CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 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 12/2023

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 10 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/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 12 de enero de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 12/2023, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

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 las subvenciones, 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 los artículos 17.3.b) y 20.8.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Tercero.- El 27 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 el alquiler de la vivienda sita en la calle cccc nº 77, Bajo B de xxx1, xxx2 (xxx3).

Cuarto.- Por Orden FYM/127/2021, de 9 de febrero, se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda. En ella, Dña. yyyy no figura en ninguno de los anexos, ni como beneficiaria ni como incursa en alguna de las causas de denegación aplicables.

Quinto.- El 6 de abril de 2021 la interesada presenta un recurso extraordinario de revisión en el que pone de manifiesto que, tras presentar en plazo la solicitud de ayuda al alquiler, no aparece en la orden por la que se resuelve la convocatoria, por lo que solicita la revisión de su expediente.

Adjunta el documento justificativo de la presentación en plazo de la solicitud de ayuda al alquiler.

Sexto.- El 6 de mayo de 2021 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, y se reconoce a la interesada el derecho a percibir la ayuda correspondiente a los meses de enero a diciembre de 2020 en la cantidad que 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 28 de noviembre de 2022 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio informa:

"(…) Visto el escrito presentado el día 6 de abril de 2021, como recurso extraordinario de revisión calificado conforme al artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como la documentación adjunta, se concluye que la propuesta de orden sometida a informe es objetable porque no valora

adecuadamente la documentación obrante en el expediente al objeto la apreciar la concurrencia de la circunstancia determinante del vicio de la Orden que se revisa.

»Así, la propuesta de orden sostiene que procede reconocer la circunstancia de la letra b) del artículo 125.1 de la Ley, «Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida», mas esta conclusión desconoce que la solicitud fue presentada en el registro del Punto de Información y Atención al Ciudadano de xxx2, de la Delegación Territorial en xxx3, el día 27 de julio de 2020 a las 13:02. En consecuencia, de acuerdo con la interpretación de la doctrina legal y jurisprudencial del error de hecho y, singularmente, del significado de «documentos incorporados al expediente», debe apreciarse la concurrencia de la circunstancia de la letra a) de este precepto: «Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente».

»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».

»Como ya se ha anticipado, las 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, lo que exige la revisión de la fundamentación jurídica de la propuesta de orden. Con este fin, atendiendo a la exposición de la motivación en el fundamento de derecho tercero, se advierte que para entrar a conocer el fondo del asunto es condición necesaria apreciar previamente la concurrencia del error de hecho de la Orden FYM/127/2021, de 9 de febrero, de conformidad con el artículo 126.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por lo tanto, debe corregirse la propuesta de orden.

»En cuanto al cumplimiento de los requisitos de la Orden de 26 de junio de 2020, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se convocan subvenciones destinadas al alquiler de vivienda, se advierte que en el volante colectivo de empadronamiento aportado con la solicitud de subvención no figura el alta en la vivienda arrendada, lo que impide comprobar el requisito de la residencia habitual y permanente en dicha vivienda en los términos del dispongo cuarto.1.b) de la convocatoria, condicionando asimismo la cuantía máxima de la subvención a reconocer de acuerdo con el dispongo décimo -debe corregirse la cita del año 2019 para indicar 2020-. Por otra parte, se observa que la determinación del límite máximo de ingresos de la unidad de convivencia para aplicar el criterio de valoración de las solicitudes no se acomoda en su formulación al dispongo cuarto.1.e) de la convocatoria.

»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 de orden, no depende de la presentación de los justificantes de pago del alquiler como indica la propuesta, sino de la fecha de celebración del contrato de arrendamiento de la vivienda y del empadronamiento en la misma, conforme al dispongo décimo. 1, en relación con el dispongo cuarto.1.b), de la convocatoria".

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 Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Por otra parte, procede efectuar un severo reproche a la tramitación realizada por su dilación excesiva, superior a un año y medio, lo que supone un notorio incumplimiento del plazo máximo de resolución y notificación establecido en tres meses por el artículo 126.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, pese a lo cual no se elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre.

3ª.- Respecto de la procedencia del recurso, conforme al artículo 125.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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, debe 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre ("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 Consultivo).

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 28 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, sin que procede 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/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.