



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
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 de la Resolución de 23 de julio de 2015 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 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 D. xxxx la ayuda a trabajadores desempleados que participen en programas 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 458/2015, 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. Amilivia González.

Primero.- Mediante Orden EYE/454/2015, de 3 de junio, 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.

Por Resolución de 11 de junio de 2015, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se convoca ayuda económica destinada a trabajadores desempleados que participen en programas personales de integración y empleo, para el año 2015.

El artículo 3.1.b) de la Orden exige para obtener la condición de beneficiario de la ayuda económica, entre otros requisitos, el "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".

Segundo.- Mediante Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1, de 23 de julio de 2015, se concede una ayuda de 426 euros al mes a D. xxxx, desde el 25 de junio de 2015 hasta el 24 de diciembre de 2015.

Tercero.- El 18 de agosto de 2015 la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1 emite informe sobre la procedencia de iniciar un procedimiento de revisión de oficio.

Cuarto.- El 11 de septiembre de 2015 se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la resolución de concesión de la subvención, al entenderse que concurre 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.

Se indica que, realizadas las comprobaciones oportunas, se verifica que en el momento de solicitud de la ayuda el interesado no cumplía los requisitos esenciales para su concesión porque en los seis meses anteriores a la solicitud había percibido la ayuda del Programa Prepara.

Quinto.- Concedido el trámite de audiencia al interesado, no consta la presentación de alegaciones o documentación alguna.

Sexto.- El 21 de octubre de 2015 se formula propuesta de resolución de declaración de nulidad de la Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx1, de 23 de julio de 2015, y de declaración de la obligación de reintegrar la cantidad de 85,20 euros, al haber sido percibida de manera indebida.

Séptimo.- 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 se considere la posibilidad de iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Octavo.- El 16 de noviembre de 2015 la Presidenta del Servicio Público de Empleo acuerda, al amparo del artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, suspender el plazo para resolver el procedimiento de revisión de oficio.

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 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 que se han cumplido los trámites esenciales exigidos: se ha concedido audiencia al interesado y el trámite de petición de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

La competencia para resolver el procedimiento corresponde a la Presidenta del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, en virtud de 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.- 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 D. xxxx una ayuda de 426 euros al mes, desde el 25 de junio de 2015 hasta el 24 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".

El citado artículo 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 la prestación, contenidas en la Orden EYE/454/2015, de 3 de junio, 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, 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 23 de julio de 2015, de concesión de ayuda, 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 el interesado carece del requisito esencial previsto en artículo 3.1.b) 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 3.1, relativo a los requisitos de los beneficiarios, 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, entre otros requisitos, el previsto en el apartado b): "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".

Tal requisito también está previsto en la Resolución de 11 de junio de 2015, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convoca ayuda económica destinada a trabajadores desempleados que participen en programas personales de integración y empleo, para el año 2015, además de por la remisión a la Orden EYE/454/2015, de 3 de junio, por la previsión del artículo quinto, relativo a los requisitos exigidos a los solicitantes, en el punto dos b).

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 concorra 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 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 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 3.1.b) 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 deberá 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 periodo de 6 meses inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

En el expediente figura que el interesado, a la fecha de presentación de la solicitud, 22 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 tanto, ha quedado acreditado en el expediente que el beneficiario 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 tienen 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.

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".

Finalmente, en relación con la posibilidad de que una información erróneamente suministrada haya podido dar lugar a responsabilidad patrimonial, tal y como apunta el informe emitido por la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, tal eventualidad no ha sido objeto de análisis en el expediente remitido. Sobre tal circunstancia, conviene recordar, que el artículo 102.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre prevé que "Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; sin perjuicio de que tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma".

En el supuesto de que, en su caso, se inicie un procedimiento de responsabilidad patrimonial por tal motivo, puede indicarse, tal y como señala el Consejo de Estado en su Dictamen 2.883/1998, de 28 de enero de 1999, que "la actividad informativa, como servicio de la Administración, no es ajena al principio de responsabilidad cuando concurren los requisitos exigibles para esta última, de modo que si se facilita una información errónea, formalmente suministrada, se crea una apariencia jurídica a ella imputable, y si amparado en la misma o inducido por ella, el informado se decide actuar en conformidad con lo indicado por la Administración, el perjuicio económico que sufra genera, en su caso, imputabilidad y responsabilidad administrativa (Dictámenes 1.604/1994 y 4.129/1997), porque pesa sobre la Administración la obligación de no defraudar la confianza generada por el proceder de la Administración y estar a las consecuencias de la apariencia por ella creada (dictamen 504/1994)".

5ª.- En último término, debe ponerse de manifiesto que la propuesta de resolución cita, de modo impropio, 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 D. 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 85,20 euros.

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