



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 7 de septiembre de 2016, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Servicio Público de 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 19 de agosto de 2016 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 declarar la nulidad de la Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1 de 23 de noviembre de 2011, por la que se concede a D. xxxx, una subvención por su establecimiento como trabajador autónomo (expediente AUTES/11/xxxx1/0044)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 366/2016, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la 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. Sobrini Lacruz.

Primero.- Por Acuerdo de la Gerente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, de 18 de noviembre de 2015, se inicia procedimiento de revisión de oficio para la declaración de la nulidad de pleno derecho de la Resolución de

23 de noviembre de 2011, de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1, por la que se concede a D. xxxx una subvención por su establecimiento como trabajador autónomo (expediente AUTES/11/xxxx1/0044).

Dicha ayuda fue concedida al amparo de la Orden EYE/219/2011, de 3 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, destinadas a fomentar el autoempleo en la Comunidad de Castilla y León.

La declaración de nulidad de la resolución de concesión se funda en la posible concurrencia 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, por infracción de la base 17ª.1 de la Orden EYE/219/2011, de 3 de marzo, que establece que la concesión de esta subvención está condicionada a que el beneficiario realice un gasto en inmovilizado necesario para el desarrollo de la actividad, por cuantía no inferior a 4.000 euros, sin incluir IVA, o, en su caso, los impuestos indirectos equivalentes cuando sean susceptibles de recuperación o compensación ("Se entenderá por inmovilizado aquellos activos estructurales de la empresa que por sus características no son consumidos en un ciclo productivo o ejercicio económico"). Por otra parte, el párrafo primero de la Base 17ª.3 de la Orden citada dispone que "tanto el documento acreditativo del gasto realizado como su justificante de pago deben estar emitidos entre los tres meses anteriores y los tres posteriores al alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, o en la Mutualidad del Colegio Profesional", estableciéndose en el párrafo segundo de la Base 3ª.1.a) de la misma Orden que "se entenderá por fecha de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos la que conste como fecha real del alta en el fichero de afiliación de la Tesorería General de la Seguridad Social".

Segundo.- Notificado el 28 de diciembre de 2015 al interesado el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión a fin de que efectúe las alegaciones que estime convenientes a su derecho, el 8 de enero de 2016 presenta un escrito en el que se opone a la declaración de nulidad.

Tercero.- El 16 de febrero de 2016 la Presidenta del Servicio Público de Empleo convalida el Acuerdo de la Gerente por la que se inicia el procedimiento

de nulidad de la Resolución de 23 de noviembre de 2011, por la que se concede a D. xxxx una subvención por su establecimiento como trabajador autónomo.

Cuarto.- Mediante Resolución de 26 de abril la Presidenta del Servicio Público de Empleo declara la caducidad del procedimiento por haber transcurrido el plazo máximo para resolver y notificar y el archivo de las actuaciones.

Quinto.- Por Acuerdo de la Presidenta del Servicio Público de Empleo de 7 de junio de 2016 se inicia de nuevo procedimiento de revisión de oficio para la declaración de la nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1 de 23 de noviembre de 2011, por la que se concede a D. xxxx una subvención por su establecimiento como trabajador autónomo (expediente AUTES/11/xxxx1/0044).

Notificado el 22 de junio dicho Acuerdo al interesado, el 4 de julio presenta alegaciones.

Sexto.- El 8 de julio se formula propuesta de la Gerente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León por la que se declara la nulidad de la Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1 de 23 de noviembre de 2011.

Séptimo.- El 12 de julio la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo de Castilla y León informa que deben tenerse presentes los límites a la revisión previstos en el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Octavo.- El 15 de julio la Gerente del Servicio Público de Empleo formula propuesta de resolución en el sentido de "no ejercitar las facultades de revisión", "al haber transcurrido más de cuatro años desde que se dictó la resolución recurrida".

Noveno.- El 12 de julio de 2016 la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo de Castilla emite informe sobre la referida propuesta en la que advierte sobre el plazo de caducidad del procedimiento.

Décimo.- Consta en el expediente la Resolución de 11 de agosto de 2016, por la que se suspende el cómputo del plazo máximo para resolver y

notificar el presente procedimiento, al amparo del artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 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 cumplidos los trámites esenciales para la revisión de oficio. Se ha otorgado audiencia al interesado y el trámite de petición de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

3ª.- 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 que el procedimiento revisorio se inicie de oficio por la propia Administración autora del acto.

4ª.-Debe analizarse si en el supuesto planteado han de aplicarse los límites que para la revisión de actos establece el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, en los siguientes términos: “Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

Este Consejo Consultivo ha venido considerando que en ocasiones deben limitarse las facultades de revisión, modulando los efectos de la nulidad como consecuencia de la concurrencia de otros principios jurídicos, entre ellos el de seguridad jurídica (por todos, Dictámenes 682/2013, de 24 de octubre, 714/2013, de 18 de octubre, y 513/2014, de 6 de noviembre, y en el mismo sentido los dictámenes 152/2012, de 14 de marzo, y 186/2012, de 12 de abril).

La jurisprudencia mantiene un criterio restrictivo tanto en la aplicación de los supuestos de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como en su declaración por la vía del artículo 102 de dicha ley, y señala que se trata de un cauce impugnatorio para el que

se recomienda la máxima prudencia, habida cuenta de que la no sujeción a plazo para utilizar dicho cauce, a diferencia de lo previsto para el régimen general de revisión de actos administrativos a través de los recursos, entraña un riesgo evidente para la estabilidad o seguridad jurídica (sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1993 y 16 de diciembre de 1993, y de la Sala de lo Militar del Alto Tribunal de 2 de junio de 2011).

La doctrina y jurisprudencia coinciden en destacar la importancia del artículo 106 como precepto que contiene una serie de principios moduladores de la revisión de actos administrativos y una ratificación del carácter restrictivo con que dicho ejercicio debe contemplarse. Se trata de una modulación de los efectos de la nulidad como consecuencia de la concurrencia de otros principios jurídicos de obligada observancia, como son los de seguridad jurídica, proporcionalidad, equidad, buena fe y protección de la confianza en la apariencia de la actuación administrativa, entre otros.

El Tribunal Supremo, en sentencias de 23 de octubre de 2000 y de 29 de noviembre de 2005, señala que "la acción de nulidad es improcedente cuando por el tiempo transcurrido su ejercicio resulte contrario a la equidad o al derecho de los particulares"; y añade que: "la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia. Ello no quiere decir que la acción de nulidad no pueda ejercitarse contra los actos firmes de la Administración. Puede promoverse contra actos firmes, pero su ejercicio es improcedente cuando con ello se vulneran las necesidades derivadas de la aplicación del principio de seguridad jurídica, principio que está indisolublemente ligado al respeto a los derechos de los particulares, expresamente mencionado por el artículo 112 de la LPA [actualmente artículo 106 de la Ley 30/1992] como límite al ejercicio de la potestad revisora de la Administración establecida en el art. 109 [actualmente artículo 102 de la Ley 30/1992]".

La mencionada Sentencia de 24 de abril de 1993 declara que "los límites de la revisión son en definitiva una contrapartida necesaria a la imprescriptibilidad de la acción de revisión de oficio porque la diferencia real con la vía de los recursos ordinarios es que no cuenta sólo el interés del

accionante y el puro valor de la legalidad del acto impugnado, sino otros elementos a ponderar por la Administración, por los límites imperativos del artículo 112 LPA (actualmente el 106 LRJPAC)".

En el mismo sentido, en la Sentencia de 17 de enero de 2006 el Tribunal Supremo reitera que "la revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica, que se presenta como consolidada, no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto. La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros".

Cabe citar también la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2012, en la que el Alto Tribunal recoge su doctrina:

"A mayor abundamiento, en cuanto a la posibilidad de revisión y su limitación temporal, (...), el art. 102 de la LRJ-PAC la establece que se podrá llevar a cabo en cualquier momento para los actos administrativos firmes en vía administrativa en los supuestos del art. 62.1 (actos nulos de pleno derecho), no pudiendo ser ejercitadas las facultades de revisión cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes (art. 106 LRJ-PAC).

»A tal efecto el Tribunal Supremo, Sala 3ª, sec. 4ª, en su sentencia de 20-7-2005 (Rec. 2151/2002) señala que: "Sin negar que el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, al igual que el sistema legal de recursos ordinarios, constituye un medio idóneo para revisar el contenido de dichos actos, la coexistencia de ambos procedimientos supone necesariamente

la existencia de diferencias entre uno y otro. Desde el punto de vista de la temporaneidad, el ejercicio del recurso ordinario -sea ante la Administración, sea ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo- está sometido a un plazo preclusivo; en cambio cabe instar la revisión de oficio de los actos administrativos incurso en nulidad en cualquier momento, como prevé específicamente el artículo 102.1 de la Ley 30/92, procediendo igualmente formular la oportuna demanda contenciosa contra la decisión que la Administración pueda adoptar respecto a la revisión instada, aunque ello no signifique que se haya abierto un nuevo plazo de impugnación frente al acto cuya revisión se había instado.

»(...) Por otro lado, a tenor de la jurisprudencia, se debe poner de manifiesto "(...) el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que "el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su inatacabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia" (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2001, 27 de diciembre de 2006 y 18 de diciembre de 2007).

»Pero, si bien, la revisión de oficio se puede realizar en cualquier momento y, por tanto, se trata de una acción imprescriptible, en principio sin límite temporal alguno, hay que tener en cuenta los límites previstos en el art. 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que prevé que las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias su ejercicio resulta contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, (...)”.

En el supuesto objeto del presente dictamen, en aplicación de tales principios, este Consejo Consultivo considera, al igual que la Administración, que el tiempo transcurrido -más de cuatro años desde que se dictó la resolución recurrida- obliga a aplicar los límites a las facultades de revisión establecidos en

el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, lo que impide acordar la nulidad pretendida.

5ª.-No obstante, en el plano formal, este Consejo debe subrayar que el procedimiento se incoa a iniciativa de la propia Administración de la Comunidad de Castilla y León y que, a instancia de la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, la Administración decidió no ejercitar sus facultades de revisión por causa del tiempo transcurrido, y este es precisamente el sentido de la propuesta de resolución sometida a dictamen, por lo que, ante tal opción, no procede la emisión del dictamen solicitado.

III CONCLUSIONES

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

En tal estado del procedimiento, en el sentido indicado en el cuerpo del presente dictamen, no procede emitir el dictamen requerido sobre el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1, de 23 de noviembre de 2011, por la que se concede a D. xxxx, una subvención por su establecimiento como trabajador autónomo (expediente AUTES/11/xxxx1/0044).

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