

Expediente: 27/2018

Objeto: Recurso extraordinario de revisión deducido con relación a denegación de ayuda económica para favorecer la conciliación a familias en situaciones especiales.

Dictamen: 25/2018 de 26 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de julio de 2018,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El día 26 de junio de 2018 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña..., relativo a la solicitud de ayudas económicas para favorecer la conciliación a familias en situaciones especiales.

A la solicitud de dictamen se acompaña el expediente administrativo instruido para resolver el recurso interpuesto, en el que consta la propuesta de Orden Foral del Consejero de Derechos Sociales, de estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Orden Foral 30/2017, de 18 de enero, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto

contra la Resolución 4628/2016, de 5 de agosto, por la que se deniega la solicitud de ayuda económica para favorecer la conciliación a familias en situaciones especiales.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la información contenida en el expediente que se ha facilitado a este Consejo y de la documentación obrante en él, resultan los siguientes hechos relevantes:

1. Con fecha de 8 de junio de 2016, doña..., madre con un hijo discapacitado a su cargo, solicitó ayuda económica para favorecer la conciliación a familias especiales, autorizando la obtención de la información necesaria de Hacienda Tributaria. Se aportaban, además, nóminas de los meses de marzo, abril y mayo de 2016.

2. Por Resolución 4628/2016, de 5 de agosto, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, se resolvió la denegación de la ayuda solicitada “por superar los ingresos establecidos para la unidad familiar. Anexo 3 Base 4 de la Orden Foral 222/2016”.

3. Frente a esta última resolución, la señora... presentó recurso, por cuanto que en el año 2015 se habían superado los ingresos, efectivamente, pero en el presente año eran “sensiblemente inferiores”.

4. El informe de la Sección de Familias de fecha 14 de noviembre de 2016 consideró que la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas había ascendido a 29.583,48 euros, tal y como constaba en el expediente, que “al dividir por los dos miembros de la unidad familiar, resulta una renta per cápita de 14.791,74 euros, cantidad superior a la renta per cápita establecida en la convocatoria”. Por otra parte, “teniendo en cuenta que la ayuda ha sido solicitada en junio de 2016, se ha considerado la última declaración efectuada por la solicitante en el año 2016 y que corresponde a los ingresos obtenidos en 2015, ya que la declaración de los

ingresos obtenidos en 2016 no se efectuará hasta el próximo ejercicio 2017”. Por ello se consideraba que no se debía estimar el recurso interpuesto.

5. Con fecha de 25 de noviembre de 2016 el recurso fue objeto de informe jurídico, considerándose que la solicitud no cumplía con los requisitos de renta per cápita establecidos en la Orden Foral 222/2016, de 4 de mayo, razón por la cual se proponía su desestimación.

6. Por Orden Foral 30/2017, de 18 de enero, del Consejero de Derechos Sociales, a la vista de los informes anteriores, el recurso de alzada interpuesto fue desestimado, notificándose a la interesada el día 7 de febrero de 2017.

7. Con fecha de 25 de agosto de 2017 se presentó por la interesada recurso extraordinario de revisión amparado en que la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio 2015 había sido revisada, notificándose su resultado el 21 de agosto de 2017, que era favorable a sus intereses, al reducirse la base imponible de 29.583,48 euros a 17.591,69 euros. Por ello, invocaba lo dispuesto por el artículo 125.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) y solicitaba “revisar de forma extraordinaria la resolución firme”.

8. El recurso extraordinario de revisión ha sido informado favorablemente por la Jefa de la Sección de Familias, con fecha de 16 de noviembre de 2016, considerándose que “después de revisada la declaración de la renta por Hacienda Tributaria la base imponible asciende a 17.591,69 euros que dividida por los dos miembros de la unidad familiar resulta una renta per cápita de 8.795,84 euros, cantidad inferior a la renta per cápita establecida en la convocatoria”.

9. En nuevo informe jurídico de 21 de diciembre de 2017 se ha considerado que concurre la causa de revisión prevista en el artículo 125.1.b) de la LPACAP, habiéndose interpuesto el recurso dentro del plazo

de tres meses a contar desde el conocimiento de los nuevos documentos, tal y como previene el artículo 125.2 de la misma ley.

10. Por último, consta en el expediente la propuesta de Orden Foral del Consejero de Derechos Sociales, de estimación del recurso interpuesto.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El objeto del presente dictamen, recabado por la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, está constituido por el recurso extraordinario de revisión, interpuesto por doña... contra la Orden Foral 30/2017, de 18 de enero, del Consejero de Derechos Sociales, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución 4628/2016, de 5 de agosto, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, denegatoria de la ayuda económica solicitada para favorecer la conciliación a familias especiales. El recurso se fundamenta en lo dispuesto por el artículo 125.1.b) de la LPACAP, “que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”.

La solicitud de dictamen realizada por la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra se fundamenta en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la vigente LFCN que, en su apartado j), preceptúa la intervención en cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de dictamen del Consejo de Navarra o de un organismo consultivo; previsión que para el recurso extraordinario de revisión se encuentra recogida en la actualidad en el artículo 126 de la LPACAP. Por tanto, de conformidad con lo anteriormente expuesto el presente dictamen se emite con carácter preceptivo.

II.2ª. Características del recurso extraordinario de revisión

La LPACAP dispone, en su artículo 113, que “contra los actos firmes en vía administrativa sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1”.

Los artículos 125 y 126 de la LPACAP, redactados en términos idénticos a los artículos 118 y 119 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, regulan dicho medio de impugnación, disponiendo que se debe interponer ante el órgano administrativo que dictó el acto firme en vía administrativa, por los tasados motivos establecidos en el artículo 125.1, en el plazo determinado en el artículo 125.2 y sin perjudicar el derecho de los interesados a instar la revisión de oficio o la rectificación de errores (artículo 125.3), previéndose un trámite de inadmisión (artículo 126.1).

De la precedente regulación se deduce que el recurso administrativo de revisión es extraordinario en un doble sentido, puesto que se interpone contra actos firmes en vía administrativa y sólo procede cuando concurren motivos tasados. De ahí que no pueda convertirse en un cauce para recurrir un acto por cualesquiera argumentaciones y motivos, pues ello desnaturalizaría su carácter extraordinario, de suerte que es un remedio especial para impugnar actos firmes en vía administrativa cuando concorra alguna de las causas taxativamente fijadas en el artículo 125.1 de la LPACAP. Por ello, la interpretación de los motivos en que procede, ha de ser estricta, ya que su naturaleza exige evitar que se convierta en vía ordinaria para impugnar los actos administrativos firmes, una vez transcurridos los plazos preclusivos que la ley establece para interponer los recursos ordinarios.

En este sentido es reiterada la doctrina del Tribunal Supremo de que “el recurso extraordinario de revisión, como indica su propia denominación y revelan las circunstancias que según la ley justifican, es una muy especial vía de impugnación destinada a hacer valer aquellos motivos de invalidez que el interesado no pudo utilizar a través de los ordinarios medios de impugnación. Esto significa que solamente cuando se dan las tasadas circunstancias para las que legalmente está previsto, y que no puede ser utilizado para intentar revisiones fácticas o jurídicas que pudieron ser planteadas en la impugnación que con carácter ordinario esté legalmente establecida para la actuación administrativa que pretenda combatirse”

(Sentencia de 26 de octubre de 2005, dictada en recurso de casación número 7405/1999 y Sentencia de 9 de octubre de 2012, dictada en recurso de casación 5048/2011, entre otras).

Dicha doctrina ha sido asimismo recogida por este Consejo en varios dictámenes, entre otros, los dictámenes 30/2002, 67/2003, 43/2004, 1/2005, 5/2010, 35/2015, 41/2016, 13/2017 y 23/2017.

II.3ª. Competencia y tramitación

Tal y como dispone el artículo 125.1 de la LPACAP, la competencia para resolver el recurso extraordinario corresponde al mismo órgano que dictó el acto recurrido, en este caso el Consejero de Derechos Sociales.

El órgano competente para resolver el recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre la cuestión de fondo resuelta por el acto recurrido (artículo 126.2 de la LPACAP), entendiéndose desestimado por el transcurso de tres meses, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (artículo 126.3 de la misma ley).

En cuanto a la tramitación, no se contempla expresamente en los artículos 125 y 126 de la LPACAP el procedimiento administrativo que deba seguirse en la instrucción y resolución de los recursos de revisión, por lo que resultarán aplicables directamente los principios generales que, para los recursos administrativos, se contienen en los artículos 112 y siguientes de la LPACAP.

De ellos resulta que debe otorgarse audiencia a los interesados, en los términos establecidos por el artículo 118 de la LPACAP, cuyo apartado 1 dispone, en su párrafo primero, que “cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes”.

En el presente caso, la propuesta de resolución no tiene en cuenta nuevos hechos o documentos distintos de los recogidos en el expediente, razón por la cual no resulta necesario el trámite de audiencia.

En consecuencia, puede afirmarse que la tramitación del recurso extraordinario de revisión ha sido correcta.

II.4ª. Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión

El presente recurso extraordinario de revisión está interpuesto, como ya se ha señalado anteriormente, contra la Orden Foral 30/2017, de 18 de enero, del Consejero de Derechos Sociales, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución 4628/2016, de 5 de agosto, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, denegatoria de la ayuda económica solicitada para favorecer la conciliación a familias especiales.

A juicio de la propuesta de Orden Foral estimatoria del recurso extraordinario de revisión interpuesto, ha quedado evidenciado, al aparecer un documento nuevo, constituido por la modificación de la autoliquidación presentada por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al año 2015, al incurrir en un erróneo cálculo de la base imponible de la recurrente, documento que ha sido posteriormente revisado y subsanado por la propia Hacienda Tributaria.

Tal y como señala el informe de la Sección de Familia –sigue la propuesta de Orden Foral- “después de revisada la declaración de la renta por la Hacienda Tributaria, la base imponible asciende a 17.591,69 euros que, dividida por los dos miembros de la unidad familiar de la recurrente, resulta una renta per cápita de 8.795,84 euros, y por tanto, inferior al límite que se establece legalmente (13.848,22 euros)”.

Se está, por tanto, al decir de la misma propuesta, ante la causa prevista por el artículo 125.1.b) de la LPACAP y procede la estimación del recurso extraordinario de revisión frente a la Orden Foral 30/2017, de 18 de enero, del Consejero de Derechos Sociales, por la que se desestimó el

recurso de alzada interpuesto contra la Resolución 4628/2016, de 5 de agosto, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, por la que se denegó la solicitud de ayuda económica para favorecer la conciliación a familias en situaciones especiales.

No ofrece duda, a juicio de este Consejo, la concurrencia de la causa mencionada, toda vez que nos encontramos ante un documento, en este caso de fecha posterior a la Orden Foral revisada, pero que pone de manifiesto el error de la resolución recurrida, toda vez que la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no era para el año 2015 la inicialmente contemplada de 29.583,48 euros, sino la posteriormente fijada por la propia Hacienda Tributaria en la cantidad de 17.591,69 euros.

Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2008 (Recurso de casación núm. 3681/2005) “los documentos susceptibles de incluirse en la repetida causa... aunque sean posteriores, han de ser unos que pongan de relieve, que hagan aflorar, la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución, o que ya era la que hubiera debido considerarse como tal en ese momento; y, además, que tengan valor esencial para resolver el asunto por tenerlo para dicha resolución la situación que ponen de relieve o que hacen aflorar. Son documentos que, por ello, han de poner de relieve un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución. En este sentido, sí es posible que sentencias judiciales que hagan aflorar la realidad de tales situaciones lleguen a ser incluidas entre los documentos a que se refiere la causa 2ª. Pero lo que no cabe incluir son sentencias que meramente interpretan el ordenamiento jurídico aplicado por esa resolución de modo distinto a como ella lo hizo. Ni tan siquiera aunque se trate de sentencias dictadas en litigios idénticos o que guarden entre sí íntima conexión”. Esta doctrina se reitera en la posterior Sentencia de 17 de junio de 2009 (Recurso de casación núm. 4846/2007).

Idéntica doctrina resulta aplicable al supuesto que nos ocupa en el que es la propia administración tributaria la que revisa la liquidación del impuesto correspondiente al año 2015, no estándose en ningún caso ante una mera interpretación del ordenamiento jurídico, sino ante el afloramiento de una realidad que fue la que debió ser aplicada en su momento.

Queda de manifiesto, en definitiva, el error de considerar que se incumplía para acceder a la ayuda, el requisito establecido en la base cuarta del anexo 3 de la Orden Foral 222/2016, de 4 de mayo, aprobatoria de las bases reguladoras de diversas ayudas en el ámbito de la familia para las anualidades 2016 a 2019, consistente en disponer de una renta per cápita de la unidad familiar inferior a 13.848,22 euros, entendiéndose por “renta per cápita de la unidad familiar el resultado de dividir la renta de la unidad familiar entre el número de miembros de la misma”, toda vez que la división de 17.591,69 entre los dos miembros de la unidad familiar da un resultado inferior a 13.848,22 euros.

Este Consejo de Navarra, en suma, comparte el criterio correctamente expresado en la propuesta de resolución de que procede la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto, debiendo pronunciarse también el órgano al que corresponde conocer del recurso, tal y como hemos adelantado, “sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido”, según establece el artículo 126.2 de la LPACAP y, consiguientemente, sobre la procedencia de la concesión de la ayuda solicitada por la recurrente.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el recurso extraordinario de revisión, interpuesto por doña... contra la Orden Foral 30/2017, de 18 de enero, del Consejero de Derechos Sociales, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución 4628/2016, de 5 de agosto, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, denegatoria de la ayuda económica solicitada para favorecer la conciliación a familias especiales, debe ser estimado.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.