



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de septiembre de 2008, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por la Consejería de Educación*, 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 15 de julio de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado por la Consejería de Educación para declarar la nulidad de pleno derecho de la Orden EDU/1968/2006, de 11 de diciembre, por la que se resuelve la convocatoria de ayudas en el expediente para la elaboración y desarrollo de proyectos en torno a la armonización y convergencia de la enseñanza y/o gestión universitaria en el Estado Europeo de Educación Superior, a iniciar en el año 2006, en lo relativo a la concedida en el expediente UV 27/06.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de julio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 635/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, 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 Orden EDU/1242/2006, de 21 de julio, se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la elaboración y desarrollo



de proyectos en torno a la armonización y convergencia de la enseñanza y/o gestión universitaria en el Espacio Europeo de educación superior.

En su artículo segundo se dispone que “Podrán ser beneficiarias de estas subvenciones las universidades de Castilla y León, tanto públicas como privadas”.

Por otro lado y de acuerdo con la citada orden de bases, mediante Orden EDU/1272/2006, de 27 de julio, se convocan ayudas para la elaboración y desarrollo de proyectos en torno a la armonización y convergencia de la enseñanza y/o gestión universitaria en el Espacio Europeo de Educación Superior, a iniciar en el año 2006.

**Segundo.-** De acuerdo con la citada convocatoria, la Universidad de Valladolid, a través de su Vicerrector de Ordenación Académica y Profesorado solicita una subvención para 39 proyectos, adjuntando la documentación exigida por la orden de convocatoria.

Dentro de esta documentación, se encuentra la relativa al expediente nº UV 27/2006 (“Experiencia piloto de innovación para el EESS en I.T.Agrícola esp. Hortofruticultura y Jardinería de la E.T.S. Ingenierías Agrarias”), en la que se contenía la enumeración de los profesores participantes en el proyecto, incluido el director de éste.

**Tercero.-** A través de la Orden EDU/1968/2006, de 11 de diciembre, se resuelve la convocatoria de ayudas para la elaboración y desarrollo de proyectos en torno a la armonización y convergencia de la enseñanza y/o gestión universitaria en el Espacio Europeo de Educación Superior, a iniciar en el año 2006, otorgándose a la solicitud nº UV 27/06 una ayuda por importe de 5.220 euros.

De acuerdo con lo previsto en el apartado 10 de la Orden de convocatoria, se concede a la Universidad de Valladolid un anticipo de 3.420,54 euros.

Por su parte, el 29 de junio de 2006 la Universidad de Valladolid presenta, en relación con el expediente nº UV 27/06, certificación justificativa de ingresos y gastos, declaración acerca de otras ayudas e informe de



constitución del equipo de trabajo, y memoria de resultados, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado décimo de la convocatoria.

**Cuarto.-** El 30 de noviembre de 2007 la Intervención Delegada de la Consejería de Educación emite un informe definitivo del control financiero permanente en el que se pone de manifiesto, en relación al expediente nº UV 27/06, el incumplimiento de lo dispuesto en el apartado 4.5 de la orden de convocatoria, que dispone, al regular los requisitos de los proyectos, que "Ningún solicitante, bien sea como director, bien como miembro de un equipo, podrá participar simultáneamente en más de un proyecto objeto de la presente convocatoria". Así, se señala en este informe que "los componentes del equipo xxxx1, y xxxx2, participan también en el Proyecto Educativo para la armonización y convergencia de los estudios oficiales de postgrado en desarrollo agroforestal".

**Quinto.-** El 11 de abril de 2008 el Consejero de Educación, invocando la causa de nulidad del 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, acuerda la iniciación del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la concesión de la ayuda relativa al expediente nº UV 27/06, con base en el incumplimiento del ya citado apartado 4.5 de la Orden 1272/2006, de 27 de julio, concediendo un plazo de 10 días hábiles para que los interesados puedan formular alegaciones.

Igualmente se dispone la suspensión de la ejecución de la Orden de concesión en lo que respecta al expediente nº UV 27/06, al amparo de lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Con ocasión del trámite otorgado, con fecha 7 de mayo de 2008 el Rector de la Universidad de Valladolid, en la representación que de la misma ostenta, presenta un escrito en el que se remite a las alegaciones formuladas en fecha 7 de febrero de 2008.

Dichas alegaciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- La facultad de la Administración de revisar sus actos no es ilimitada, pues se halla sujeta a los límites generales impuestos por el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de Régimen Jurídico de las



Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De este modo, la revisión de la concesión de la ayuda resulta contraria al principio de buena fe, al haber actuado la Universidad de Valladolid de acuerdo con este principio, desarrollando el proyecto subvencionado en su plenitud en la creencia de que el otorgamiento de la ayuda era ajustado a derecho.

- La infracción del apartado 4.5 de la orden de convocatoria, no supone el incumplimiento de un requisito esencial que permita la invocación de la causa de nulidad recogida en la letra f) del apartado primero del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

- Por otro lado, no siendo el acto nulo de pleno derecho, debiera haberse acudido al procedimiento de lesividad regulado en el artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

- La suspensión de la ejecución de la orden de concesión de la ayuda incumple lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

- Por último, en caso de que se declare la nulidad de pleno derecho de la resolución de concesión de la ayuda, se cuantifica el perjuicio sufrido en una cantidad equivalente a la cuantía de la ayuda que inicialmente fue concedida, al haber sido ejecutado el proyecto en su totalidad.

**Sexto.-** El 5 de junio de 2008 se formula propuesta de resolución para la declaración de nulidad parcial de la Orden EDU/1968/2006, de 11 de diciembre, por la que se resuelve la convocatoria de ayudas de referencia, en lo relativo a la concedida en el expediente nº UV 27/06.

Esta propuesta se fundamenta en lo siguiente:

- Se cumplen todos los requisitos para proceder a la revisión de oficio de la Orden EDU/1968/2006, de 11 de diciembre, al haber puesto fin a la vía administrativa y no haber sido recurrida en plazo.

- El incumplimiento del requisito previsto en el apartado 4.5 de la Orden de convocatoria, supone una vulneración de lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.



- El ejercicio de las facultades de revisión no resulta contrario a los límites del artículo 106 de la Ley 30/1992. No se vulnera el principio de confianza legítima, ya que en la propia convocatoria figuran los requisitos que han de reunir los proyectos y las solicitudes.

- No cabe la utilización del procedimiento para declaración de lesividad de actos anulables, ya que el artículo 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, se remite al procedimiento de revisión de oficio en los supuestos de invalidez en la concesión de subvenciones.

- Respecto a la posible responsabilidad patrimonial en que hubiera podido incurrir la Administración, se considera procedente su consideración en un expediente posterior.

De acuerdo con lo anterior, se propone la declaración de nulidad parcial de pleno derecho de la Orden EDU/1968/2006, de 11 de diciembre, en lo relativo a la concedida en el expediente UV 27/06, ordenándose la devolución del anticipo de 3.420,54 euros percibido por la Universidad de Valladolid.

**Séptimo.-** El 10 de junio de 2008, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación emite informe favorable sobre la propuesta de resolución.

**Octavo.-** El 26 de junio de 2008 se acuerda la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

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 entiende que cabe considerar cumplidos los trámites esenciales del mismo. Se ha otorgado audiencia, y el trámite de petición de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

**3ª.-** El artículo 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dispone que:

“1. 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.

»b) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria y las demás normas de igual carácter de las Administraciones públicas sujetas a esta ley.

»2. Son causas de anulabilidad de la resolución de concesión las demás infracciones del ordenamiento jurídico, y, en especial, de las reglas contenidas en esta ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»3. Cuando el acto de concesión incurriera en alguno de los supuestos mencionados en los apartados anteriores, el órgano concedente



procederá a su revisión de oficio o, en su caso, a la declaración de lesividad y ulterior impugnación, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»4. La declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas.

»5. No procederá la revisión de oficio del acto de concesión cuando concurra alguna de las causas de reintegro contempladas en el artículo siguiente”.

A su vez, el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 de oficio se inste por la persona interesada. En el caso sometido a dictamen, se inicia a iniciativa de la propia Administración de Castilla y León.

Por su parte, el apartado primero del artículo 62 de la Ley 30 /1992 establece que “Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:



»a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

»b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

»c) Los que tengan un contenido imposible.

»d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

»e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

»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 análisis, la nulidad de pleno derecho de la orden de concesión de la ayuda correspondiente al expediente nº UV 27/2006, se fundamenta en el incumplimiento del requisito previsto en el apartado 4.5 de la Orden EDU/1272/2006, de 27 de julio, de convocatoria, que expresamente dispone que “Ningún solicitante, bien sea como director, bien como miembro de un equipo, podrá participar simultáneamente en más de un proyecto objeto de la presente convocatoria”.

Al respecto, este Consejo Consultivo no puede mostrarse de acuerdo con la propuesta de resolución examinada, puesto que si bien la Orden EDU/1968/2006, de 11 de diciembre, al poner fin a la vía administrativa, puede ser objeto de un procedimiento de revisión de oficio, no concurre la causa invocada por la Consejería de Educación, esto es, la de que dicha orden constituye un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren derechos o facultades careciéndose de los requisitos esenciales para





su adquisición, en este caso, por la Universidad de Valladolid, al resultar beneficiaria de una subvención.

Así, en el Dictamen 384/2004, de 30 de agosto, de este Consejo Consultivo, 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”.

Por otro lado, si bien resulta evidente que no cabe una determinación apriorística y de carácter general acerca de cuándo un requisito resulta “esencial” para la adquisición de un derecho o de una facultad, se puede extraer, tanto de la doctrina de este Consejo, como de la del Consejo de Estado, una serie de supuestos ilustrativos que permitan analizar correctamente la propuesta de la Consejería de Educación sobre la que corresponde emitir dictamen.

Así, ante un supuesto de un reconocimiento de compatibilidad a un funcionario de Administración Local que se vuelve improcedente por la asignación a su puesto de un complemento específico determinado (motivo por el que dicho reconocimiento de compatibilidad pretende revisarse), ya se manifestó por este Consejo Consultivo que “La premisa básica sobre la que se construye la posibilidad de reconocer la compatibilidad está constituida por la posesión de la condición de funcionario público y su situación en servicio activo. Por ello, al no carecer el interesado de los requisitos esenciales entendidos como presupuestos necesarios para que pueda considerarse la resolución administrativa de reconocimiento de compatibilidad como carente absolutamente de base, estaríamos ante un caso de infracción grave de una norma legal por un acto administrativo, supuesto que se encuadra con naturalidad en el del artículo 63 de la Ley 30/1992, a pesar de la aparente conexión que pudiera presentar la resolución viciada con el supuesto de actos nulos de pleno derecho” (Dictamen 546/2004).

Por su parte, el Consejo de Estado considera haber obtenido el “título de médico” como un “requisito o presupuesto esencial” para ser nombrado médico forense (Dictamen 3.204/1.995), o contar con una licenciatura y haber realizado los cursos de doctorado para acceder al grado de Doctor (Dictamen 54.547, de 17 de julio de 1990). Ahora bien, no se conceptúa como requisito esencial el ser titular de una autorización de carácter nacional o comarcal para obtener una subvención (Dictamen 1.979/1994), el tener la condición de agricultor a título principal a los efectos de una ayuda (Dictamen 5.380/1997), o el no ser pesado sino ligero el vehículo de un beneficiario de una subvención (Dictamen 5.380/1997).



Trasladando toda la doctrina anterior al presente caso, se puede concluir que no cabe considerar que la Orden EDU/ 1968/2006, de 11 de diciembre, al otorgar una subvención a la Universidad de Valladolid, a pesar del incumplimiento del apartado 5.3.g) de la Orden de convocatoria, constituya un acto por el que ésta haya adquirido un derecho careciendo de un requisito esencial para su adquisición, cosa que ocurriría por ejemplo, si la ayuda hubiera sido otorgada a una sociedad anónima o a cualquier otro tipo de persona jurídica diferente a una Universidad.

El artículo 2 de la Orden EDU/1242/2006, de 21 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras correspondientes a la subvención de referencia dispone que "Podrán ser beneficiarias de estas subvenciones las Universidades de Castilla y León, tanto públicas como privadas", contemplando una previsión similar el apartado 3 de la Orden EDU/1272/2006, de 27 de julio, de convocatoria, cuando establece que "Podrán solicitar estas ayudas las universidades públicas y privadas de Castilla y León para la financiación de los proyectos que se lleven a cabo en sus centros o departamentos".

Así, por Acuerdo 104/2003, de 10 de julio, de la Junta de Castilla y León, se aprueban los Estatutos de la Universidad de Valladolid, cuyo artículo 2 dispone que "La Universidad de Valladolid es una institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se gobierna en régimen de autonomía, y ejercita los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, en el marco establecido por la Constitución y las Leyes, conforme a los presentes Estatutos. Su autonomía se manifiesta en la organización de la docencia y de la investigación, así como en las gestiones administrativa y financiera".

A la vista del citado precepto y del resto de los estatutos, cabe concluir que la Universidad de Valladolid, como solicitante de la subvención, cumple los requisitos esenciales para ser beneficiaria. Ello no implica, sin embargo, que no se haya producido por la orden de concesión una infracción grave, tanto de la orden de convocatoria como del ordenamiento jurídico (especialmente del artículo 122 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, y de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones), al no haber respetado aquella lo dispuesto en las bases y en la propia convocatoria correspondiente.



De este modo, si bien no cabe la pretendida revisión de oficio para declarar parcialmente nula la Orden EDU/ 1968/2006, de 11 de diciembre, concurriendo un vicio de anulabilidad podrá 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.

Por último, la improcedencia de la declaración de nulidad parcial pretendida hace innecesario entrar a considerar el resto de cuestiones suscitadas en el expediente.

### **III CONCLUSIONES**

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

No procede revisar de oficio la Orden EDU/1968/2006, de 11 de diciembre, por la que se resuelve la convocatoria de ayudas para la elaboración y desarrollo de proyectos en torno a la armonización y convergencia de la enseñanza y/o gestión universitaria en el Espacio Europeo de Educación Superior, a iniciar en el año 2006.

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