



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de febrero de 2011, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León*, 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 20 de enero de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio de la Resolución de 10 de diciembre de 2009, del Presidente del Servicio de Empleo de Castilla y León, por la que se concede a D. xxxxx una subvención especial para trabajadores de 55 o más años y una cuantía mensual equivalente a la suscripción del convenio especial con la Seguridad Social.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de enero de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 72/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Por Resolución de 21 de julio de 2009 del Servicio Público de Empleo de Castilla y León se convocan las subvenciones establecidas en el Real Decreto 5/2008, de 11 de enero, para facilitar la adaptación laboral del sector



textil y de la confección a los cambios estructurales en el comercio mundial para el año 2009.

El 19 de octubre de 2009 D. xxxxx solicita al Servicio Público de Empleo de Castilla y León la subvención especial para trabajadores de 55 o más años y la cuantía mensual equivalente a la suscripción del convenio especial con la Seguridad Social, importe previsto en el artículo 7.3 del referido Real Decreto 5/2008, de 11 de enero, como adicional a la anterior.

Por Resolución del Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León de 10 de diciembre de 2009 se le conceden 5.083,33 euros como subvención especial y 7.723,86 euros por la cuantía equivalente al convenio especial.

Constatadas por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León discrepancias entre los expedientes tramitados relativos a qqqqq, S.A., de xxxx1, empresa a la que pertenecía el interesado, se solicita del Ministerio de Trabajo e Inmigración un informe aclaratorio.

El 23 de abril de 2010 la Subdirectora General de Programación y Actuación Administrativa del Ministerio de Trabajo e Inmigración emite nuevo informe, en el que pone de manifiesto que los expedientes de suspensión de trabajo por los que se vieron afectados los trabajadores de la empresa a la que pertenecía el interesado son únicamente los correspondientes a los E.R.E. de los años 2004 y 2005 y "que los expedientes de suspensión anteriores no están acogidos al Acuerdo Textil, según la información facilitada por la Unidad de Relaciones Laborales de la Oficina Territorial de Trabajo de la Delegación Territorial de xxxx2, y por tanto que los expedientes de suspensión anteriores no están acogidos por lo que no pueden ser tenidos en cuenta en el cómputo de la reposición de prestaciones".

En la misma fecha la Subdirección General de Programación y Actuación Administrativa emite un informe sobre el periodo de reposición de prestaciones de D. xxxxx, y certifica que "reúne los requisitos de acceso a la reposición de las prestaciones contributivas por desempleo al agotamiento de su prestación en los términos del apartado III.2.1.5.0 del Plan de apoyo al sector textil y de la confección, por un total de 19 días".



Segundo.- Mediante Acuerdo de 31 de mayo se inicia el procedimiento de declaración de nulidad de la Resolución del Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León de 10 de diciembre de 2009, por la que se concedió a D. xxxxx la subvención solicitada y una cuantía mensual equivalente a la suscripción del convenio especial con la Seguridad Social.

Por Resolución del Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León de 8 de octubre de 2010 se declara la caducidad del mencionado procedimiento, al haber transcurrido el plazo máximo para resolver y notificar sin que se hubiera dictado resolución expresa.

Tercero.- El 11 de noviembre se acuerda de nuevo el inicio del procedimiento de declaración de nulidad de la referida Resolución del Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León de 10 de diciembre de 2009.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, el 3 de diciembre D. xxxxx presenta un escrito de alegaciones. El interesado considera que "reunía todos los requisitos establecidos para la obtención de las subvenciones, (...) dado que todas las prestaciones derivadas de E.R.E., en una misma empresa deben considerarse incluidas dentro del Acuerdo Marco del Sector Textil, toda vez que ninguna disposición del mismo establece un límite temporal, ni excluye los expedientes realizados con anterioridad al año 2004".

Quinto.- El 3 de diciembre la Jefa del Servicio de Promoción de Empleo e Inserción Laboral del Servicio Público de Empleo de Castilla y León emite un informe en el que propone declarar la nulidad de la Resolución de 10 de diciembre de 2009.

Sexto.- En la misma fecha el Gerente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León formula propuesta de resolución, en el sentido de declarar nula de pleno derecho la Resolución del Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León de 10 de diciembre de 2009, por la que se concedió a D. xxxxx "una subvención por importe de 5.083,33 euros, para la subvención especial para trabajadores de 55 o más años, y de 7.723,86 euros para la cuantía equivalente a la suscripción del Convenio Especial con la Seguridad Social (...)".



Se invoca a tal efecto la causa de nulidad prevista en el artículo 36.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en relación con el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (“actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”).

Séptimo.- Igualmente el 3 de diciembre de 2010 la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo de Castilla y León informa favorablemente la propuesta de resolución mencionada.

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.h), 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 punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

El procedimiento de revisión de oficio de actos administrativos exige, en concreto, el dictamen favorable del Consejo Consultivo de Castilla y León para los supuestos de nulidad de pleno derecho, conforme al artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y al artículo 4.1.h). 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, ya citada.

2ª.- En cuanto al procedimiento seguido, este Consejo considera que se han cumplido sus trámites esenciales. Se ha otorgado audiencia y el trámite de petición de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.



No obstante, debe corregirse la propuesta de resolución dado que, por un error material en el antecedente de hecho noveno, se indica que no hubo alegaciones del interesado, cuando el 3 de diciembre de 2010 D. xxxxx presenta un escrito en el que manifiesta sus discrepancias sobre el procedimiento.

3ª.- El artículo 36.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dispone que "Son causas de nulidad de la resolución de concesión:

»a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

A su vez, el artículo 102.1 de la Ley 30/1992 dispone que "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1".

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que dicho acto haya puesto fin a la vía administrativa y haya causado estado en dicha vía.

- La existencia de un acto administrativo finalizador de un procedimiento o que haya ganado firmeza por no haber sido impugnado en tiempo y forma.

- Que la solicitud de revisión se inste por la persona interesada o de oficio por la propia Administración. En el caso sometido a dictamen, se inicia a iniciativa de la propia Administración de Castilla y León.



Por su parte, el 1 del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que "Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...).

»f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

»g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal".

4ª.- En el supuesto objeto de examen, por Resolución de 21 de julio de 2009, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se convocaron para el año 2009 las subvenciones establecidas en el Real Decreto 5/2008, de 11 de enero, para facilitar la adaptación laboral del sector textil y de la confección a los cambios estructurales en el comercio mundial, cuyas bases reguladoras están recogidas en la Orden EYE/1400/2009, de 10 de junio.

Las bases 1ª, 2ª y 3ª del anexo de la referida Orden, determinan las acciones subvencionables, el régimen jurídico y los beneficiarios con remisión expresa al Real Decreto 5/2008 de 11 de enero, y la advertencia expresa de que deben cumplirse los requisitos que en esta norma especifica para cada una de las subvenciones.

El artículo 7.1 del Real Decreto 5/2008, de 11 de enero, establece los requisitos para ser beneficiario de las subvenciones especiales, para los trabajadores de 55 o más años, excedentes del sector textil y de la confección. Entre otros, su apartado e) exige "Que desde la extinción del contrato de trabajo haya transcurrido un período de 24 meses cubierto con la percepción de la prestación por desempleo de nivel contributivo, y, en su caso, con el período de reposición de esa prestación derivada de la suspensión anterior del contrato de trabajo por expediente de regulación de empleo".

De los informes incorporados al expediente se desprende que únicamente son reconocidos 19 días de derecho a reposición de prestaciones, que sumados a los 645 días de prestación percibidos tras la extinción de la relación laboral, no completan un periodo de 24 meses, por lo que se incumple el referido artículo 7.1.e) del Real Decreto 5/2008, de 11 de enero.



5ª.- Constatado el incumplimiento del requisito temporal, el objeto de este dictamen se circunscribe a determinar si se está en presencia de la causa de nulidad alegada o concurre un vicio de anulabilidad, irregularidad que permitiría a la Administración de la Comunidad de Castilla y León acudir al mecanismo regulado en el artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en tanto no hayan transcurrido cuatro años desde que se dictó el acto administrativo.

La apreciación de la causa de nulidad invocada requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieren en virtud de él y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición. En relación con esta última condición, ha de advertirse que no es suficiente con la constatación de que se han incumplido los requisitos previstos en la normativa de aplicación, sino que es necesario que el incumplimiento sea cualificado. Por ello, resulta preciso distinguir entre "requisitos necesarios" y "requisitos esenciales", de tal forma que no todos los que puedan ser considerados como necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de "esenciales", que sólo revestirán tal carácter cuando constituyan los presupuestos de la estructura definitoria del acto, o sean absolutamente determinantes para la configuración del derecho adquirido o la finalidad a alcanzar.

Así, en los Dictámenes de este Consejo Consultivo 384/2004, de 30 de agosto, y 636/2008 de 4 septiembre, entre otros, ya fue recogida la doctrina de que "La revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho (o de anulabilidad cualificada) de los legalmente previstos.

»Debe recordarse que el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 ('actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición'), e invocado en este caso, viene siendo interpretado muy estrictamente por el Consejo de Estado.



Una aplicación en puridad de dicha categoría, de modo que permita darle significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley 30/1992), postula evitar un entendimiento amplio de los 'requisitos esenciales' para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

»Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1.393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario".

En el presente caso, la finalidad de las subvenciones previstas en el Real Decreto 5/2008, de 11 de enero, es "hacer frente a los efectos perniciosos que los grandes cambios estructurales del comercio mundial" tienen en el sector textil y de la confección, mediante la prestación de ayuda a los trabajadores despedidos. Por ello, el Acuerdo Marco del Sector Textil establece los periodos temporales afectados por las reestructuraciones empresariales, al presumir que son las que vienen determinadas directamente por la referida causa.

Según la Unidad de Relaciones Laborales de la Oficina Territorial de Trabajo de la Delegación Territorial de xxxx2, los expedientes de suspensión de trabajo por los que se vieron afectados los trabajadores de la empresa qqqq, S.A., acogidos al Acuerdo Marco del Sector Textil, son únicamente los E.R.E. 3/2004 y 3/2005. A diferencia de lo alegado por el interesado, certifica que los



expedientes de regulación anteriores no estaban acogidos al Acuerdo Textil y, por tanto, no pueden ser tenidos en cuenta.

En consecuencia, puede considerarse que este requisito temporal tiene carácter esencial para obtener la condición de beneficiario y es totalmente determinante para dar lugar al nacimiento del derecho o facultad derivada de la concesión de la subvención. Su ausencia desnaturalizaría la finalidad de lo que se pretende subvencionar y no es un mero requisito necesario de la subvención, sino esencial para poder adquirir la condición de beneficiario.

III CONCLUSIONES

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

Procede que se declare la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 10 de diciembre de 2009, del Presidente del Servicio de Empleo de Castilla y León, por la que se concede a D. xxxxx una subvención especial para trabajadores de 55 o más años y una cuantía mensual equivalente a la suscripción del convenio especial con la Seguridad Social.

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