



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 3 8 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de abril de 2023.

Dictamen solicitado por el Excm. Sra. Consejera de Turismo, Industria y Comercio del Gobierno de Canarias, en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio de la Orden de 6 de noviembre de 2021 por la que se convoca la fase autonómica del «Concurso Escolar 2021-2022, CONSUMÓPOLIS17, sobre consumo responsable: dale me gusta al consumo circular y responsable»*, en la Comunidad Autónoma de Canarias y de los actos sucesivos en el procedimiento derivados de la misma (EXP. 113/2023 RO)*.

F U N D A M E N T O S

I

1. Por la Consejera de Turismo, Industria y Comercio se solicita dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo en relación con la Propuesta de Orden de resolución del procedimiento de revisión de oficio de la Orden de 6 de noviembre de 2021, por la que se convoca la fase autonómica del concurso escolar 2021-2022, Consumópolis17, sobre Consumo Responsable: Dale a me gusta al consumo circular y responsable, en la Comunidad Autónoma de Canarias y de los actos sucesivos en el procedimiento derivados de la misma.

2. La legitimación de la Sra. Consejera para solicitar el dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y su preceptividad, resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación, el primer precepto, con el art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos, permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar 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 art. 47.1 LPACAP.

De conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no es de tal sentido.

4. La competencia para dictar la Resolución en este procedimiento revisor corresponde a la Consejera de Turismo, Industria y Comercio, en virtud del art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

5. El art. 106.5 LPACAP dispone que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

Habiéndose iniciado el presente procedimiento de revisión de oficio por la Consejera de Turismo, Industria y Comercio mediante la Orden n.º 380/2022, de fecha 20 de octubre, no ha caducado.

6. No se aprecia la existencia de deficiencias formales que, por producir indefensión a los interesados, obsten un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

En cuanto a la sucesión de los hechos de los que trae causa el presente procedimiento de revisión de oficio y sus trámites:

- Mediante Orden del Ministerio de Consumo, CSM/1008/2021, de 20 de septiembre, se aprueban las bases reguladoras de los premios del concurso escolar Consumópolis (publicada en el B.O.E. n.º 230, de 25 de septiembre de 2021) para la concesión de los premios y reconocimientos del concurso escolar Consumópolis sobre consumo responsable y sostenible, en sus dos fases de participación (art. 1.2):

a) Una fase autonómica, organizada por los organismos competentes en materia de consumo de cada Comunidad Autónoma o Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, en la que se seleccionarán a los equipos ganadores por cada nivel de participación.

b) Una fase nacional, organizada por la Dirección General de Consumo del Ministerio de Consumo, en la que participarán los equipos que resulten ganadores de

la anterior fase autonómica del concurso, en cada Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma de Ceuta y Melilla.

Con respecto a la fase autonómica del concurso, el art. 5.1 de la citada Orden CSM/1008/2021, de 20 de septiembre, establece los requisitos que han de cumplir las convocatorias autonómicas en los siguientes términos:

«1. Convocatoria autonómica:

a) Aquellos organismos competentes en materia de consumo de las Comunidades Autónomas o Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla organizadoras del concurso que convoquen los premios o reconocimientos autonómicos en su respectivo ámbito territorial mediante la correspondiente convocatoria autonómica podrán participar en la convocatoria nacional.

b) Para poder participar en la convocatoria autonómica los equipos de los centros educativos de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla organizadoras del concurso, habrán de reunir los siguientes requisitos que serán establecidos en la convocatoria autonómica:

1.º Estar inscritos en tiempo y forma en el sitio web de Consumópolis.

2.º Haber completado, todos los componentes del equipo, el recorrido por la ciudad virtual de Consumópolis, en la forma señalada en las Instrucciones generales de participación.

3.º Remitir, en tiempo y forma, a los organismos competentes en materia de consumo de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la ficha virtual en la forma señalada en las Instrucciones generales de participación.

c) Los equipos deberán presentar también una solicitud en el organismo competente en materia de consumo de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, a través de su Registro, o bien en cualquiera de los Registros y oficinas previstos en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y cuyas direcciones postales y datos de contacto se encuentran en la página principal del sitio web de Consumópolis.

d) El plazo de presentación de las solicitudes vendrá determinado para cada Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma de Ceuta y Melilla en la correspondiente convocatoria autonómica.

e) En cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma de Ceuta y Melilla organizadora del concurso se constituirá un jurado encargado de valorar la participación de los equipos en la convocatoria autonómica. El funcionamiento de los jurados se regulará por las normas contenidas en la sección 3 del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y tendrá facultades para resolver las dudas que puedan surgir en la interpretación de estas bases y en la convocatoria.

f) Los equipos ganadores en cada convocatoria autonómica representarán a su Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma de Ceuta y Melilla en la convocatoria nacional.

g) En caso de que no se publique la convocatoria autonómica, podrán regir las presentes bases».

Asimismo, el art. 5.2, letra a) de la Orden CSM/1008/2021, de 20 de septiembre, dispone que *«Los premios o reconocimientos autonómicos serán establecidos por los organismos competentes en materia de consumo de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla organizadoras del concurso, a través de las correspondientes convocatorias autonómicas».*

- Por Orden de 6 de noviembre de 2021 se convoca la fase autonómica del concurso escolar 2021-2022, Consumópolis17, sobre Consumo Responsable: Dale a me gusta al consumo circular y responsable, en la Comunidad Autónoma de Canarias (publicada en el B.O.C. n.º 233, de 12 de noviembre de 2022) de conformidad con las bases aprobadas por la Orden ministerial, CSM/1008/2021, de 20 de septiembre.

En dicha Orden (apartado segundo del resuelvo) se autoriza un gasto de seis mil (6.000) euros, con cargo a la partida presupuestaria 16.16.492A.227.06, del Capítulo II, Estudios, trabajos técnicos y honorarios profesionales, para financiar los premios de esta convocatoria. Consta, asimismo, en el expediente certificado de la Oficina Presupuestaria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio, de 2 de noviembre de 2021, en el que se señala la existencia de crédito adecuado en la aplicación presupuestaria 16.16 492A 227.06.00 Estudios, trabajos técnicos y honorarios profesionales para el año 2021 de 11.000,00 euros, así como para el año 2022 por importe de 10.000,00 euros.

En el apartado séptimo de la parte resolutive de dicha Orden se regulan los premios previstos en la convocatoria autonómica del concurso, de la siguiente forma:

«1.- Los equipos seleccionados obtendrán los siguientes premios:

a)Un primer premio de 900 euros y la participación en la fase nacional, para el equipo ganador en cada uno de los niveles de participación.

b)Un segundo premio de 500 euros, para el equipo que quede en segundo lugar, en cada uno de los niveles de participación.

c)Un tercer premio de 300 euros, para el equipo que quede en tercer lugar, en cada uno de los niveles de participación.

2.- Se establecerán tres premios especiales de 300 euros cada uno, para el personal docente que coordine un mayor número de equipos, en cada uno de los niveles de

participación y, que al menos, uno de estos equipos haya sido finalista en su nivel. Cada docente coordinador solo podrá obtener uno de estos premios especiales. 3.- Junto al premio económico, se entregará a cada alumno y profesor coordinador, clasificados en los tres primeros lugares de cada nivel, un Diploma acreditativo de su participación en el concurso».

- Por Resolución de 28 de abril de 2022 del Director General de Comercio y Consumo, se designan los miembros del jurado correspondiente al concurso escolar sobre Consumo Responsable *«Dale a me gusta al consumo circular y responsable»*, en la Comunidad Autónoma de Canarias.

A la vista de la propuesta elevada por el jurado y de conformidad con la delegación de competencias efectuada en el apartado décimo de la convocatoria aprobada por la Orden de 6 de noviembre de 2021, se dicta Resolución del Director General de Comercio y Consumo de 11 de mayo de 2022 por la que se resuelve el concurso escolar 2021-2022, Consumópolis17, sobre Consumo Responsable: Dale a me gusta al consumo circular y responsable, en la Comunidad Autónoma de Canarias. (B.O.C. núm.105 de 31 de mayo de 2022).

Dicha Resolución conceden los siguientes premios del concurso escolar convocado:

«Primer premio de 900 euros para el equipo ganador en cada nivel de participación y pasar a la fase nacional.

-Primer y segundo curso de enseñanza secundaria obligatoria: Equipo (...).

-Tercer y cuarto curso de enseñanza secundaria obligatoria: Equipo (...).

Segundo premio de 500 euros para el equipo que queda en segundo lugar en cada nivel de participación.

-Primer y segundo curso de enseñanza secundaria obligatoria: Equipo (...).

-Tercer y cuarto curso de enseñanza secundaria obligatoria: Equipo (...).

Tercer premio de 300 euros para el equipo que queda en tercer lugar en cada nivel de participación.

-Primer y segundo curso de enseñanza secundaria obligatoria: Equipo (...).

-Tercer y cuarto curso de enseñanza secundaria obligatoria: Equipo(...).

Premios especiales de 300 euros para el personal docente que coordine un mayor número de equipos y que al menos uno de ellos haya sido finalista en su nivel de participación.

-Primer y segundo curso de enseñanza secundaria obligatoria: (...), profesor coordinador del (...).

-Tercer y cuarto curso de enseñanza secundaria obligatoria: (...), profesor coordinador del IES (...).

Se declaran desiertos los premios referentes al primer nivel de participación (5º y 6º de Educación Primaria), por no haberse presentado ningún equipo de este nivel a la fase autonómica del concurso."

- El 17 de octubre de 2022 se emite informe por parte de la Dirección General de Comercio y Consumo planteando la procedencia de la revisión de oficio de la Orden de 6 de noviembre de 2021, y demás actos administrativos que traigan causa de la misma, por incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP.

- Con fecha de 20 de octubre de 2022 se emite Informe-Propuesta por la Secretaría General Técnica instando la revisión de oficio de la Orden de 6 de noviembre de 2021, y demás actos administrativos que traigan causa de la misma, por incurrir en las causas de nulidad de pleno derecho previstas en los apartados e) y f) del art. 47.1 LPACAP.

- Mediante Orden n.º 380/2022, de 20 de octubre, se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la Orden 6 de noviembre de 2021, por la que se convoca la fase autonómica del concurso escolar 2021-2022, Consumópolis17, sobre Consumo Responsable: Dale a me gusta al consumo circular y responsable, en la Comunidad Autónoma de Canarias, y de los actos sucesivos del procedimiento que traen causa de la misma, por incurrir en las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el art. 47.1, apartados e) y f) LPACAP.

- En dicha Orden n.º 380/2022 se acuerda dar trámite de audiencia a los interesados, por plazo de diez días a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación de la misma, a fin de que pudieran alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes, recibiendo sendas notificaciones los interesados en fechas el 27 de octubre de 2022, 31 de octubre de 2022, 2 de noviembre de 2022 y 2 de diciembre de 2022, sin que conste la presentación de alegaciones.

- Tras solicitarse informe preceptivo a la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, éste se emite el 15 de febrero de 2023, realizando determinadas observaciones que son tenidas en cuenta en nuevo informe-Propuesta elevado por la Secretaría General Técnica el 24 de enero de 2023, e incorporadas por la Propuesta de Orden que es sometida a dictamen de este Consejo Consultivo mediante oficio de 2 de marzo de 2023 (RE 3 de marzo de 2023).

III

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo la constante y abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica.

De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo Consultivo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

2. Se esgrimen en el presente supuesto dos causas de nulidad: por un lado, la prevista en la letra e) del art. 47.1 LPACAP, esto es, la relativa a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; y por otro lado, la prevista en la letra f), esto es, que en virtud del acto contrario al ordenamiento jurídico se hayan adquirido facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

3. Tal y como expone el propio Proyecto de Orden, ha de advertirse, con carácter previo al análisis de los motivos de nulidad esgrimidos, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo y por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva.

La declaración de nulidad ha de analizarse partiendo del carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para

decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias.

4. Una vez sentado lo anterior, y centrándonos en el caso concreto al que se refiere la Propuesta de Orden, en primer lugar, analizaremos la concurrencia de la causa de nulidad prevista en la letra e) del art. 47.1 LPACAP, esto es, la relativa a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Pues bien, en este sentido se argumenta por el Proyecto de Orden, tal y como se informó por la Secretaría General Técnica:

«Del análisis del expediente del que trae causa el acto cuya nulidad se pretende, se constata que si bien se ha producido un cierto iter procedimental, sin embargo se han omitido trámites esenciales y especialmente se ha observado un procedimiento distinto al previsto legalmente, y en lugar de aquél.

Así resulta que la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, solo excluye de su ámbito de aplicación a los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario (artículo 4.a) LGS), - que no es el caso de los convocados por la Orden de 6 de noviembre de 2021, que regula la solicitud y plazo de presentación en el apartado cuarto del resuelvo-, pero además las propias bases generales, por las que se rige dicha convocatoria, aprobadas por Orden del Ministerio de Consumo, CSM/1008/2021, de 20 de septiembre, fueron informadas por la Abogacía del Estado y por la Intervención Delegada de la Intervención General de la Administración del Estado en el Ministerio de Consumo, en cumplimiento del artículo 17.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, siendo además dicho precepto de la LGS el invocado, concretamente apartado 1, segundo párrafo “dadas las características de los premios del concurso” para la justificar la aprobación de dichas bases; y en la determinación de la normativa aplicable, artículo 11 recoge expresamente que “los premios nacionales del concurso escolar se regirán por lo dispuesto en la presente orden y, en lo no previsto en ella, será aplicable la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y su normativa de desarrollo.”

Por otra parte, la Disposición adicional décima de la LGS, relativa a los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, establece expresamente que “Reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta Ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable.”

No obstante lo anterior, la Orden de la convocatoria autonómica de dichos premios se tramitó sin sujeción alguna a los trámites y exigencias derivadas de la aplicación, aun supletoria, de la normativa reguladora en materia de subvenciones, LGS, y Decreto 36/2009,

de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias; así se eludieron trámites esenciales de solicitud de informes preceptivos (artículo 14 del Decreto 36/2009), de fiscalización previa por la Intervención, así como de publicidad de la convocatoria y de la resolución de concesión a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (artículos 20 de la LGS y 11 y 14 del Decreto 36/2009). De tal forma que, si bien no puede considerarse la ausencia de todo procedimiento, si ha de concluirse que el iter procedimental seguido no se corresponde con el legalmente previsto.

Asimismo no solo se ha determinado incorrectamente la autorización del gasto de seis mil (6.000) euros, con cargo a la partida presupuestaria 16.16.492A.227.06, del Capítulo II, Estudios, trabajos técnicos y honorarios profesionales para financiar los premios de esta convocatoria, sino que con ello el acto administrativo de la convocatoria infringe el ordenamiento jurídico al vulnerar la previsión establecida en norma de rango legal, concretamente lo previsto en la Disposición adicional cuadragésima cuarta (concesión de premios) de la Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021, -año en el que se publica la Orden de convocatoria cuya nulidad se pretende-, que suspende para ese año el contenido económico de cualquier clase de premios a otorgar por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canaria (...) " con la única excepción de los premios a otorgar en virtud de la Ley 2/1997, de 24 de marzo, de Premios de Canarias. Idéntica previsión que se recoge también en la disposición adicional trigésimo sexta de la Ley 6/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el presente ejercicio 2022. Por lo que también desde el punto de vista de la cobertura presupuestaria del expediente tramitado se han eludido las reglas y normas aplicables al procedimiento previsto en las normas para la tramitación de esta clase de expedientes de concesión de premios."

Efectivamente, en el procedimiento para la convocatoria del concurso que nos ocupa, no consta la adecuada tramitación del procedimiento establecido al efecto en el art. 14 del Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, norma aplicable en virtud de lo previsto en la Disposición adicional décima de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, relativa a los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que establece "Reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta Ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable."

Así, se realizó la convocatoria de los premios cuya nulidad ahora se pretende sin haberse evacuado los informes preceptivos (art. 14 del Decreto 36/2009), ni de fiscalización previa por la Intervención, así como de publicidad de la convocatoria y de la resolución de concesión

a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (arts. 20 de la LGS y 11 y 14 del Decreto 36/2009).

En este sentido, de los antecedentes obrantes en el expediente, se constata que sólo consta emitido certificado de 2 de noviembre de 2021, del Jefe del Servicio de la Oficina Presupuestaria de la Secretaría General Técnica en la Consejería de Turismo, Industria y Comercio, en el que se señala la existencia de crédito adecuado en la aplicación presupuestaria 16.16 492A 227.06.00 Estudios, trabajos técnicos y honorarios profesionales para el año 2021 de 11.000,00 euros, así como para el año 2022 por importe de 10.000,00 euros.

Así pues, cabe concluir que, ciertamente, no se ha tramitado procedimiento alguno, si bien, como señala el Proyecto de Orden, hubo un “cierto iter procedimental”, mas, la omisión de los trámites propios e identificativos del procedimiento constituyen una omisión de carácter esencial que debe derivar en la nulidad absoluta del procedimiento.

A ello se añade, tal y como señala el Proyecto de Orden:

«Asimismo no solo se ha determinado incorrectamente la autorización del gasto de seis mil (6.000) euros, con cargo a la partida presupuestaria 16.16.492A.227.06, del Capítulo II, Estudios, trabajos técnicos y honorarios profesionales para financiar los premios de esta convocatoria, sino que con ello el acto administrativo de la convocatoria infringe el ordenamiento jurídico al vulnerar la previsión establecida en norma de rango legal, concretamente lo previsto en la Disposición adicional cuadragésima cuarta (concesión de premios) de la Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021, -año en el que se publica la Orden de convocatoria cuya nulidad se pretende-, que suspende para ese año el contenido económico de cualquier clase de premios a otorgar por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canaria.” con la única excepción de los premios a otorgar en virtud de la Ley 2/1997, de 24 de marzo, de Premios de Canarias. Idéntica previsión que se recoge también en la disposición adicional trigésimo sexta de la Ley 6/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el presente ejercicio 2022. Por lo que también desde el punto de vista de la cobertura presupuestaria del expediente tramitado se han eludido las reglas y normas aplicables al procedimiento previsto en las normas para la tramitación de esta clase de expedientes de concesión de premios».

5. Por otra parte, se fundamenta la nulidad de la Orden de 6 de noviembre de 2021, en la Propuesta de Orden, en la causa de la letra f) del art. 47.1 LPACAP, al señalar:

«Del examen del expediente se evidencia que la Orden de 6 de noviembre de 2021, de convocatoria autonómica de los premios concurso escolar 2021-2022, Consumópolis17, sobre Consumo Responsable, prevé de forma clara y expresa (apartado séptimo de la parte

resolutiva) un contenido económico para los premios convocados en los términos ya señalados en el antecedente de hecho segundo. Y consecuentemente la Resolución del Director General de Comercio y Consumo de 11 de mayo de 2022 resuelve el concurso escolar convocado concediendo los premios correspondiente, con los siguientes valores económicos:

-Primer premio de 900 euros para el equipo ganador en cada nivel de participación y pasar a la fase nacional.

-Segundo premio de 500 euros para el equipo que queda en segundo lugar en cada nivel de participación.

-Tercer premio de 300 euros para el equipo que queda en tercer lugar en cada nivel de participación.

-Dos Premios especiales de 300 euros para el personal docente que coordine un mayor número de equipos y que al menos uno de ellos haya sido finalista en su nivel de participación.

-Se declaran desiertos los premios referentes al primer nivel de participación (5º y 6º de Educación Primaria), por no haberse presentado ningún equipo de este nivel a la fase autonómica del concurso.

A este respecto, como ya se indicó en el fundamento jurídico anterior, la Disposición adicional cuadragésima cuarta, relativa a la concesión de premios, de la Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021, -año en el que se publica la Orden de convocatoria-, viene a establecer expresamente que:

“1. Se suspende, para el año 2021, el contenido económico de cualquier clase de premios a otorgar por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias o sus organismos autónomos, entidades de derecho público, sociedades mercantiles públicas dependientes, entidades públicas empresariales y fundaciones públicas.

Excepcionalmente, se mantiene el contenido económico de los que corresponda otorgar en virtud de la Ley 2/1997, de 24 de marzo, de Premios Canarias (EDL 1997/22729).

2.A efectos de lo previsto en esta disposición, no se considerarán premios:

a) Las contraprestaciones de valor económico que se prevean en las convocatorias de concursos de ideas, siendo el objeto principal de la convocatoria la adquisición exclusiva, y con carácter indefinido, de los proyectos premiados por parte de la entidad pública convocante.

b) La entrega de objetos cuando su valor, individualmente, no exceda de 600 euros. Asimismo, cuando el valor del conjunto de los objetos entregado en una sola convocatoria no exceda los 2.000 euros.”

La misma previsión de suspensión y de regulación excepcional se recoge también en la Disposición adicional trigésimo sexta de la Ley 6/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el presente ejercicio 2022.

En consecuencia, se cumplen los presupuestos de la existencia de un acto declarativo de derechos y que es contrario al ordenamiento jurídico, en cuanto que vulnera la previsión de suspensión/prohibición temporal (ejercicios 2021/2022) para la Administración autonómica de otorgar premios con contenido económico salvo los expresamente exceptuados en dicha ley presupuestaria, y aquellos que no tienen la consideración de premios.

En este último caso, tampoco tiene encaje la Orden de convocatoria y el acto de concesión de los premios en ninguno de los supuestos previstos en el apartado 2 de esta disposición adicional cuadragésima, ya que no nos encontramos ante un concurso de ideas atendiendo a las características de los premios convocados y porque las bases reguladoras aprobadas por la Orden ministerial CSM/1008/2021, de 20 de septiembre, prevé expresamente (artículo 9) que “los trabajos participantes serán propiedad de sus creadores, si bien todos los participantes aceptan, de manera expresa, su difusión por parte del Ministerio de Consumo, de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que se reservarán el derecho a publicarlos en la forma que se considere más adecuada para alcanzar los objetivos previstos” por lo que no se cumple el requisito esencial de las convocatorias de concurso de ideas de adquisición exclusiva y con carácter indefinido de los proyectos premiados por parte de la entidad convocante. Tampoco puede considerarse aplicable la letra b) del apartado 2 ya que claramente de la Orden de convocatoria se desprende la cuantificación económica del premio concedido, no entrega de objetos y en todo caso, y, sobre todo, se incumple el límite del valor previsto en una sola convocatoria.

Partiendo, por tanto, de la existencia de un acto contrario al ordenamiento jurídico, que infringe de forma clara y notoria una previsión legal, también supone la adquisición de un derecho para los beneficiarios de los premios otorgados, consistente en la cuantía económica prevista para cada uno de ellos. Ahora bien, se considera que este acto atributivo de derechos, supone que se adquieren facultades o derechos para los que no se tienen los “requisitos esenciales” y ello porque se carece del presupuesto inicial ineludible, que es la misma posibilidad ab initio de poder ser beneficiario de un premio con contenido económico en virtud de la limitación legal general establecida en el ordenamiento jurídico».

Según lo expuesto, entiende la Propuesta de Orden que la limitación prevista en la Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021, año en el que se publica la Orden de convocatoria, consistente en la suspensión para el año 2021 del contenido económico de cualquier clase de premios a otorgar por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias o sus organismos autónomos, entidades de derecho público, sociedades

mercantiles públicas dependientes, entidades públicas empresariales y fundaciones públicas, supone un «requisito esencial no cumplido» por los premiados, de tal suerte que el acto de entrega de premio es un acto por el que se adquiere por los premiados un derecho sin los requisitos legales para su adquisición.

Evidentemente, esto no es así. Los requisitos a los que se refiere el art. 47.1.f) LPACAP son requisitos legales que debe cumplir el administrado, que, en este caso, serían los de la propia convocatoria. No se trata de requisitos que no cumpla la Administración al realizar la convocatoria, como ha sido el caso.

Por esta razón, la propia convocatoria de un concurso con contenido económico en contra de la norma presupuestaria forma parte de la nulidad del procedimiento, tal y como se expresó en el apartado anterior de este informe, pero no puede entenderse en ningún caso como causa de incumplimiento de requisitos por parte de los interesados, como pretende la Administración. No concurre, pues, en este caso, la causa de nulidad del art. 47.1.f).

6. Por último, prevé la Propuesta de Orden la valoración de los daños y perjuicios derivados de la revisión de oficio, señalando al respecto:

«En el presente supuesto se dan los requisitos necesarios para generar el reconocimiento de indemnización a los interesados como consecuencia de la declaración de nulidad de la Orden de convocatoria de los premios, Orden de 6 de noviembre de 2021, y demás actos sucesivos que traen causa de la misma, -en especial la Resolución de 11 de mayo de 2022 del Director General de Comercio y Consumo por la que se resuelve el Concurso Escolar convocado-. Así resulta la existencia de un daño efectivo como consecuencia de la concesión de los premios, acto declarativo de derechos que patrimonializa un derecho económico a favor de los interesados participantes en los premios convocados, que amparados en la confianza y apariencia de buen derecho de la convocatoria en su fase autonómica participaron en la misma, cumpliendo los requisitos exigidos en las dos partes en que se dividía el desarrollo del concurso, conformando los equipos y realizando el diseño, elaboración y presentación de los trabajos sobre consumo responsable, dedicando esfuerzo y tiempo a ello con la expectativa legítima de obtención de los premios dotados de contenido económico así como el pase a la fase nacional para el equipo ganador; expectativa que tras la concesión de los premios generó un derecho que no al no hacerse efectivo con la declaración de nulidad absoluta supone la existencia de unos perjuicios individualizados y evaluables económicamente (premios en su cuantía económica que a pesar de su reconocimiento expreso no fueron efectivamente otorgados) que el ciudadano no viene obligado a soportar, sino con fundamento en la antijuridicidad del daño derivado del actuar de la Administración claramente contrario al ordenamiento jurídico, que determina que la actuación de la

Administración no se ha mantenido dentro de los márgenes razonados y razonables exigibles que obligue a los administrados a soportar las consecuencias negativas que para su patrimonio jurídico se derivan de la actuación administrativa».

En consecuencia, concurriendo los elementos precisos para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, es conforme a Derecho el establecimiento de una indemnización en favor de los premiados, perjudicados por la revisión de oficio de la Orden de 6 de noviembre de 2021, por la que se convoca la fase autonómica del concurso escolar 2021-2022, Consumópolis17, sobre Consumo Responsable: Dale a me gusta al consumo circular y responsable, en la Comunidad Autónoma de Canarias y de los actos sucesivos en el procedimiento derivados de la misma, indemnización que se ha cuantificado objetivamente en la Propuesta de Orden por el importe de los premios que han de ser devueltos.

CONCLUSIONES

1. La Propuesta de Resolución que pretende declarar la nulidad de la Orden de 6 de noviembre de 2021, por la que se convoca la fase autonómica del concurso escolar 2021-2022, Consumópolis17, sobre Consumo Responsable: Dale a me gusta al consumo circular y responsable, en la Comunidad Autónoma de Canarias y de los actos sucesivos en el procedimiento derivados de la misma, es conforme a Derecho al incurrir en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, no así respecto de la causa de la letra f), por lo que procede su revisión de oficio sólo por la causa que concurre.

2. Por otra parte, resultan conforme a Derecho los efectos indemnizatorios que se derivan de la nulidad instada.