

Expediente Núm. 123/2019  
Dictamen Núm. 152/2019

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de junio de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 24 de mayo de 2019 -registrada de entrada el día 29 de ese mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio de la Resolución del Presidente del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, de 28 de diciembre 2018, por la que se aprueba la programación y se conceden subvenciones públicas con destino a acciones de formación para el empleo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 4 de febrero de 2019, el Presidente del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, a propuesta de la Directora Gerente, dicta Resolución por la que se acuerda “iniciar expediente de revisión de oficio de la Resolución de 28 de diciembre de 2018, por la que se aprueba la programación y se conceden subvenciones públicas para 2018-2019 con destino a la

realización de acciones de formación para el empleo dirigidas a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores desempleados, prioritariamente personas desempleadas de larga duración, y a trabajadores pertenecientes a colectivos con mayor dificultad de inserción laboral, cofinanciables con cargo al Programa Operativo del Fondo Social Europeo del Principado de Asturias para el periodo de programación 2014-2020, en lo que concierne a la subvención” concedida a la entidad que se indica, “por importe de 52.068,00 €, para la impartición de la acción formativa ADGD01080 `Gestión contable y gestión administrativa para auditoria´, declarando expresamente la conservación de la resolución en todo lo demás”. Asimismo se acuerda la suspensión de la citada resolución “en lo que concierne a la subvención concedida (...), declarando expresamente la efectividad de la resolución en todo lo demás”.

En sus antecedentes se indica que “a raíz de la publicación en la página web” del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias “se advierte que se ha concedido erróneamente en la línea 1 subvención a una acción formativa que no le correspondería de acuerdo con los criterios de reparto establecidos en la convocatoria”. A continuación se explican detalladamente las causas del equívoco (folios 77 y 78), que ha dado lugar a que la solicitud de otra empresa fuese “erróneamente desestimada”. Por ello, razona que la concesión de la subvención a la entidad ..... incurre “en vicio de nulidad previsto en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”, dado que “dicha causa de nulidad es de aplicación directa a la actividad subvencional por remisión expresa del artículo 36.1, letra a), de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”.

Consta en el expediente que el 18 de febrero de 2019 se notifica esta resolución a la mercantil interesada, concediéndole un plazo de diez días para examinarlo y formular las alegaciones que estime oportunas.

**2.** Mediante Resolución de 15 de febrero de 2019, del Presidente del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias se procede a la rectificación de errores de la Resolución dictada el día 4 de ese mismo mes, relativa al inicio del procedimiento de revisión de oficio, al haber advertido que en el título de la misma y en el antecedente de hecho tercero se alude al “expediente

E-2018-500885” cuando debe decir “expediente E-2018-500717”, y que donde dice “ADGD01080 `Gestión contable y gestión administrativa para auditoría´ debe decir “ADGD0108 `Gestión contable y gestión administrativa para auditoría´”.

Esta resolución rectificativa se intenta notificar a la interesada el 5 de marzo de 2019, siendo devuelta por el servicio de correos con la indicación de “desconocido”.

**3.** El día 20 de febrero de 2019, se registra de entrada en el Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias un escrito de alegaciones de la representante de la mercantil en el que advierte que el expediente al que se hace referencia en la Resolución de 4 de febrero de 2019 “no corresponde” a la citada entidad, y añade que la misma “ha cumplido íntegramente los requisitos establecidos en la convocatoria”. Por ello, solicita que se acuerde “el cierre del expediente de revisión de oficio”.

**4.** Mediante escrito notificado a la interesada el 22 de abril de 2019, la Jefa de la Sección de Seguimiento de la Formación para el Empleo comunica a la mercantil interesada que la revisión que se pretende es “parcial” y que “solo afecta a un expediente al que erróneamente se le concedió la subvención al incluirlo en un área profesional distinta de la que le correspondía. De haber sido incluido en el área correcta nunca hubiera recibido subvención, pues su puntuación está muy por debajo de la que hubiera amparado tal concesión”.

Por otro lado, le indica que el error en la identificación del expediente de la Resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio ya ha sido corregido y le confiere un nuevo trámite de audiencia por un plazo de 10 días.

**5.** Con fecha 7 de mayo de 2019, se recibe en el Registro Electrónico un escrito de alegaciones en el que la interesada plantea diversas quejas relacionadas con la notificación de la Resolución de 15 de febrero de 2019, pues se intenta llevar a efecto en una dirección que no se corresponde con su domicilio, y denuncia que la Resolución de 4 de febrero de 2019 “se refería única y exclusivamente a la revisión del expediente E-2018-500885, que (...) no corresponde” a la citada

mercantil. En segundo lugar, destaca que “la rectificación emitida por la Administración es de fecha posterior al escrito de alegaciones (...); esto es, la Administración se da cuenta del error cuando la mercantil (...) comunica que no es titular del expediente E-2018-500885”.

Considera que la rectificación realizada por Resolución de 15 de febrero de 2019 “ha de ser considerada nula de pleno derecho por haber vulnerado el art. 44 de la Ley 39/2015, en consonancia con el art. 47 de la misma Ley”.

Finalmente, reitera que “cumple todos y cada uno de los requisitos necesarios para concurrir a la concesión de la subvención; de hecho, la misma no solo estaría habilitada para la especialidad relativa a la gestión contable y administrativa para la auditoría, sino que además está habilitada para la especialidad promoción turística local e información al visitante”. Por todo lo anterior, interesa que se acuerde “la nulidad del expediente de revisión de oficio (...) declarándose la efectividad de la Resolución de 28 de diciembre en todo lo demás, teniendo así por concedida la subvención propuesta”.

**6.** Obra incorporada al expediente una diligencia, extendida por la Funcionaria del Registro del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias el 10 de mayo de 2019, en la que se hace constar que realizada la oportuna búsqueda hasta el día de la fecha en la aplicación de Registro del Principado de Asturias se han localizado ocho recursos de alzada interpuestos contra la Resolución de 28 de diciembre de 2018 -que se incorporan al expediente-, de los cuales tres se refieren a la denegación de la subvención pese a tener mejor puntuación que la empresa implicada en el presente procedimiento (folios 133, 134 y 146).

**7.** Con fecha 10 de mayo de 2019, la Directora Gerente del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias elabora propuesta de resolución en el sentido de revisar la subvención concedida a la sociedad que se indica para la acción formativa “ADGD0108 `Gestión contable y gestión administrativa para auditoría´ (expediente E-2018-500717)”, al incurrir en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Tras examinar y desestimar las alegaciones presentadas por la mercantil afectada, procede al análisis de la firmeza del acto recurrido, pues consta la

presentación de ocho recursos contra la Resolución de 28 de diciembre de 2018. Al respecto, y aun reconociendo que “3 están relacionados con el expediente que nos ocupa, al solicitar subvención por ostentar mayor puntuación que la que ahora se revisa”, precisa que “ninguno solicita expresamente su anulación”, de modo que estima procedente continuar con la tramitación de la revisión.

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de mayo de 2019, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio de la Resolución por la que se aprueba la programación y se conceden subvenciones públicas con destino a acciones de formación para el empleo con cargo al Programa Operativo del Fondo Social Europeo (expediente .....), adjuntando a tal fin copia del mismo.

En el escrito se significa la urgencia del dictamen, puesto que “de la conclusión del presente expediente depende a su vez un segundo expediente de revocación denegada en esa misma Resolución de 28 de diciembre de 2018 cuya excesiva demora pudiera suponer la pérdida del objeto”.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo del Principado de Asturias emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen, se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del

Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que “Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles”. En el escrito de remisión se pone de manifiesto que “de la conclusión del presente expediente depende a su vez un segundo expediente de revocación denegada en esa misma Resolución de 28 de diciembre de 2018 cuya excesiva demora pudiera suponer la pérdida del objeto”. Al respecto, en el extracto de secretaría se relaciona esta premura con la necesidad de que por esa empresa -cuya solicitud de subvención fue denegada- “se puedan ejecutar las acciones formativas en el plazo establecido en la convocatoria”.

En consecuencia, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días hábiles desde la recepción de su solicitud.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), la Administración del Principado de Asturias se halla debidamente legitimada, toda vez que a ella pertenece el órgano que ha dictado el acto cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión de oficio incoado, dado que la Ley del Principado de Asturias 3/2005, de 8 de julio, configura al Servicio Público de Empleo autonómico, autor de la Resolución cuya revisión se insta, como un organismo autónomo adscrito a la Consejería de Empleo, Industria y Turismo.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC dispone que las “Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), 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 47.1”.

No obstante, el artículo 110 de la referida LPAC establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”. En el caso

que examinamos entendemos que no concurre en el procedimiento ninguno de los límites señalados.

**CUARTA.-** En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que este se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En tal sentido, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio, teniendo en cuenta que la LPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a efectuar una referencia al "órgano competente". El artículo 25.1 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, establece que la "revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos se realizará por el órgano autor de la disposición o del acto". En el caso que nos ocupa, la resolución objeto de revisión fue dictada por el Presidente del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias con fundamento en lo dispuesto en el artículo 13.1.e) de la Ley del Principado de Asturias 3/2005, de 8 de julio, del Servicio Público de Empleo, de modo que también este ostenta la competencia para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio.

En cuanto a la instrucción del procedimiento, se advierte la falta de incorporación de un informe de contenido jurídico al respecto relativo a la procedencia de la revisión de oficio y la concurrencia de la causa de nulidad apreciada, informe característico en la tramitación de los expedientes de revisión de oficio de actos administrativos por la relevancia y excepcionalidad de estos.

Asimismo, se repara en que el procedimiento revisorio se inicia por Resolución de 4 de febrero de 2019, en la que se ordena la suspensión de efectos "en lo que concierne a la subvención concedida", aun cuando el acto impugnado -la Resolución de 28 de diciembre de 2018- todavía no había sido notificado a los interesados, pues únicamente se había publicitado en la web del Servicio Público de Empleo pero estaba pendiente de publicación en el *Boletín*

*Oficial del Principado de Asturias* -hecho que se produciría al día siguiente-. Al respecto, consideramos que la suspensión de los efectos de un acto antes de su publicación oficial constituye una irregularidad que ha de enmarcarse en la singularidad del supuesto planteado, que reclamaba una inmediata paralización de efectos del acto de concesión de la subvención ante un defecto sustancial de validez pero que en modo alguno menoscaba el derecho de los afectados a oponer lo que a su derecho convenga, habiéndose practicado su notificación y el trámite de audiencia.

Con relación a la vía elegida para revisar el acto sometido a nuestra consideración, este Consejo viene reiterando que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este instrumento sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad. Tal procedimiento es, además, subsidiario al de los recursos administrativos ordinarios, de modo que la elección entre uno u otro no resulta potestativa. En este sentido, como ya hemos señalado en el Dictamen Núm. 24/2009, esa naturaleza excepcional de la revisión determina que no pueda ser utilizada como una vía de elección alternativa a la de los recursos ordinarios alegando vicios que hubieran podido ser enjuiciados en aquellos, o a otras vías de rectificación de errores o de lesividad de los actos que resultaran ajustadas a la naturaleza del error o invalidez cometida. Por razón de esta excepcionalidad, el artículo 106.1 de la LPAC circunscribe el ejercicio de esta potestad de revisión de oficio en supuestos de nulidad radical a “los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”.

En el asunto examinado, la propia Resolución de 28 de diciembre de 2018 dispone expresamente en su apartado noveno que “este acto no pone fin a la vía administrativa”, pudiendo los interesados interponer “recurso de alzada ante el titular de la Consejería de Empleo, Industria, y Turismo en el plazo de un mes contado desde el día siguiente al de su publicación”, de conformidad con lo establecido en el artículo 122 de la LPAC. En el presente caso se observa que al tiempo de abrirse la revisión de oficio -que se incoa anticipadamente, incluso antes de su publicación oficial- no se había interpuesto por los

interesados ningún recurso ordinario, pero se presentan después -dentro de plazo- ocho recursos de alzada cuya resolución no consta. De hecho la Directora Gerente del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias reconoce que tres de ellos están “relacionados con el expediente que nos ocupa, al solicitar subvención por ostentar mayor puntuación que la que ahora se revisa”, y pese a ello estima procedente continuar con la tramitación del procedimiento puesto que “ninguna (recurrente) solicita expresamente su anulación”.

No podemos compartir este razonamiento pues, aunque la pretensión deducida en esos recursos de alzada no consista abiertamente en la anulación de la subvención erróneamente concedida, nos encontramos ante un procedimiento de concurrencia competitiva -presidido por un principio igualitario- en el que las pretensiones fundadas en la infracción de la igualdad de trato se relacionan precisamente con la ayuda concedida a quien ostenta notoriamente menor mérito, de modo que tales recursos deben resolverse mediante la depuración de la ayuda otorgada de forma errónea, que se invoca ahora como parámetro por los recurrentes, y por consiguiente la revisión de la subvención indebidamente concedida ha de obtenerse en esta vía administrativa ordinaria al resolver los recursos planteados. Al respecto, procede señalar que el artículo 119 de la LPAC permite a la Administración resolver, en esta vía de recurso, “cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados”, previa audiencia de estos en este último supuesto; de modo que la autoridad consultante, a fin pronunciarse sobre la invocada quiebra de la igualdad de trato, debe necesariamente declarar la improcedencia de la concesión viciosa en la que se fundan las pretensiones deducidas.

Reiteramos que no tenemos constancia de que los recursos de alzada hayan sido resueltos a la fecha de emisión de este dictamen, por lo que adicionalmente debemos recordar al organismo instructor la obligación impuesta por el artículo 21.1 de la LPAC de “dictar resolución expresa y (...) notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”. Este deber legal comporta no solo la obligación de dictar resolución expresa y ejecutarla, sino también la de decidir de modo congruente todas las

pretensiones que se deduzcan del expediente hayan sido o no planteadas por los interesados, incluida la de pronunciarse expresamente sobre la concurrencia de causa de invalidez en la concesión anómala.

En consecuencia, debe la Administración resolver expresamente los recursos de alzada, teniendo en cuenta que el transcurso del plazo para adoptar y notificar la resolución expresa, fijado para esta clase de recursos en el artículo 122.2 de la LPAC, no impide una resolución tardía pues, de acuerdo con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 24.2 de la misma Ley, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado “La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente”.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede la revisión de oficio de la Resolución del Presidente del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias de 28 de diciembre de 2018, por la que se aprueba la programación y se conceden subvenciones públicas con destino a acciones de formación para el empleo con cargo al Programa Operativo del Fondo Social Europeo.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.