CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

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 29 de diciembre de 2022, 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 632/2022

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 Dña. 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 632/2022, 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. Herrera Campo.

Primero.- Por Orden FYM/1170/2019, de 25 de noviembre, se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda, de fecha 29 de abril anterior. La Orden se publica en el Boletín Oficial de Castilla y León el 3 de diciembre de 2019 y en la misma no figura Dña. yyyy ni entre los beneficiarios ni entre los solicitantes a los que les ha sido denegada la ayuda.

Segundo.- El 28 de febrero de 2020 Dña. yyyy presenta un recurso extraordinario de revisión 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 13 de mayo de 2019.

Sexto.- El 12 de agosto de 2020 se formula propuesta de orden estimatoria del recurso, al amparo del artículo 125.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y se reconoce a la interesada el derecho al cobro de la cantidad que finalmente resulte justificada. Se indica que, por circunstancias que se desconocen, la solicitud de ayudas del recurrente no fue recibida en el Centro Directivo competente para su tramitación.

Séptimo.- El 7 de noviembre de 2022 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio informa:

"(…) A efectos de la resolución del recurso, es fundamental considerar que la solicitud de subvención luego extraviada se presentó en un registro de la misma Administración como acredita el justificante de recepción de asiento y documentación registral obrante en el expediente -se presentó en la Delegación Territorial en xxxx de la Junta de Castilla y León el 13 de mayo de 2019, lo que hace que este supuesto sea diferente al referido en la propuesta de orden.

»En este sentido, procede traer a colación el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León nº 541/2021, de 3 de febrero de 2022, en el que se argumenta: «En este caso, sin embargo, el motivo invocado en la propuesta de orden para admitir el recurso es el extravío de la solicitud presentada por la interesada para una solicitud de ayuda, extravío que determinó el error en la resolución impugnada, al no figurar en ella la interesada pese a haberla presentado en plazo. Es, por tanto, esta causa (el extravío de la solicitud y de los documentos justificativos del pago presentados) la que ha determinado que la Administración haya admitido formalmente el recurso y no la presentación posterior de copia de dicha solicitud, ya que adjuntó el resguardo de presentación de un documento que ya obraba en los archivos de la Administración». Añadiéndose posteriormente en su fundamentación: «En el presente supuesto, como ya se ha apuntado, la Administración, por error, no tuvo en cuenta la solicitud de ayuda y los documentos justificativos del pago, presentados por la reclamante dentro del plazo concedido a tal fin y que ya obraban en los archivos o registros de la Administración con anterioridad a la fecha de la resolución recurrida. Por ello,

a juicio de este Consejo, concurre la causa prevista en el artículo 125.1.a) de la LPAC y procede resolver sobre la solicitud de subvención, tal y como prevé el artículo 126.2 de la LPAC».

»Las mismas razones expuestas en este Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León permiten admitir el recurso presentado con idéntico fundamento en la concurrencia del error de hecho del artículo 125.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre -«Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente»-, toda vez que, como se ha apuntado al principio, la solicitud de subvención ya obraba en los archivos de la Administración. En consecuencia, debe revisarse la motivación de la propuesta de orden.

»En cuanto al cumplimiento de los requisitos del dispongo cuarto de la Orden de 29 de abril de 2019, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se convocan subvenciones destinadas al alquiler de vivienda, no todos ellos recogidos en el informe del Servicio de Financiación y Ayudas a la Vivienda de 11 de agosto de 2020, se advierte que no consta la comprobación de titularidades de derechos reales de dominio y usufructo sobre alguna vivienda enumerados en el dispongo cuarto.3.a) de la convocatoria en los territorios del País Vasco y Navarra, dado que el Catastro no comprende dichos territorios. Y ello sin olvidar que, como ha resuelto la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la Sentencia de 31 de julio de 2018, «Es sabido que el Catastro es un registro fiscal y, por lo tanto, no es la vía adecuada para averiguar la titularidad dominical (o de otro derecho real), ya que para ello está el Registro de la Propiedad, al que la Administración no se dirigió».

»Reiterando una observación ya recogida en numerosos informes, se recuerda que la cuantía máxima de la subvención que se reconoce a la interesada, que debe recogerse en la propuesta actualmente omitida, no depende de la presentación de los justificantes de pago del alquiler como se indica, sino de la fecha de celebración del contrato de arrendamiento de la vivienda y del empadronamiento en la misma, conforme al dispongo décimo.l, en relación con el dispongo cuarto.1.b), de la convocatoria. Por ello, conociendo la baja en la vivienda arrendada el día 22 de julio de 2019, debe corregirse el período subvencionable al que se refiere la propuesta de orden, de enero a diciembre de 2019, en el fundamento jurídico tercero, aunque luego sí considera esta baja en el empadronamiento"

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 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, 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, superior a los 2 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 conciernen 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 la 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 anormalidad 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 la 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 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 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 Tribunal Supremo y del Consejo de Estado.

En el supuesto objeto de dictamen, la Administración consultante funda la causa de revisión en la circunstancia contemplada en 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"). Afirma que "en el presente caso tiene lugar la existencia de un error de la resolución recurrida que resulta del extravío de la documentación presentada por la interesada para una solicitud de ayuda (letra b) del artículo 125.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

Señala la propuesta de orden que "puestos de manifiesto tales requisitos doctrinales, como acertadamente ha señalado la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en supuesto similar, debe tenerse en cuenta la particular situación provocada por el extravío de la solicitud, lo que hace, por otra parte, que no haya resolución alguna respecto de la pretensión de la solicitante. Además de ello, el documento fue elaborado por la propia solicitante (la solicitud extraviada), así como la posterior aportación del justificante realizado por el interesado con su escrito de recurso, extremos estos que se confirman cuando la propia Administración al tener conocimiento del hecho localiza la solicitud y documentación presentada en plazo por el interesado a partir del número del registro que consta en el justificante de presentación.

»Así, en este caso, han aparecido con fecha posterior a la resolución de las ayudas documentos de valor esencial para la resolución del asunto, que evidencian el error padecido en la resolución respecto a la situación particular del recurrente; y puesto que así se ha comprobado, puede entenderse que concurre el segundo de los motivos expresados en el artículo 125.1 de la Ley 39/2015, es decir, el apartado b) puesto que a raíz de la presentación de recursos en vía ordinaria denunciando el extravío de su solicitud, aparecieron los documentos que demuestran que este y otros recurrentes realizaron la solicitud en plazo".

Este Consejo Consultivo, sin embargo, no comparte tal criterio y considera que no concurre dicha causa (en este sentido, se pronuncia, entre otros, el Dictamen 541/2021, de 3 de febrero de 2022, de este Consejo).

Esta consideración en cuanto a la causa por la que ha de prosperar el recurso se realiza por la Asesoría Jurídica en su informe de 7 de noviembre,

que expresamente se remite al referido Dictamen 541/2021, de 3 de febrero de 2022.

La citada letra b) establece como motivo en que puede fundarse el recurso extraordinario de revisión el de que "aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida". Conforme reiterada doctrina, los requisitos para que sea admisible el recurso fundado en este motivo son los siguientes:

- Por un lado, que se trate de documentos de valor esencial para la resolución del asunto. Así, no es suficiente cualquier documento para que sea admisible el recurso. Es necesario que el documento tenga una importancia decisiva para la decisión; esto es, que dado su contenido pueda racionalmente suponerse que, de haberse tenido en cuenta al decidir, la resolución hubiese sido distinta a la adoptada.

- Por otro lado, que evidencien el error de la resolución recurrida.

A juicio de la doctrina, únicamente puede apoyarse el recurso de revisión en documentos cuya existencia era desconocida o bien que, aun conocida, el recurrente no hubiera podido aportarlos (por causas no imputables a él) entonces al expediente. El Consejo de Estado, en su Memoria correspondiente al año 1999, resalta que el que aparezcan 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 dictar 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 su creación con la aludida finalidad.

En este caso, sin embargo, el motivo invocado en la propuesta de orden para admitir el recurso es el extravío de la solicitud presentada por el interesado para una solicitud de ayuda, extravío que determinó el error en la resolución impugnada. Es, por tanto, esta causa (el extravío de la solicitud y de los documentos justificativos del pago presentados) la que ha determinado

que la Administración haya admitido formalmente el recurso, y no la presentación posterior de copia de dicha solicitud, ya que adjuntó un documento que ya debería obrar en los archivos de la Administración.

A la vista de tal error, y del motivo esgrimido para admitir formalmente la procedencia del recurso extraordinario de revisión, este ha de fundarse en la circunstancia contemplada, no en la letra b), sino en la letra a) del artículo 125.1 de la LPAC, esto es, que al dictar la resolución se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

Sobre esta causa, es doctrina reiterada del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado y de este Consejo Consultivo, que el error de hecho, para que constituya motivo del recurso extraordinario 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 extraordinario

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.

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, sin que proceda realizar pronunciamiento alguno sobre la cuantía, al no ser objeto del presente Dictamen.

En todo caso, con carácter previo a la resolución del recurso y a fin de determinar la cantidad que finalmente habrá de reconocerse al interesado, deberán valorarse las advertencias realizadas por la Asesoría Jurídica.

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/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.