



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 13 de febrero de 2014, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por la Consejería de Economía y Empleo*, 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 29 de enero de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio de la Resolución del Gerente Provincial de xxxx1, de 6 de septiembre de 2010, dictada en el expediente vvvv, para prorrogar la subvención a la contratación de un Agente de Empleo y Desarrollo Local en el Ayuntamiento de xxxx2 (xxxx1)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 36/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 14 de abril de 2010 el Ayuntamiento de xxxx2 (xxxx1) solicita una subvención por importe de 10.142,08 euros, al amparo de la Resolución de 11 de marzo de 2010, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, para prorrogar las subvenciones de contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL).



Segundo.- Por Resolución de 6 de septiembre de 2010, del Gerente Provincial de xxxx1, se concede a la Entidad Local una subvención por importe de 10.142,08 euros para prorrogar el contrato de un técnico superior para la ejecución del proyecto "Actividades destinadas a la promoción y desarrollo local".

Tercero.- El 13 de febrero de 2012 el Ayuntamiento de xxxx2, previo requerimiento del órgano gestor, presenta documentación acreditativa de la justificación de la subvención concedida.

Cuarto.- El 5 de marzo la Intervención Delegada formula reparo al expediente al constatar que se trata de la sexta prórroga del contrato subvencionado (séptimo año de contratación), por lo que no resulta subvencionable de conformidad con el apartado 18 de la Resolución de 11 de marzo de 2010, que establece lo siguiente:

"Cuantía de la subvención y gastos subvencionables.

»El importe máximo de la subvención podrá alcanzar hasta el 80% de los costes salariales totales de los AEDL, incluyendo la cuota empresarial de cotización a la Seguridad Social, por todos los conceptos, con un máximo de 27.045,54 euros por cada contratación subvencionada.

»El porcentaje que se aplicará para determinar el importe de subvención en cada una de las prórrogas de subvención, se determinará conforme a la siguiente escala:

»- 80% si se trata de la primera, segunda o tercera prórrogas de subvención (segundo, tercer o cuarto año de contratación respectivamente).

»- 30% si se trata de la cuarta y quinta prórroga de subvención (quinto y sexto año de contratación), con un máximo de 10.142,08 euros, por cada contratación subvencionada".

Quinto.- El 30 de abril de 2012 se inicia el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Resolución de 6 de septiembre de 2010, por la que se concede al Ayuntamiento de xxxx2 la subvención solicitada por importe de 10.142,08 euros, al amparo de la causa prevista en 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”).

El 21 de mayo la Entidad Local presenta alegaciones en las que se señala que la revisión de oficio supone un cambio de criterio en la actuación seguida por el Servicio Público de Empleo; que debe darse audiencia al resto de interesados; que el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones no contempla la circunstancia señalada como causa de reintegro y que la decisión podría causar daños y perjuicios al Ayuntamiento.

El 19 de junio el Jefe del Servicio de Fomento del Empleo en el Ámbito Local informa que las alegaciones realizadas no desvirtúan la nulidad de la resolución de concesión de la subvención.

El 20 de junio se formula propuesta de resolución para declarar la nulidad de la Resolución de 6 de septiembre de 2010, del Gerente Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1, con la consiguiente obligación de reintegro.

El 3 de julio de 2012 la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo de Castilla y León informa favorablemente la propuesta de resolución.

Sexto.- El 18 de agosto de 2012 tiene entrada la solicitud de dictamen preceptivo en este Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo de Castilla y León, en el Dictamen 532/2012, de 19 de septiembre, informa que “Procede que se declare la caducidad del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución del Gerente Provincial de xxxx1 de 6 de septiembre de 2010, dictada en el expediente vvvv, para prorrogar la subvención a la contratación de un Agente de Empleo y Desarrollo Local en el Ayuntamiento de xxxx2”.

Expresamente se advierte, ante la posibilidad de realizar una nueva incoación del procedimiento, que dado el breve plazo de caducidad, sería conveniente acordar la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar la



resolución en el momento de solicitarse el dictamen de este Consejo antes del vencimiento del plazo que se suspende; e igualmente la necesidad de que dicho acuerdo sea notificado en plazo a los interesados para que la suspensión produzca efectos, de conformidad con el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Séptimo.- El 7 de marzo de 2013 el Presidente del Servicio Público de Empleo declara la caducidad del procedimiento y el archivo de las actuaciones.

Octavo.- El 19 de abril de 2013 el Presidente del Servicio Público de Empleo inicia un nuevo procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 6 de septiembre de 2010, por el mismo motivo invocado con anterioridad.

El 30 de mayo la Entidad Local presenta un escrito en el que reitera sus alegaciones anteriores.

El 12 de junio el Servicio de Fomento del Empleo en el Ámbito Local emite un informe en el que concluye que las alegaciones realizadas no desvirtúan la nulidad de la resolución de concesión de la subvención.

El 14 de junio se formula propuesta de resolución para declarar la nulidad de la Resolución de 6 de septiembre de 2010, del Gerente Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1, con la consiguiente obligación de reintegro.

El 21 de junio la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo de Castilla y León informa favorablemente la propuesta de resolución y advierte de que el procedimiento está sometido a un plazo de caducidad de 3 meses, por lo que recuerda la posibilidad de acordar la suspensión del procedimiento.

El 6 de agosto de 2013 el Gerente del Servicio Público de Empleo acuerda "la suspensión, con fecha 9 de julio de 2013, de la resolución de procedimiento de revisión de oficio de concesión de subvención para prorrogar la contratación de Agente de Empleo y Desarrollo Local en el Ayuntamiento de xxxx2".

Noveno.- El 9 de julio de 2013 tiene entrada la solicitud de dictamen preceptivo en este Consejo Consultivo.



El Consejo Consultivo de Castilla y León, en el Dictamen 575/2013, de 29 de agosto, informa que "Procede que se declare la caducidad del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución del Gerente Provincial de xxxx1 de 6 de septiembre de 2010, dictada en el expediente vvvv, para prorrogar la subvención a la contratación de un Agente de Empleo y Desarrollo Local en el Ayuntamiento de xxxx2".

Se vuelve a advertir expresamente, ante la posibilidad de realizar una nueva incoación del procedimiento, que dado el breve plazo de caducidad, sería conveniente acordar la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar la resolución en el momento de solicitarse el dictamen de este Consejo antes del vencimiento del plazo que se suspende; e igualmente la necesidad de que dicho acuerdo sea notificado en plazo a los interesados para que la suspensión produzca efectos, de conformidad con el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Décimo.- El 20 de octubre de 2013 el Presidente del Servicio Público de Empleo declara la caducidad del procedimiento y el archivo de las actuaciones.

Decimoprimer.- El 2 de diciembre de 2013 el Presidente del Servicio Público de Empleo inicia un nuevo procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 6 de septiembre de 2010, con base en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Decimosegundo.- El 18 de diciembre el Ayuntamiento reitera sus alegaciones anteriores.

Decimotercero.- El 21 de diciembre el Servicio de Fomento del Empleo en el Ámbito Local emite un informe en el que concluye que las alegaciones realizadas no desvirtúan la nulidad de la resolución de concesión de la subvención.

Decimocuarto.- El 23 de diciembre se formula propuesta de resolución para declarar la nulidad de la Resolución de 6 de septiembre de 2010, del Gerente Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1, con la consiguiente obligación de reintegro.



Decimoquinto.- El 30 de diciembre de 2013 la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo de Castilla y León informa favorablemente la propuesta de resolución y advierte nuevamente de que el procedimiento está sometido a un plazo de caducidad de 3 meses, por lo que vuelve a recordar la posibilidad de acordar la suspensión del procedimiento.

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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero 1 g) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, 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 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- La competencia para resolver este procedimiento corresponde al Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con los artículos 63.2 y 89 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 procedimiento de revisión de oficio incoado para declarar la nulidad de la Resolución de 6 de septiembre de 2010, del Gerente Provincial de xxxx1, dictada en el expediente



vvvv, para prorrogar la subvención a la contratación de un Agente de Empleo y Desarrollo Local en el Ayuntamiento de xxxx2 (xxxx1).

El artículo 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dispone: "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".

El artículo 62.1 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 expesos 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".

Por su parte, 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 concurran los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1 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 sólo 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 102 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 VI 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 30/1992, de 26 de noviembre. Así, figura el acuerdo de inicio del procedimiento adoptado por el Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, la concesión del trámite de audiencia al Ayuntamiento interesado, que ha presentado alegaciones, y la propuesta de resolución, informada por la Asesoría Jurídica de aquel organismo. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo de Castilla y León se cumple con la emisión del presente dictamen.

4ª.- En el supuesto objeto de análisis, por Resolución de 11 de marzo de 2010, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se convocaron subvenciones para la contratación inicial de Agentes de Empleo y Desarrollo Local para el año 2010 y se abrió el plazo para la presentación de solicitudes para prorrogar las subvenciones de contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local.

Dicha convocatoria se hizo al amparo de la Orden EYE/2299/2009, de 14 de diciembre, por la que se adecúa la Orden de 15 de julio de 1999, por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificadas como I+E en el programa de Agentes de Empleo y Desarrollo Local, a las peculiaridades organizativas y la normativa aplicable en la Comunidad de Castilla y León.

La base 3ª publicada por la Orden y el apartado 18 de la Resolución (incluido éste en el Programa II, "Prórrogas en la Contratación de Agentes de



Empleo y Desarrollo Local para el año 2010”), referidos a la cuantía de la subvención y gastos subvencionables, establecen en relación con las prórrogas, lo siguiente:

“El porcentaje que se aplicará para determinar el importe de subvención en cada una de las prórrogas de subvención, se determinará conforme a la siguiente escala:

»– 80% si se trata de la primera, segunda o tercera prórrogas de subvención (segundo, tercer o cuarto año de contratación respectivamente).

»– 30% si se trata de la cuarta y quinta prórroga de subvención (quinta y sexto año de contratación), con un máximo de 10.142,08 euros, por cada contratación subvencionada”.

Aunque no se indica de manera expresa el número máximo de prórrogas de subvención, de la literalidad de estas disposiciones se infiere con claridad que el número máximo de prórrogas de subvención que podía concederse era de cinco.

Refuerza esta conclusión el hecho de que, tras la modificación de la base 3ª de la Orden mencionada por la Orden EYE/160/2011, de 17 de febrero, el número máximo de prórrogas previstas es de tres. Esta Orden modificó únicamente este aspecto “con el objetivo general de adaptación a la normativa estatal en lo referente a la duración máxima legal establecida para los contratos por obra o servicio de duración determinada”.

El informe de la Intervención Delegada pone de manifiesto que la prórroga concedida al Ayuntamiento era la sexta (y no la quinta, como se indica en la documentación relativa a su concesión), por lo que no procedía prorrogar la subvención.

Es claro, por tanto, que no se cumplía uno de los requisitos para ser beneficiario de la prórroga de la subvención.

5ª.- Constatado el incumplimiento del requisito temporal, es preciso determinar si se está en presencia de la causa de nulidad alegada por la Administración 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 del mismo 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 de que no es suficiente la constatación de que se ha incumplido con los requisitos previstos en la normativa de aplicación, sino que es necesario que el mismo 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.

Debe recordarse 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 y dejarlos 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 de los legalmente previstos.

El vicio de nulidad, invocado en este caso, 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") se interpreta 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. En su Dictamen 551/2013, de 10 de octubre, reitera que "debe interpretarse de forma especialmente estricta, para evitar que una interpretación extensiva de ella pueda provocar una desnaturalización del sistema, convirtiendo, dentro de la teoría de la invalidez, la excepción (que son los supuestos de nulidad radical) en la regla



general” (Dictamen 1.277/2008, de 25 de septiembre) y que “una mínima laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por su concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendiendo por tal el legalmente exigido) arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica” (Dictamen 1.393/98, de 9 de julio).

En el presente caso, no se trata de una mera infracción de la normativa y de las bases de la convocatoria. El periodo en el que puede otorgarse la prórroga de la subvención, y por ende de la actividad subvencionable, es un requisito esencial, determinante para generar el derecho o facultad derivada de la concesión de la subvención, en la medida que la superación de dicho plazo máximo previsto impide la obtención de la subvención. La esencialidad de este requisito resulta aún más clara si se tiene en cuenta el fundamento que motivó la posterior modificación de la base 3ª por la Orden EYE/160/2011, de 17 de febrero, que redujo a tres el número máximo de prórrogas (“adaptación a la normativa estatal en lo referente a la duración máxima legal establecida para los contratos por obra o servicio de duración determinada”).

Por lo tanto, al haberse obtenido la prórroga una vez expirado el plazo máximo previsto en la normativa, es claro que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

6ª.- Finalmente, es preciso subsanar, en el fundamento de derecho primero de la propuesta de resolución, la referencia a la competencia para resolver (no para iniciar) el procedimiento, tal y como ha señalado la Asesoría Jurídica; y se advierte una falta de conexión entre el artículo 53 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León (citado en el fundamento de derecho quinto de la propuesta de resolución) y el fondo del asunto sometido a consulta.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede que se declare la nulidad de pleno derecho de la Resolución del Gerente Provincial de xxxx1, de 6 de septiembre de 2010, dictada en el expediente vvvv, para prorrogar la subvención a la contratación de un Agente de Empleo y Desarrollo Local en el Ayuntamiento de xxxx2.

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