



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 6 de marzo de 2014, ha examinado el procedimiento de *revisión de oficio de la Resolución de 10 de junio de 2013 de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1*, 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 13 de febrero de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León para la declaración de nulidad de la Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1, de 10 de junio de 2013, por la que se concede a Dña. xxxx la ayuda destinada a trabajadores desempleados que participen en programas personales de integración y empleo (PIE)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de febrero de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 54/2014, 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.- Por Acuerdo de 25 de noviembre de 2013, del Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se inicia procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1,



de 10 de junio de 2013, por la que se concede a Dña. xxxx una ayuda de 400 euros mensuales, desde el 6 de mayo al 5 de noviembre de 2013, destinada a trabajadores desempleados que participen en programas personales de integración y empleo (PIE).

Dicha ayuda fue concedida al amparo de la Orden EYE/136/2013, de 7 de marzo, por la que se establecen las Bases Reguladoras del Programa Personal de Integración y Empleo (PIE), dirigido a trabajadores desempleados para la mejora de su empleabilidad e inserción laboral y se aprueba la convocatoria para el año 2013.

La declaración de nulidad de la resolución de concesión se funda en la concurrencia de la causa prevista en 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues la beneficiaria carece del requisito de no ser beneficiario de ningún tipo de prestación o subsidio de desempleo, previsto en la base 4ª.1. d) de la Orden EYE/136/2013, que la Administración califica de esencial para ser acreedor de la ayuda.

Segundo.- El 12 de diciembre de 2013 se notifica a la interesada el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión, a fin de que formule las alegaciones que estime convenientes a su derecho, sin que conste que haya hecho uso de ese trámite.

Tercero.- El 14 de enero de 2014 se formula propuesta de resolución que declara la nulidad de la mencionada Resolución de 10 de junio de 2013, al amparo de la causa invocada en el Acuerdo de inicio del procedimiento, y la obligación de reintegro de 733,33 euros indebidamente percibidos por la interesada, correspondientes al período de 6 de mayo al 31 de junio de 2013.

Cuarto.- El 16 de enero la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo de Castilla y León emite informe favorable sobre la propuesta de resolución.

Quinto.- Por Acuerdo del Presidente del Servicio Público de Empleo, de 23 de enero, se solicita informe del Consejo Consultivo de Castilla y León y se suspende el plazo para dictar resolución hasta que éste no se reciba.



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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 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.- En cuanto al procedimiento seguido, este Consejo considera que se han cumplido los trámites esenciales exigidos: se ha concedido audiencia a los interesados y el trámite de petición de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

De acuerdo con el 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, la competencia para la resolución del procedimiento corresponde al Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, autor de la actuación que pretende anularse, al haber sido adoptada la resolución de la Gerencia Provincial que pretende revisarse por delegación de aquél.

3ª.- La base 2ª de la Orden EYE/136/2013, de 7 de marzo, relativa al "Régimen jurídico", señala que "Estas ayudas se registrarán por lo establecido en esta orden, y conforme al artículo 8 del Decreto Legislativo 1/2009, de 18 de



junio, por el que se aprueba el texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones, por la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León". Las bases reguladoras de esta prestación no contienen reglas específicas en relación con la invalidez de la resolución de concesión, lo que remite a la normativa reguladora de las subvenciones y, por su carácter básico, al artículo 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), que 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.

»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 (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) 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.

En el presente caso, se está ante un acto que agota la vía administrativa y el procedimiento se inicia a iniciativa de la propia Administración de la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- En el supuesto analizado, la nulidad de pleno derecho de la Resolución de concesión de la ayuda de 10 de junio de 2013 se funda en la concurrencia de la causa prevista en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, 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".

Se considera así que la interesada carece del requisito exigido en la base 4ª.1.d) de la Orden EYE/136/2013, al estar percibiendo el subsidio de



desempleo en la fecha de presentación de la solicitud de la ayuda. La propuesta de resolución califica dicho requisito de esencial a los efectos de aplicación de la causa de nulidad del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992.

La base 4ª.1. d) de la Orden EYE/136/2013, que se considera infringida, señala lo siguiente:

“Base 4ª. Requisitos de los beneficiarios.

»1.- Para obtener la condición de beneficiarios de las ayudas reguladas en la presente orden, los trabajadores deberán reunir, desde la presentación de la solicitud, los siguientes requisitos:

»d) No ser beneficiario de ningún tipo de prestaciones o subsidios de desempleo, renta agraria o renta activa de inserción, renta garantizada de ciudadanía u otras destinadas a la misma finalidad. No reunir los requisitos para ser beneficiario de la Renta Activa de Inserción, ni de cualquier Programa estatal cuya finalidad sea sustancialmente idéntica al que es objeto del presente Programa”.

Sobre la cuestión planteada, puede traerse a colación el Dictamen 384/2004, de 30 de agosto, de este Consejo Consultivo, en el que 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 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 éstos 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 sólo 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.

En el presente caso, la condición que se considera infringida, no ser el interesado beneficiario de subsidio de desempleo, a la vez que se recoge entre los requisitos que debe reunir el beneficiario en la base 4ª.1. d) de la Orden EYE/136/2013, también figura en su base 9ª, relativa al "Régimen de compatibilidad", apartado 2.b), que establece lo siguiente:



“2. – Además de lo previsto en el párrafo anterior, estas ayudas serán incompatibles en los siguientes casos:

»b) Con cualquier tipo de prestaciones o subsidios de desempleo, renta agraria o renta activa de inserción, renta garantizada de ciudadanía, salario social, pensión de jubilación no contributiva u otras destinadas a la misma finalidad”.

De acuerdo con la regla general del artículo 19.2 de la Ley General de Subvenciones, de carácter básico, la normativa reguladora de la subvención debe determinar “el régimen de compatibilidad o incompatibilidad para la percepción de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente”.

La determinación del régimen de compatibilidad de las ayudas exige una adecuada coordinación de las distintas iniciativas públicas o privadas que confluyen en la incentivación de una actividad, para lo que resulta preciso valorar la adecuación y efectividad de las distintas acciones de fomento que confluyen con la misma finalidad, los niveles de complementariedad que de ellas se derivan y las plusvalías económicas o sociales que pueden resultar con respecto a otras formas de actuar. El límite a la posibilidad de financiación múltiple, representado por el coste de la actividad subvencionada, de acuerdo con el mismo artículo 19, apartado 3, es, a su vez, una consecuencia obligada de los principios que gobiernan la actuación pública de fomento y de los criterios de estabilidad y crecimiento económico plasmados en las leyes de estabilidad presupuestaria.

En este caso, no obstante, un eventual conflicto entre ayudas incompatibles no podría solucionarse por la vía de renuncia a la primeramente obtenida que contempla el artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, puesto que -y en ello radica la esencialidad del requisito- la ayuda que se analiza es subsidiaria respecto de otras ayudas o sistemas públicos de protección y, en particular, del subsidio de desempleo; subsidio que, para la obtención de aquélla, debe bien haberse agotado o no reunir el interesado los requisitos necesarios para tener derecho a él.



Así resulta de la propia Orden EYE/136/2013, en relación con el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. En este sentido, la base 3ª.a) de la Orden EYE/136/2013 señala lo siguiente:

“Base 3.ª – Beneficiarios.

»Podrán ser beneficiarios de las ayudas reguladas en la presente orden, los trabajadores desempleados que, reuniendo los requisitos de la base 4.ª, cumplan las siguientes condiciones:

»a) Haber extinguido por agotamiento las ayudas económicas de acompañamiento por la participación en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, en su segunda o tercera convocatoria, establecidas en el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, y prorrogadas sucesivamente por el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto y el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre y, desarrolladas mediante la Resolución de 30 de agosto de 2011 (B.O.E. n.º 209, de 31 de agosto de 2011) y la Resolución de 15 de febrero de 2012, (B.O.E. n.º 41, de 17 de febrero de 2012), del Servicio Público de Empleo Estatal, por las que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación para la concesión de ayudas económicas de acompañamiento por la participación en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, denominadas PREPARA II y III”.

A su vez, las Resoluciones de 30 de agosto de 2011 y de 15 de febrero de 2012 citadas, ambas del Servicio Público de Empleo Estatal, exigen para ser beneficiario de tales ayudas estatales de acompañamiento que los interesados “agoten la prestación por desempleo de nivel contributivo y no tengan derecho a cualquiera de los subsidios por desempleo establecidos en el artículo 215 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/994, de 20 de junio, o bien agoten alguno de estos subsidios incluidas sus prórrogas (...)” (artículo 3).

Con arreglo a lo expuesto, el requisito de no ser perceptor del subsidio de desempleo debe ser calificado como esencial a los efectos de fundamentar la declaración de nulidad del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, puesto que sin su concurrencia se prescindiría del elemento causal o finalidad que motiva el



establecimiento y concesión de esta ayuda, concebida como uno de los últimos escalones de la protección (aunque previo a la obtención de otras ayudas ya asistenciales como la renta de ciudadanía, ayudas urgencia social, etc.) y cuya percepción exige el haber obtenido previamente apoyo a través, en este caso, de la acción protectora de la Seguridad Social, o la acreditación de no tener derecho a ella.

Los efectos de la declaración de nulidad son los legales establecidos en el artículo 36.4 de la LGS "La declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas" y en el artículo 50.2 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, según el cual: "También procederá el reintegro como consecuencia de la declaración de nulidad de la resolución que hubiera concedido la subvención, así como de su anulación por sentencia judicial previa declaración de lesividad".

III CONCLUSIONES

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

Procede revisar de oficio la Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1, de 10 de junio de 2013, por la que se concede a Dña. xxxx, la ayuda destinada a trabajadores desempleados que participen en programas personales de integración y empleo (PIE).

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