



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 xxx1*, 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 xxx1, por la que se concede a Dña. xxx1 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 456/2015, 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 30 de junio al 29 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 Regulatorias 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 2015.

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 a la fecha de presentación de la solicitud no cumplía los requisitos esenciales para su concesión porque no había extinguido por agotamiento la ayuda del Programa Prepara ni la del Programa PIE.

Consta en el expediente que con fecha de pago 4 de agosto la interesada percibió la cantidad total de 14,20 euros correspondientes al período de 30 de junio a 30 de junio de 2014.

**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, sin que conste que haya hecho uso de ese trámite.

**Tercero.-** El 21 de octubre de 2015 se formula propuesta de resolución que declara la nulidad de la mencionada Resolución de 23 de julio de 2013, al amparo de la causa invocada en el acuerdo de inicio del procedimiento, y la obligación de reintegro de 14,20 euros indebidamente percibidos por la interesada.

**Cuarto.-** El 4 de noviembre de 2015 la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo emite informe favorable sobre la propuesta de resolución, sin perjuicio de manifestar que el órgano competente lleve a cabo las

actuaciones oportunas a los efectos de poder considerar la posible iniciación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial.

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 aquélla.

**3ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de revisión de oficio incoado para declarar la nulidad 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 al mes, desde el 30 de junio al 29 de diciembre de 2015.

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".

Las bases reguladoras de la prestación referidas en la citada orden 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 concurren 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 ayuda de 23 de julio de 2015, se fundamenta 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 que la interesada carece del requisito esencial previsto en artículo 2 de la Orden EYE/454/2015, de 3 de junio, 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.

El citado artículo dispone: "Podrán ser beneficiarios de esta ayuda económica, en los términos establecidos en la presente orden, los trabajadores desempleados que, reuniendo los requisitos del artículo 3, cumplan las siguientes condiciones:

»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, denominado PREPARA hasta PREPARA VII incluido y a aquellos desempleados que hayan agotado la ayuda económica establecida en los Programas Personales de Integración de Empleo (PIE) en cualquiera de sus convocatorias.

»No podrán percibir la ayuda económica regulada en esta orden de bases las personas que hubieran percibido la prestación extraordinaria del programa temporal por desempleo e inserción (PRODI), ni las personas beneficiarias del Programa Extraordinario de Activación para el Empleo, ni las que hubieran agotado o pudieran tener derecho a la renta activa de inserción,

ni que hubieran agotado la renta agraria o el subsidio por desempleo agrario, ambos a favor de las personas trabajadoras eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o del nuevo Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrario del Régimen General de la Seguridad Social, o su equivalente en las Comunidades Autónomas, en alguna de sus convocatorias”.

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

En el presente caso debe tenerse en cuenta que las bases reguladoras son disposiciones generales que desarrollan el régimen jurídico de cada subvención y que, conforme a lo dispuesto en el artículo 17.3.b) de la ley 38/2003, General de Subvenciones, de carácter básico, como contenido mínimo han de concretar los “Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención”.

Como se ha expuesto anteriormente, de acuerdo con el artículo 2 de la Orden EYE/454/2015, de 3 de junio, por el 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, para obtener la condición de beneficiarios de las ayudas reguladas en aquélla el trabajador tienen que haber extinguido por agotamiento las ayudas del Programa Prepara y del Programa PIE.

En el expediente figura que la interesada a la fecha de presentación de la solicitud, 30 de junio de 2015, no cumplía el requisito anteriormente indicado, al no haber extinguido por agotamiento la ayuda del programa Prepara, ni la del Programa PIE.

Por tanto, ha quedado acreditado en el expediente que la beneficiaria de la ayuda no cumplía el requisito de referencia en el momento de la solicitud. Este requisito resulta totalmente coherente con la finalidad de la ayuda, que tiene por objeto incentivar a trabajadores desempleados que participen en acciones de orientación, inserción y búsqueda de empleo desarrolladas por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, a través de programas personales de integración y empleo. Es por ello que se configura como un requisito esencial para obtener la condición de beneficiario, siendo determinante para dar lugar al nacimiento del derecho o facultad derivada de la concesión de la ayuda, por lo que su ausencia desnaturaliza la finalidad de la ayuda en sí.

Por ello, este Consejo Consultivo considera, al igual que el resto de los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que en el presente supuesto concurre el motivo de nulidad invocado, por lo que procede la revisión de oficio de la Resolución de 23 de julio de 2015, de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1.

Los efectos de la declaración de nulidad son los legales establecidos en el artículo 36.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, según el cual "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, a cuyo tenor "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".

**5ª.-** En último término, debe ponerse de manifiesto que la propuesta de resolución cita de modo impropio, en su fundamento de derecho tercero, la Orden EYE/454/2015, de 9 de junio, 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, cuando la referencia debe ser a la Orden EYE/454/2015, de 3 de junio.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede que se declare la nulidad de pleno derecho 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) y se proceda al reintegro de la cantidad indebidamente percibida, que asciende a 14,20 euros.

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