



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario  
en funciones

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de julio de 2015, 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 26 de junio de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio de la Orden de 6 de mayo de 2015, de la Consejería de Economía y Empleo, de concesión de una beca a Dña. xxx1*.

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 247/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal 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. Velasco Rodríguez.

**Primero.-** Mediante Orden EYE/199/2015, de 13 de marzo, se resuelve la concesión de becas dirigidas a licenciados, diplomados universitarios y graduados universitarios de la Comunidad de Castilla y León para la realización de trabajos monográficos sobre seguridad y salud laboral. En el anexo de la Orden figuran los beneficiarios y suplentes de las becas concedidas; en la beca b), "Identificación y tratamiento de materiales con contenido en amianto en la



provincia de xxxx", consta como beneficiaria Dña. xxx2 y como primera suplente Dña. xxx1.

El 5 de mayo Dña. xxx2 renuncia a la beca concedida con efectos 7 de mayo, renuncia que es aceptada por Orden de 6 de mayo de 2015, de la Consejería de Economía y Empleo.

Ante la renuncia de la beneficiaria, por Orden de 6 de mayo de 2015, de la Consejería de Economía y Empleo, se concede la beca b) a Dña. xxx1, como primera suplente.

**Segundo.-** El 15 de mayo la Intervención Delegada de la Consejería formula un reparo a la propuesta de fiscalización del documento contable D (compromiso de gasto), correspondiente al expediente de la beca b) concedida a Dña. xxx1, al no constar la propuesta de concesión de la beca fiscalizada favorablemente, de conformidad con el Acuerdo 79/2008, de 28 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se determina la aplicación del régimen de fiscalización e intervención previas de requisitos esenciales).

Subsanado el reparo formulado, el 18 de mayo se vuelve a remitir el expediente a la Intervención Delegada para su fiscalización.

El 4 de junio la Intervención Delegada formula un nuevo reparo, al apreciar que la orden de concesión de la beca a favor de Dña. xxx1 se dictó incumpliendo el artículo 257 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, al adquirirse un compromiso con un tercero sin la preceptiva fiscalización previa. Además, añade, en el momento de dictar el acto no existía crédito disponible para atender el compromiso de gasto adquirido, incumpliendo el artículo 108 de la citada Ley. Por ello, concluye que debe procederse en los términos establecidos en el artículo 266.4 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo.

**Tercero.-** Por Orden de fecha 3 (sic) de junio de 2015 (la propuesta de orden está fechada el 5 de junio), del Consejero de Economía y Empleo, se inicia el procedimiento de revisión de oficio de la Orden de 6 de mayo de 2015, por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y concurrir la causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones



Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el artículo 149 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo.

**Cuarto.-** En el trámite de audiencia la interesada presenta un escrito en el que manifiesta su "intención de no presentar alegaciones ni documento alguno".

**Quinto.-** El 15 de junio se formula propuesta de orden en el sentido de declarar la nulidad de la Orden de 6 de mayo de 2015 referida.

**Sexto.-** El 19 de junio de 2015 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo informa favorablemente la propuesta de orden citada.

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 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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 el procedimiento corresponde al Consejero de Economía y Empleo, de conformidad con lo dispuesto en 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.

**3ª.-** Según el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "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 la resolución de inicio del procedimiento, la concesión del trámite de audiencia a la interesada, que ha



manifestado su "intención de no presentar alegaciones ni documento alguno", la propuesta de orden y el informe de los servicios jurídicos de la Comunidad exigido en el artículo 67 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

**4ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio tramitado para declarar la nulidad de la Orden de 6 de mayo de 2015, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se concede una beca a Dña. xxx1, al considerar que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ("actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto").

El artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, tiene como objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que por el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquéllos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental, ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando 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.

Sin embargo, como ha señalado este Consejo en reiteradas ocasiones, esta acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino sólo aquellas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Este Consejo Consultivo se ha pronunciado en numerosos procedimientos de revisión de oficio sobre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, invocada por la Administración (por todos, los dictámenes 696/2007, de 6 de septiembre, 233/2008, de 22 de abril, 696/2009, de 30 de julio, 1.372/2009, de 13 de enero de 2010, 262/2011, de 7 de abril, 194/2012, de 12 de abril, 204/2013, de 11 de abril, 682/2013, de 24 de octubre, o 4/2014, de 30 de enero); doctrina que debe reproducirse en este supuesto.



La doctrina y la jurisprudencia requieren que, para que pueda haber lugar a la revisión de un acto firme motivado en esta causa, se precisa que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que no consistan en defectos leves. Es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (sin que baste con haber prescindido de algún trámite) o que se ha producido alguna anomalía esencial en la tramitación.

En este sentido, cabe citar la reiterada doctrina del Consejo de Estado, según la cual, "para que sea aplicable [esta causa de nulidad], es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad" (*a.e.*, dictámenes 542/1996, de 7 de marzo; 926/1997, de 3 de abril; 4.894/1997, de 23 de octubre; 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998; 173/2008, de 30 de abril, o 2.002/2008, de 11 de diciembre). En otros dictámenes, como el nº 2.301/1998, de 10 de septiembre, se dice que "es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (...) debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación". En un sentido similar se ha pronunciado el Tribunal Supremo, al requerir "omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento" (Sentencia de 12 de julio de 1993) o bien al entender que se produce por "el seguimiento de un procedimiento completamente opuesto al correcto" (Sentencia de 20 de abril de 1990). E, igualmente, otros dictámenes que exigen "omisiones sustanciales y de entidad, equiparable a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento" (Dictamen 906/1996, de 28 de marzo), o una omisión de "hitos esenciales" del procedimiento (dictámenes 45.853, de 17 de noviembre de 1983, y 1.532/1992, de 4 de marzo de 1993).

A mayor abundamiento, el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1.365/2008, de 13 de noviembre, expone que este motivo de nulidad "supone una total inaplicación del procedimiento legalmente establecido, sin que sea suficiente advertir omisiones o infracciones de tramitación. La ausencia total de procedimiento debe ser entendida en el sentido de que no existan los engarces formales necesarios en el *iter* administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un



radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final (dictámenes 2.756/96, de 25 de julio, y 1.950/2004, de 23 de septiembre). Ni siquiera la omisión del trámite de audiencia da lugar `siempre y de forma automática´ a la nulidad por esta causa (Dictamen 3.035/95, de 25 de abril), sino que resulta necesario, como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991, `ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión en la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido´”.

En el presente caso, la Administración consultante alega que la orden de concesión de la beca está viciada de nulidad radical por haberse omitido el trámite de fiscalización previa, por la Intervención Delegada de la Consejería, de la propuesta de orden de concesión y por no existir crédito disponible para atender la concesión.

Este Consejo Consultivo considera que la opción de la revisión de oficio no es la adecuada en este supuesto. Cierto es que se ha omitido la fiscalización previa en un acto de contenido económico que debía someterse a ella, de acuerdo con lo previsto en el artículo 257.2.a) de la Ley 2/2006, de 3 de mayo; pero también lo es que esta Ley regula en el artículo 266, de manera expresa, las consecuencias de la omisión de la fiscalización e intervención previas. Tal precepto, similar al artículo 156 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece lo siguiente:

“1. Cuando, con arreglo a lo dispuesto en esta Ley u otras disposiciones aplicables, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente esas actuaciones, hasta que se subsane dicha omisión en los términos previstos en este artículo.

»2. En dichos supuestos, será preceptiva la emisión de un informe por parte del órgano de la Intervención General de la Administración de la Comunidad que tenga conocimiento de la omisión, que se remitirá al titular de la Consejería de que dependa el órgano gestor que hubiera desarrollado las actuaciones y a la Intervención General. Este informe no tiene naturaleza de fiscalización y habrá de referirse a los extremos que la Intervención General determine.



»3. Corresponderá al titular de la Consejería a que pertenezca el órgano responsable de la tramitación del expediente o a la que esté adscrito el organismo autónomo, sin que dicha competencia pueda ser objeto de delegación, acordar, en su caso, el sometimiento del asunto a la Junta de Castilla y León para que, previo informe de la Intervención General de la Administración de la Comunidad, adopte la resolución procedente.

»4. Cuando además de la omisión de fiscalización e intervención previas, se ponga de manifiesto la existencia de otras deficiencias no subsanables en la tramitación del expediente, la Junta de Castilla y León, a propuesta del titular de la Consejería correspondiente, podrá autorizar, previo informe de la Intervención General, el reconocimiento de las obligaciones generadas como consecuencia de las prestaciones efectivamente realizadas. (...)”.

Este artículo alude de manera expresa a la forma de subsanar la omisión de la fiscalización omitida y prevé que se haga en los términos establecidos en este artículo (apartado 1). Por tanto, en la medida que, de acuerdo con el tenor literal de la ley, la omisión de la fiscalización previa es un defecto subsanable, no constituye un vicio de nulidad radical o de pleno derecho que fundamente la revisión de oficio pretendida.

Debe aplicarse, pues, el artículo 67.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según el cual, "La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan", y tal convalidación o subsanación deberá realizarse en los términos previstos en el artículo 266.4 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo.

En conclusión, no se aprecia la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.e) de la ley 30/1992, de 26 de noviembre.

### **III CONCLUSIONES**

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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

No procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Orden de 6 de mayo de 2015, de la Consejería de Economía y Empleo, de concesión de una beca a Dña. xxx1.

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