisión, o que se incorporen con



posterioridad a la conclusión del expediente mismo que dio lugar al acto impugnado, salvo en el caso de que tales documentos constaran en archivos o registros de la Administración con anterioridad a la fecha de la resolución recurrida. Una repetida doctrina de este Consejo de Estado (véanse el dictamen nº 3.630/2003, de 22 de enero de 2004, y los que en él se citan) viene asimilando los documentos que deberían haberse incorporado de oficio al expediente, a los documentos de hecho incorporados al mismo a los efectos de la circunstancia primera del artículo 118.1 citado”.

En cambio, no procederá considerar como documentos incorporados al expediente, a efectos del artículo 125.1.a) de la LPAC, aquellos que el interesado haya podido aportar *ex novo* junto con el recurso extraordinario de revisión, y ello porque la Administración se vería privada de la posibilidad de subsanar el error de hecho en que hubiera podido incurrir un acto dictado por ella en vía ordinaria, no existiendo esta facultad cuando el acto ya es firme en vía administrativa, al estar ante documentos nuevos aportados con posterioridad.

De acuerdo con ello, en el presente supuesto se advierte un error de hecho por parte de la Administración al adoptar la resolución impugnada, que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, en los términos señalados en el artículo 125.1 a) de la LPAC, al haberlo hecho sin considerar la documentación justificativa del abono del alquiler presentada en tiempo y forma por la interesada, según esta ha acreditado adecuadamente.

De este modo, los datos que constaban en la documentación justificativa de la subvención, presentada por la interesada el 22 de febrero de 2021 en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxx2, ya estaban incorporados al expediente, considerando como tales a estos efectos los contenidos en archivos y registros de la Administración (en este sentido, Dictámenes del Consejo de Estado 795/1991, de 4 de julio, y 452/2018, de 18 de octubre; de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y del Consejo Consultivo de Castilla y León 214/2020, de 30 de julio, 339/2021, de 16 de septiembre, 162/2022, de 27 de abril, 633/2022, de 22 de diciembre, o 17/2023, de 26 de enero). Y esos archivos evidenciaban el error de hecho de la resolución recurrida, al dictarse sin dar curso ni pronunciarse sobre la justificación presentada por el interesado.

Esta solución es congruente con el carácter extraordinario de esta vía, llamada a revisar actos respecto de los que la propia Administración ha podido pronunciarse plenamente a la vista de los documentos que obraban



en su poder, ya en instancia, ya en vía de recurso ordinario o especial (que no extraordinario).

Por lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que procede estimar el recurso extraordinario de revisión por la circunstancia prevista en la letra a) del artículo 125.1 de la LPAC. Todo ello sin perjuicio del abono que proceda, en su caso, de acuerdo con la justificación presentada, sobre lo que no se pronuncia este dictamen al exceder del objeto propio del recurso extraordinario de revisión.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede estimar, en los términos expuestos en el cuerpo del presente Dictamen, el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. yyyy contra la Orden FYM/711/2021, de 7 de junio, por la que se declara la pérdida definitiva del derecho a la subvención reconocida en la Orden FYM/127/2021, de 9 de febrero, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda.

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