



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de mayo de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Granadilla de Abona, en relación con la *Revisión de oficio del Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de 13 de septiembre de 2022 en su punto tercero, en lo que respecta a (...), al que se le otorgó una subvención por importe de 375,00 €, en el marco del proyecto «Granadilla Asiste 2021» (EXP. 222/2023 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Granadilla de Abona se solicita Dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo en relación con la Propuesta de Resolución en el procedimiento de revisión de oficio de la concesión de subvención directa otorgada por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 13 de septiembre de 2022 en su punto tercero, en lo que respecta a (...), por importe de 375,00 €, en el marco del Proyecto «Granadilla Asiste 2021».

2. La legitimación del Sr. Alcalde 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 con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo, 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.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

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

3. No se ha cumplido el plazo de caducidad (que es el de resolver) de 6 meses previsto en el art. 106.5 LPACAP, pues el procedimiento se inició el 15 de noviembre de 2022, sin que se haya suspendido tal plazo en ningún momento. Así pues, el procedimiento caducará el próximo día 15 de mayo de 2023.

4. Según la Propuesta de Resolución la competencia para declarar la nulidad reside en el Pleno, de conformidad con el art. 22.2.k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), habiéndose delegado esta competencia en la Junta de Gobierno Local, mediante Resolución del Pleno de 27 de junio de 2019. Sin embargo, debe señalarse que el citado art. 22.2.k) LRBRL hace referencia a la «declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento» y no a la facultad de revisión de los propios actos del Pleno. En este sentido, se desconocen los términos exactos de la delegación al no constar en el expediente. No obstante, en el acto que se pretende revisar (Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 13 de septiembre de 2022) se cita como competencia para resolver, el «Decreto de Delegación de Competencias de la Alcaldía-Presidencia de 19 de junio de 2019», por lo que se ha de recordar que, en caso de la competencia para el otorgamiento de la subvención fuera de la Alcaldía, el órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio es el titular de la Alcaldía, de acuerdo con el art. 31.1, o) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias (LMC), en virtud del cual corresponde -en este caso- al Alcalde la revisión de oficio de sus propios actos nulos, sin que esta competencia sea delegable, conforme dispone el art. 31.2 LMC.

5. No se aprecia la existencia de deficiencias formales que, por producir indefensión al interesado, obsten un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

En cuanto a los hechos de los que trae causa la presente revisión de oficio, son los siguientes:

1. La Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 15 de febrero de 2022, aprobó la Convocatoria de subvenciones directas a personas desempleadas que participen en la fase formativa del proyecto «Granadilla Asiste 2021».

2. El anuncio de la convocatoria fue publicado en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento de Granadilla de Abona el 25 de mayo de 2022.

3. El Director de la Agencia de Empleo y Desarrollo Local emite informe a fecha 6 de junio de 2022, en relación con los 24 alumnos - trabajadores seleccionados para llevar a cabo el proyecto «Granadilla Asiste 2021» a través de oferta genérica gestionada por el Servicio Canario de Empleo.

4. El órgano instructor, a fecha 14 de junio de 2022, emite informe donde se especifican los listados de admitidos e inadmitidos dentro de la convocatoria de subvenciones directas a personas desempleadas que participen en la fase formativa del proyecto «Granadilla Asiste 2021», en el que se incluye a (...).

5. Con fecha 13 de septiembre de 2022 por la Junta de Gobierno Local, reunida en sesión ordinaria, se concede subvención directa a favor de, entre otros, (...), con NIE X0671384Z, por un importe de TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO EUROS (375,00 €).

6. Con fecha 3 de octubre de 2022 se emite Informe Técnico por el que se comunica la falta de empadronamiento de (...) en el municipio de Granadilla de Abona en el momento de participación en el proceso selectivo.

7. Con fecha 15 de noviembre de 2022, la Junta de Gobierno Local adoptó, en sesión ordinaria, el siguiente acuerdo:

«PRIMERO.- Iniciar el expediente de revisión de oficio del Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de 13 de septiembre de 2022 en su punto tercero, de concesión de subvención directa, en lo que respecta a (...), con NIE X0671384Z, por importe de 375,00 €, en el marco del proyecto “Granadilla Asiste 2021”.

SEGUNDO.- Abrir un plazo de 10 días para que el interesado pueda presentar las alegaciones que considere».

8. Con fecha 27 de enero de 2023, se notifica al interesado la resolución, que contiene las causas y razonamientos por los que se quiere revisar el acto.

9. El interesado no presenta alegaciones en el plazo referido.

10. La Propuesta de Resolución anula la concesión de subvención directa adoptada por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 13 de septiembre de 2022 en su punto tercero, en lo que respecta al interesado, por importe de 375,00 €, en el marco del proyecto «Granadilla Asiste 2021».

III

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020).

Es 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 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en el Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...)»*.

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una «causa general» respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, se esgrime como causa de nulidad la prevista en la letra f) del art. 47.1 LPACAP, en virtud de la cual son nulos de pleno derecho 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.

Sobre dicha causa hemos manifestado desde antiguo (Dictamen 219/2014, de 12 de junio) lo siguiente:

«En este sentido, se ha de recordar, ante todo, como tantas veces se ha insistido por este Consejo Consultivo, que para la aplicación de la causa de nulidad prevista en el apartado f) del art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) -actual 47.1.f) de la LPACAP-, se requiere que el interesado haya adquirido, en virtud del acto administrativo firme y antijurídico, facultades o derechos sin tener los requisitos que la norma vulnerada establece para su adquisición con carácter esencial.

Así pues, no basta que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieran en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al Ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición, no cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos sean necesarios para la adquisición del derecho.

Por ello, se habrá de discernir entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, de forma que sólo serán esenciales aquellos que constituyan presupuestos ineludibles de la estructura definitoria del acto, irreconocible sin ellos, o bien, que han de cumplirse inexorablemente para que alcance su fin la norma vulnerada (Dictamen 178/2014, de 14 de mayo)».

Por su parte, como advertíamos en el Dictamen 51/2022, de 4 de febrero, si dentro de los requisitos esenciales se incluyera cualquier condición necesaria para la validez del acto declarativo de derechos, entonces entraría en la categoría de nulidad radical todo supuesto de ilegalidad de un acto declarativo de derechos, en la medida en que dicha ilegalidad se funda siempre en la ausencia de una de las condiciones o requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico.

En definitiva, el art. 47.1.f) LPACAP debe ser interpretado restrictivamente, porque la equiparación de requisito esencial a cualquier requisito necesario aniquila la distinción legal de causas de nulidad y de anulabilidad y el sistema legal de recursos con interposición sometida a plazo. Por todas estas razones debe reservarse la expresión «requisitos esenciales» para aquellos vicios jurídicos en que el acto carece, no de cualquier requisito legal, sino de aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la

finalidad perseguida por la norma infringida; de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma.

Por lo tanto y en relación con esta última condición, como ya considerábamos en el Dictamen 117/2021, de 11 de marzo, 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 que determina la adquisición del derecho, sino que resulta preciso distinguir entre «requisitos necesarios» y «requisitos esenciales», 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» (Dictámenes del Consejo de Estado 2.454/1994, 5.577 y 5.796/1997, 1.530/2002, 741/2004, entre otros), que sólo revestirán tal carácter cuando constituyan los presupuestos inherentes a la estructura definitoria del acto (Dictámenes del Consejo de Estado 351/1996, 5.796/1997 y 2.347/2000, entre otros).

Así, sólo podrán considerarse esenciales aquellos requisitos cuya concurrencia sea imprescindible para la configuración del derecho en cuestión. Tales condiciones han de venir definidas de manera conforme a la ley y su infracción afectar de modo grave tanto a la «estructura esencial del acto administrativo como al precepto legal vulnerado» (Dictamen del Consejo de Estado 842/1996) (citado en nuestro Dictamen 117/2021).

Así pues, serán esenciales cuando constituyan presupuestos ineludibles de la estructura definitoria del acto, irreconocible sin ellos, o bien que han de cumplirse inexorablemente para que alcance su fin la norma vulnerada, esto es, sólo aquellos que le son realmente inherentes al acto y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida, de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma.

3. En el presente caso, la Propuesta de Resolución razona que, de acuerdo con los informes técnicos contenidos en el expediente, que el acto es contrario al ordenamiento porque las Bases aprobadas para selección para la contratación laboral temporal de personas desempleadas para la ejecución del Proyecto denominado «Granadilla Asiste 2021», aprobadas por el Alcalde-Presidente con fecha 26 de enero de 2022, en su tercer apartado dispone: *«Para poder participar en este proceso de selección, las personas interesadas deberán cumplir con los siguientes requisitos: 3. Figurar empadronadas en el municipio que ejecute el proyecto con una antigüedad mínima de seis meses ininterrumpidos»*.

Por su parte, la Propuesta considera este un requisito esencial para obtener la subvención directa.

Sin embargo, de acuerdo con la doctrina trascrita, la Propuesta que se dictamina confunde requisito esencial con requisito necesario.

En efecto, cierto es que es requisito necesario figurar empadronadas en el municipio que ejecute el proyecto con una antigüedad mínima de seis meses ininterrumpidos, que no cumple el interesado, pero no es posible considerar que sea esencial, es decir, que constituyan este requisito presupuesto ineludible de la estructura definitoria del acto, irreconocible sin ellos -circunstancia que no concurre toda vez que se dan subvenciones sin estar condicionadas al requisito del empadronamiento-, o bien que han de cumplirse inexorablemente para que alcance su fin la norma vulnerada, esto es, sólo aquellos que le son realmente inherentes al acto y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida, de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma -tampoco, pues no estar empadronado no tiene efectos contrarios, que es subvencionar a las personas desempleadas que participen en la fase formativa del proyecto «*Granadilla Asiste 2021*»-.

En el presente caso, estar empadronado en el Municipio no constituye el presupuesto ineludible de la estructura del acto, que es otorgar subvenciones, ni ha de cumplirse para alcanzar su fin, que es compensar a las personas que participen en los cursos de formación, ni, en fin, es un requisito inherente al acto pues se dan continuamente subvenciones sin estar condicionadas al empadronamiento, por lo que no es un requisito esencial para obtener la subvención. Se insiste, es necesario, pero no esencial.

Por tanto, en la medida que dicho requisito es necesario, el acto resulta anulable y la vía para la anulación del mismo viene constituida por los arts. 48 y 107 LPACAP -declaración de lesividad e impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo-, tal y como hemos considerado en anteriores ocasiones en las que se produce esta misma circunstancia (por todos, Dictamen 182/2016, de 3 de junio).

En consecuencia, dada la obligación de interpretar restrictivamente la existencia de las causas de nulidad al suponer el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración, y apreciado que el requisito de estar empadronado en el Municipio que establece las Bases aprobadas para selección y la contratación laboral

temporal de personas desempleadas para la ejecución del Proyecto denominado «Granadilla Asiste 2021», no es esencial -de los previstos en la letra f) del art. 47.1 LPACAP- para obtener la subvención, hemos de concluir que no concurre dicha causa de nulidad para revisar de oficio el acto que nos ocupa, por lo que no se dictamina favorablemente.

No siendo favorable el Dictamen de este Consejo, legalmente no puede declararse la nulidad del acto por esta vía, conforme dispone el art. 106.1 LPACAP.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución sometida a la consideración de este Consejo Consultivo, que declara la nulidad de la concesión de subvención directa otorgada por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 13 de septiembre de 2022 en su punto tercero, en lo que respecta a (...), por importe de 375,00 €, en el marco del proyecto «Granadilla Asiste 2021», no es conforme a Derecho porque estar empadronado en el Municipio, siendo un requisito necesario, no es esencial, tal como se razona en el Fundamento III, por lo que no se dictamina favorablemente.