



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de noviembre de 2015, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por 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 noviembre de 2015 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 23 de julio de 2015, de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1, 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 en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 454/2015, 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. Ramos Antón.

Primero.- Por Acuerdo de 11 de septiembre de 2015, de la Presidenta 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 23 de julio de 2015, por la que se concede a Dña. xxxx una ayuda de 426 euros mensuales, desde el 23 de junio hasta el 22 de diciembre de 2015, destinada a trabajadores desempleados que participen en programas personales de integración y empleo (PIE).

Dicha ayuda fue concedida al amparo de la Orden EYE/454/2015, de 3 de junio, por la que se establecen las Bases Regulatoras del Programa Personal de Integración y Empleo (PIE) dirigido a trabajadores desempleados para la mejora de su empleabilidad e inserción laboral.

La declaración de nulidad de la resolución de concesión se funda en la 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, pues la beneficiaria carece del requisito de "no haber percibido cualquier ayuda económica estatal o regional durante un período de 6 meses inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud" del artículo 3.1.b) de la Orden EYE/454/2015, que la Administración califica de esencial para ser acreedor de la ayuda.

Segundo.- El 15 de septiembre 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. El 22 de septiembre presenta escrito en el que se opone a la revisión pretendida porque considera que el asesoramiento recibido de la Administración le indujo al error de presentar la solicitud el 23 de junio de 2015, dos días antes del transcurso de los 6 meses desde que dejó de percibir la ayuda estatal del programa Prepara, en el que causó baja el 26 de diciembre de 2014.

Tercero.- El 21 de octubre de 2015 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 113,60 euros, correspondientes al período de 23 a 30 de junio de 2015, indebidamente percibidos por la interesada.

Cuarto.- El 4 de noviembre la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo de Castilla y León emite informe favorable sobre la propuesta de resolución. Añade no obstante que teniendo en cuenta las alegaciones de la interesada así como la existencia de otros supuestos similares, todos ellos en la provincia de xxx1, en el caso de que finalmente se declare la nulidad de la concesión de la ayuda, el órgano que fuera competente debería llevar a cabo las actuaciones oportunas a los efectos de poder considerar la posible iniciación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial al respecto.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Quinto.- Mediante Resolución de 16 de noviembre de 2015, de la Presidenta del Servicio Público de Castilla y León, se suspende el plazo para resolver el procedimiento de revisión de oficio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 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.

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 a la Presidenta del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, autora de la actuación nula, al haber sido adoptada la resolución de la Gerencia Provincial que se pretende revisar por delegación de aquél.

3ª.- La parte expositiva de la Orden EYE/454/2015, de 3 de junio, declara que "Esta ayuda económica se regirá conforme a lo establecido en el 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".

El citado artículo 8 prevé que las ayudas que consistan en entregas dinerarias y no tengan la naturaleza de subvenciones de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por tener carácter de prestación económica, subsidio o cualquier otro, se regirán por sus normas específicas y, a falta de ellas, por la normativa de la Comunidad respecto del contenido de las bases reguladoras y de la convocatoria de subvenciones, la gestión presupuestaria de éstas, su control y las consecuencias del incumplimiento del beneficiario.

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, 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.

En el presente caso, en el plano formal 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, en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho de la Resolución de concesión de la ayuda de 23 de julio de 2015, se invoca por la Administración la prevista en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 3.1.b) de la Orden EYE/454/2015, que prevé que, para la obtención de la condición de beneficiarios de la ayuda económica, los trabajadores deben reunir, desde la fecha de presentación de la solicitud el requisito de "Tener una inscripción ininterrumpida como demandante de empleo y no haber percibido cualquier ayuda económica estatal o regional durante un período de 6 meses inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud".

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 los mismos 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.

Como se ha expuesto anteriormente, de acuerdo con el artículo 3.1.b) de la Orden EYE/454/2015, de 3 de junio, para obtener la condición de beneficiarios de las ayudas reguladas en aquella el trabajador deberá reunir desde la fecha de presentación de la solicitud el requisito de no haber percibido cualquier ayuda económica estatal o regional durante un periodo de 6 meses inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

En el expediente figura que la interesada, a la fecha de presentación de la solicitud (23 de junio de 2015), no cumplía el requisito anteriormente indicado, al haber percibido la ayuda del Plan Prepara en los seis meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, por cuanto la fecha de baja en ella fue desde el 26 de diciembre de 2014.

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 el caso analizado, la rigurosidad de este régimen se intensifica en la medida en que la obtención de la ayuda exige, además, que haya transcurrido un lapso temporal de 6 meses desde la última ayuda recibida.

De este modo, no se está en este supuesto ante un eventual conflicto entre ayudas incompatibles, que pudiera solucionarse, en su caso, por la vía de renuncia a la primeramente obtenida que contempla el artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, sino ante una condición que se revela esencial, al ligarse en las bases a la finalidad perseguida a través de la financiación pública de estas acciones de orientación, inserción y búsqueda de empleo a trabajadores desempleados, mediante su exigencia como requisito que ha de reunir el beneficiario para su obtención.

Por tanto, acreditado en el expediente que la interesada no cumplía el requisito de referencia en el momento de la solicitud cabe concluir que, en el presente supuesto, concurre la invocada causa de nulidad del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

5ª.- No obstante lo anterior, en el caso analizado no puede obviarse que una adecuada actuación administrativa hubiera permitido a la interesada acceder a la ayuda pretendida. En este sentido, pese a que efectivamente la interesada no cumplió el período de carencia previsto para el acceso a la ayuda (de no ser beneficiaria de ninguna otra en los 6 meses previos a la solicitud), la presentación de esta el 23 de junio de 2015, dos días antes de la fecha en la que concurría ya tal requisito, el 26 de junio de 2013, parece que fue debida a

la deficiente información que se le proporcionó acerca de los requisitos de acceso a la ayuda.

Así lo pone de manifiesto el informe jurídico, citado en el antecedente cuarto del dictamen, que en atención a las alegaciones de la interesada así como a la existencia de otros supuestos similares al analizado en la misma provincia, entiende que se deberían llevar a cabo las actuaciones oportunas a los efectos de poder considerar la posible iniciación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Las alegaciones de la interesada denunciando la inadecuada información recibida en la Oficina de Empleo de xxxx1 no han resultado contradichas por la Administración, que ni siquiera ha dispuesto la realización de una mínima actividad de comprobación que le permitiera fundar o motivar el rechazo de tales alegaciones. De este modo, el indicio que proporciona la existencia de una concentración en la misma provincia de casos similares permite a este Consejo, a falta de su contradicción, entender que concurrió dicha circunstancia y derivar de ella el fundamento para la aplicación de los límites a la revisión de oficio que, conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992, pueden apreciarse con fundamento en la equidad y buena fe, ligados al principio de confianza legítima, y reconocidos como principios generales que debe respetar la actuación administrativa por el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Junto a la circunstancia anterior, hay que tener en cuenta además que la ficha de consulta incorporada al expediente, en la que consta como fecha de finalización de los efectos económicos del Programa Prepara el 26 de diciembre de 2014, está fechada el 3 de julio de 2015, de modo que un actuar correcto y diligente de la Administración, hubiera posibilitado subsanar las deficiencias administrativas en el suministro de información, advirtiendo a la interesada del error provocado y de la opción de acceso a las ayudas mediante la presentación de nueva solicitud que dejase sin efecto la anterior, al encontrarse en aquella fecha aún vigente el plazo de presentación de las solicitudes de ayuda que vencía el 31 de julio de 2015. Al no hacerlo así se vulneró el derecho de la interesada a la obtención de la ayuda.

La Administración no puede abusar de la exigencia de requisitos formales o de errores provocados por ella misma para denegar el reconocimiento de

derechos con base en tales defectos. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 1 de julio de 1999 considera que "(...) ello supone un abuso de derecho, sancionable conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1 Código Civil y a la doctrina de los propios actos, (...)". (En este sentido, dictámenes de este Consejo Consultivo nº. 1055/2009, de 4 de noviembre, o 625/2013, de 25 de septiembre).

El artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, establece los límites de la revisión al señalar que "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".

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: principios de seguridad jurídica, principio de proporcionalidad, principio de equidad, de la buena fe y la protección de la confianza en la apariencia de la actuación administrativa, entre otros.

Como destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1993, 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)"

Por todo lo anterior, este Consejo Consultivo considera que no procede ejercitar las facultades de revisión de oficio en relación con la ayuda concedida a la interesada por Resolución de 23 de julio de 2015, que deberá desplegar toda su eficacia, al ser de aplicación al caso las limitaciones que para el ejercicio de las potestades revisoras establece el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

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

No procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 23 de julio de 2015, de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxx1, por la que se concede a Dña. xxx 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.