



Sr. S. de Vega, Presidente y  
ponente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de enero de 2023, ha examinado el *expediente de revisión de oficio de la Orden de 8 de junio de 2022 de la Consejería de Educación*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 658/2022**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 7 de diciembre de 2022, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio de la Orden de 8 de junio de 2022 por la que se resuelve la convocatoria para la participación en el programa de gratuidad de libros de texto "Releo Plus" y las ayudas en él contenidas, cofinanciadas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, para el curso escolar 2022-2023, referido a la beneficiaria Dña. yyy1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 15 de diciembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 658/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, tal y 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. S. de Vega.

**Primero.-** El 3 de febrero de 2022 se publica la Orden EDU/54/2022, de 25 de enero, por la que se convoca la participación en el programa de gratuidad de libros de texto "Releo Plus" y las ayudas en él contenidas,



cofinanciadas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, para el curso escolar 2022/2023.

El 13 de junio de 2022 se publica la Orden de 8 de junio de 2022, de la Consejería de Educación, por la que se resuelve la convocatoria, en cuyo Anexo I se relacionan los beneficiarios y las cuantías máximas que corresponden.

**Segundo.-** Mediante Orden de la Consejería de Educación de 19 de septiembre de 2022, se inicia el procedimiento de revisión de oficio de la Orden de 8 de junio de 2022 citada, referida a la beneficiaria Dña. yyy1.

Se indica que la Orden EDU/54/2022, de 25 de enero (BOCyL de 3 de febrero) establece en el artículo 9, apartado 9, que "En el caso de que un mismo solicitante presente dos o más solicitudes de ayuda para el mismo alumno, será tenida en cuenta sólo la última presentada. Cuando se presente más de una solicitud por distintos solicitantes para el mismo alumno se denegarán todas las solicitudes presentadas para ese alumno". En el expediente figuran dos solicitudes para la misma alumna: una, formulada por D. yyy2, y otra, formulada por Dña. yyy3, ambas para la alumna yyy1.

**Tercero.-** Concedido trámite de audiencia el 4 de octubre de 2022 a Don yyy2 y el 5 de octubre a Dña. yyy3, no consta que se hayan presentado alegaciones.

**Cuarto.-** El 23 de noviembre de 2022 se formula propuesta de resolución en el sentido de declarar la nulidad de pleno derecho pretendida.

Se considera que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que serán nulos de pleno derecho los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

**Quinto.-** El 29 de noviembre de 2022 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación informa favorablemente la referida propuesta.

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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.h) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que solo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La competencia para la resolución del procedimiento corresponde a la Consejera de Educación, conforme al artículo 63.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

**3ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de revisión de oficio de la Orden de 8 de junio de 2022 por la que se resuelve la convocatoria para la participación en el programa de gratuidad de libros de texto "Releo Plus" y las ayudas en él contenidas, cofinanciadas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, para el curso escolar 2022-2023, referido a la beneficiaria yyy1.

El artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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 47.1”.

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

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que solo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

El mencionado artículo 106 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, contenidas en el título IV de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Así, figura la resolución de inicio del procedimiento, la concesión del trámite de audiencia a los interesados y la propuesta de resolución. Únicamente es de advertir la escasa argumentación jurídica contenida en la propuesta remitida.

Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

**4ª.-** Sobre el fondo del asunto, para fundamentar la nulidad parcial de pleno derecho de la resolución de concesión de las ayudas, en lo que afecta a la alumna yyy1, la Administración invoca la causa prevista en el artículo



47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece que “Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) 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”.

En relación con esta causa de nulidad de pleno derecho, el Consejo de Estado ha señalado en numerosas ocasiones (por todos Dictamen 984/2016, de 19 de enero de 2017) que “debe ser objeto de una interpretación rigurosa, `por cuanto una mínima laxitud (...) arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar en cualquier momento no solo actos incurso 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 que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido´ (dictamen número 1277/98, de 25 de septiembre, entre otros). En la misma línea, se ha dicho que `no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de "esenciales", sino solo aquellos que constituyen presupuestos básicos exigibles para que pueda citarse el acto administrativo´ (así, dictámenes números 2454/94, de 9 de febrero, 1178/98, de 11 de junio).

»Por su parte, el Tribunal Supremo ha interpretado el calificativo “esenciales” como referido a aquellos requisitos `más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma del derecho´ (Sentencia de 23 de noviembre de 2008). Y este Consejo ha subrayado (entre otros, dictámenes números 1511/2011, de 13 de octubre, 1536/2011, de 20 de octubre, 840/2014, de 23 de octubre, y 753/2015, de 24 de septiembre), que `la esencialidad presupone que ha de tratarse de un requisito que objetivamente el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa, para constatar su carencia, de la interpretación de norma jurídica alguna´”.

Por lo tanto y en relación con esta última condición, no bastará con que el acto incumpla cualquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque estos se exijan para la validez del acto en cuestión, sino que resulta preciso distinguir entre “requisitos necesarios” y “requisitos esenciales”, a los fines que aquí interesan, 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 solo cabe atribuir 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 con su concesión.

El artículo 9 de la Orden EDU/54/2022, de 25 de enero, por la que se convoca la participación en el programa de gratuidad de libros de texto «Releo Plus» y las ayudas en él contenidas, cofinanciadas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, para el curso escolar 2022/2023, dispone en su apartado 9 que “En el caso de que un mismo solicitante presente dos o más solicitudes de ayuda para el mismo alumno, será tenida en cuenta solo la última presentada. Cuando se presente más de una solicitud por distintos solicitantes para el mismo alumno se denegarán todas las solicitudes presentadas para ese alumno”.

Dado que la solicitud fue presentada por dos solicitantes diferentes para una misma alumna, la solicitud debió ser denegada de acuerdo con el apartado 9 del artículo 9 de la Orden EDU/54/2022, de 25 de enero.

No obstante, no cabe considerar que la Orden de 8 de junio de 2022, por la que se resuelve la convocatoria, a pesar del incumplimiento del apartado 9.9 de la Orden de convocatoria, constituya un acto por el que los beneficiarios hayan adquirido un derecho careciendo de un requisito esencial para su adquisición. Sin perjuicio de la escasa documentación obrante en el expediente, parece que los solicitantes sí cumplían con los requisitos necesarios para ser perceptores de la ayuda. A estos efectos, el artículo 2 de la Orden EDU/54/2022, de 25 de enero, dispone, en su primer apartado que “Podrán ser beneficiarios de las ayudas el padre, la madre o el tutor legal de los alumnos que vayan a cursar educación primaria o educación secundaria obligatoria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León en el curso 2022/2023, siempre que la renta de la unidad familiar en el año 2020 no supere en 2,68 veces el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) establecido para el año 2021, es decir 21.195,05 euros”.

Como señaló el Dictamen 63/2020, de 12 de marzo, de este Consejo Consultivo, “solo pueden calificarse como requisitos esenciales aquellos que objetivamente el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa, para constatar su carencia, de



la interpretación de norma jurídica alguna”; circunstancias que no concurren en este caso.

Lo anterior, no implica, sin embargo, que no se haya producido por la orden de concesión una infracción tanto de la orden de convocatoria como del ordenamiento jurídico, al no haber respetado aquella lo dispuesto en la propia convocatoria correspondiente.

En definitiva, al no tratarse del incumplimiento de un requisito esencial para ser beneficiario de la ayuda, no concurre la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y, por tanto, no procede la revisión de oficio del acto. Ello sin perjuicio de la posibilidad de considerar anulable el acto (cuestión sobre la cual no se pronuncia este Consejo), y tras la declaración de lesividad, acudir a la vía contencioso-administrativa para solicitar su anulación.

### **III CONCLUSIONES**

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

No procede que se declare la nulidad parcial de pleno derecho de la Orden de 8 de junio de 2022 por la que se resuelve la convocatoria para la participación en el programa de gratuidad de libros de texto “Releo Plus” y las ayudas en él contenidas, cofinanciadas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, para el curso escolar 2022-2023, referido a la beneficiaria yyy1.

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