

Expediente: 47/2005

Objeto: Revisión de oficio de incisos de la base de la convocatoria y de la resolución de concesión de becas para la Promoción de Investigadores en Ciencias de la Salud para el año 2005.

Dictamen: 57/2005, de 1 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 1 de diciembre de 2005,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez y don Eugenio Simón Acosta,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo el 8 de septiembre de 2005, recaba, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (en adelante, LFCN), dictamen preceptivo de este Consejo sobre revisión de oficio de la base 11.1 de la convocatoria para la Ayuda a la Promoción de Investigadores en Ciencias de la Salud para el año 2005 (APICS), aprobada por Orden Foral 20/2005, de 28 de febrero.

A la petición de dictamen se acompaña el expediente de revisión de oficio tramitado por el Departamento de Salud, que incluye la propuesta de Orden Foral por la que se declara de oficio la nulidad del inciso “con cobertura de Seguridad Social en régimen contractual de becarios, siendo la asignación bruta mensual de 1.092,92 euros” de la base 11.1 de la

convocatoria para la Ayuda a la Promoción de Investigadores en Ciencias de la Salud (APICS) para el año 2005, así como la de similar expresión contenida en el apartado 6 de la Resolución 1025/2005, de 22 de junio, del Director General de Salud, por la que se resuelve la citada convocatoria.

Con fecha 24 de octubre de 2005 el Consejo de Navarra amplió el plazo para la emisión del presente dictamen, de acuerdo con el artículo 22 de la LFCN.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

Primero.- Por Orden Foral 20/2005, de 28 de febrero, de la Consejera de Salud, se convocaron dos becas para la Ayuda a la Promoción de Investigadores en Ciencias de la Salud (APICS) para el año 2005. Aparece publicada en el Boletín Oficial de Navarra núm. 42, de 8 de abril de 2005.

La base 11 de la convocatoria, sobre la gestión de las ayudas, señala en su apartado 1 lo siguiente: “La gestión de la vinculación contractual y económica se llevará a cabo a través de la Fundación Miguel Servet: las becas estarán dotadas con una asignación mensual neta de 900 euros por 12 pagas anuales, con cobertura de Seguridad Social en régimen contractual de becarios, siendo la asignación bruta mensual de 1.092,92 euros”.

Segundo.- Por Resolución 1025/2005, de 22 de junio, del Director General de Salud, se resolvió la convocatoria de becas APICS para el año 2005, mediante la concesión de dos becas a las dos personas indicadas en el punto 1 de dicha resolución.

En el apartado 6 de esta Resolución se reitera el contenido de la base 11.1 de la convocatoria en los términos siguientes: “La gestión de la vinculación contractual y económica se llevará a cabo a través de la Fundación Miguel Servet en los términos del Convenio Marco entre la Fundación Miguel Servet y el Departamento de Salud de fecha 21 de febrero de 2003. Las becas estarán dotadas con una asignación mensual neta de

900 euros por 12 pagas anuales, con cobertura de Seguridad Social en régimen contractual de becarios, siendo la asignación bruta mensual de 1.092,92 euros”.

Tercero.- Por Orden Foral 59/2005, de 6 de julio, de la Consejera de Salud, teniendo en cuenta el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud de 5 de julio de 2005, se ordena el inicio del procedimiento de revisión de la base 11.1 de la Orden Foral 20/2005, de 28 de enero, por la posible nulidad de pleno derecho, cuya nulidad conllevará la de los actos subsiguientes que sean causa de la misma, sin perjuicio de la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción. Asimismo, se resuelve notificar dicha Orden Foral de iniciación a los dos beneficiarios de las becas con otorgamiento de plazo para alegaciones, que no han formulado.

Cuarto.- La Secretaría General Técnica del Departamento de Salud emite, con fecha 25 de agosto de 2005, informe en el que propone que se declare la nulidad de pleno derecho del inciso “con cobertura de Seguridad Social en régimen contractual de becarios, siendo la asignación bruta mensual de 1.092,92 euros” de la base 11.1 de la convocatoria para la Ayuda a la Promoción de Investigadores en Ciencias de la Salud (APICS) para el año 2005, así como la de similar expresión contenida en el apartado 6 de la Resolución 1025/2005, de 22 de junio, del Director General de Salud, por la que se resuelve la citada convocatoria; todo ello conservando el resto del contenido de la convocatoria y los actos dictados en ejecución de la misma.

Este informe, tras narrar los antecedentes entre los que incluye la regulación en España del Estatuto del becario de investigación realizada por el Real Decreto 1326/2003, de 24 de octubre, se funda -expresadas en síntesis- en las consideraciones siguientes: 1) Partiendo del citado Real Decreto, el condicionado de la convocatoria persigue, de una forma contraria al ordenamiento jurídico, posibilitar que los dos becarios de investigación seleccionados tuvieran la cobertura de la Seguridad Social mientras durase la misma. 2) El artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 dispone la nulidad de los

actos expresos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, causa que se da en este caso, ya que se confieren derechos o facultades y ello con carencia de los requisitos esenciales, pues se han desconocido totalmente el régimen y las condiciones previstos en el Real Decreto 1326/2003 para la atribución de tales facultades, lo que, de acuerdo con distintas sentencias que se citan, conlleva la nulidad de pleno derecho. 3) No obstante, se conservan los actos que no se ven afectados por la nulidad. Y 4) En cuanto al procedimiento, se ha dado audiencia a los interesados, que no han presentado alegación alguna, la competencia para resolver corresponde a la Consejera de Salud y es, además, preceptivo el informe favorable del Consejo de Navarra.

Quinto.- La propuesta de resolución entiende, de forma motivada, que procede declarar de oficio la nulidad de pleno derecho del inciso “con cobertura de Seguridad Social en régimen contractual de becarios, siendo la asignación bruta mensual de 1.092,92 euros” de la base 11.1 de la convocatoria para la Ayuda a la Promoción de Investigadores en Ciencias de la Salud (APICS) para el año 2005, así como de similar expresión contenida en el apartado 6 de la Resolución 1025/2005, de 22 de junio, del Director General de Salud, por la que se resuelve la citada convocatoria; todo ello conservando el resto del contenido de la convocatoria y los actos dictados en ejecución de la misma.

Sexto.- Por Orden Foral 73/2005, de 26 de agosto, de la Consejera de Salud, se decide solicitar el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en el mencionado procedimiento de revisión de oficio, quedando entre tanto suspendido el plazo para su resolución.

II. Consideraciones Jurídicas

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta se refiere a un procedimiento de revisión de oficio de actos administrativos por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de

las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante, LRJ-PAC), en relación con el artículo 16.1.i) de la LFCN, es preceptivo el dictamen de este Consejo de Navarra. Aquel artículo exige, además, que el dictamen sea favorable para que pueda ser declarada la nulidad del acto.

II.2ª. El marco jurídico de la revisión de oficio

El expediente que contemplamos tiene por objeto la revisión de oficio por motivo de nulidad de dos actos distintos aunque conexos: los incisos relativos a la cobertura de Seguridad Social de los beneficiarios de la Ayuda a la Promoción de Investigadores en Ciencias de la Salud para el año 2005, tanto de la convocatoria, como de la resolución de adjudicación.

Los aspectos esenciales del régimen jurídico de la revisión de oficio de actos nulos se encuentran en el artículo 102 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor 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 de la misma ley.

En el ordenamiento jurídico de Navarra, el artículo 53.1 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, establece que los procedimientos de revisión de disposiciones y actos nulos de la Administración de la Comunidad Foral se iniciarán por el órgano autor de la actuación nula, y serán resueltos por el Consejero titular del Departamento al que pertenece dicho órgano, salvo que provenga del Gobierno de Navarra, en cuyo caso corresponderá a éste último su resolución. Este mismo precepto exige que la declaración de nulidad debe ir precedida de dictamen previo y favorable del Consejo de Navarra.

La regulación sustantiva de aplicación al asunto considerado es el Real Decreto 1326/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del becario de investigación. Su artículo 6, sobre la Seguridad Social de los

becarios, dispone en su apartado 1 que “los beneficiarios de becas otorgadas con cargo a programas inscritos en el Registro de becas quedan asimilados a trabajadores por cuenta ajena, a efectos de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, en los términos y condiciones establecidos en este artículo”. Asimismo, su artículo 1.2 establece que “tienen la condición de becario de investigación aquellos titulados universitarios que sean beneficiarios de una beca concedida en virtud de programas inscritos en el registro a que se refiere el artículo 5, para el desarrollo de actividades de formación y especialización científica o técnica. Estos titulados deberán estar en posesión del título de Doctor o haber obtenido el reconocimiento de su suficiencia investigadora”.

En consecuencia, procede verificar si, a la vista de esta normativa de aplicación -LRJ-PAC y Real Decreto 1326/2003-, procede la revisión de oficio de los actos aquí considerados.

II.3ª. Sobre el procedimiento seguido para la revisión de oficio

La revisión de oficio de actos nulos regulada en el artículo 102 de la LRJ-PAC no contempla de manera específica la instrucción y resolución del procedimiento. No obstante, nos encontramos ante un procedimiento iniciado de oficio y, de una lectura integradora de la LRJ-PAC, se derivan algunas exigencias procedimentales específicas, como es la inexcusable audiencia a los interesados. Del propio artículo 102.5 de la LRJ-PAC se deduce asimismo la obligada resolución del procedimiento en el plazo de tres meses legalmente establecido al efecto, que podrá suspenderse por acuerdo al efecto en los términos prevenidos en el artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC. Es preciso, además, acompañar a la petición de consulta la pertinente propuesta de resolución (artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra), tal como se ha hecho en el expediente objeto de este dictamen.

En el presente caso, ha de entenderse adecuadamente tramitado el procedimiento, ya que consta la iniciación por Orden Foral del procedimiento de revisión de oficio, se ha dado audiencia a los interesados, ha emitido

informe la Secretaría General Técnica del Departamento y se ha elevado a este Consejo la oportuna propuesta de resolución, proponiendo la nulidad de dos incisos de la convocatoria y de la resolución de concesión de ayudas de investigación por estimar que incurren en el supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC. Por otra parte, en la resolución de consulta, se acordó, de acuerdo con el artículo 42.5 de la LRJ-PAC, la suspensión del plazo para resolver en tanto se emitiera informe por este Consejo de Navarra.

II.4ª. Procedencia de la revisión de oficio

En cuando al fondo del asunto, la Administración propone, al amparo del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, la declaración de nulidad del inciso final tanto de la base 11.1 de la Orden Foral 20/2005, de 28 de febrero, de la Consejera de Salud, por la que se convocan dos becas para la Ayuda a la Promoción de Investigadores en Ciencias de la Salud, como del apartado 6 de la Resolución 1025/2005, 22 de junio, del Director General de Salud, por la que se resuelve la citada convocatoria. Los extremos a que se ciñe la declaración de nulidad, ambos de igual tenor, dicen así: “con cobertura de Seguridad Social en régimen contractual de becarios, siendo la asignación bruta mensual de 1.092,92 euros”.

La propuesta de resolución considera, como fundamento para alcanzar tal calificación de nulidad de pleno derecho, que el citado extremo –tanto de la convocatoria como del acto de adjudicación- no se ajusta al ordenamiento jurídico, ya que no consta que el Departamento de Salud haya inscrito el programa de becas en el registro creado al efecto y que, de acuerdo con el Real Decreto 1326/2003, de 24 de octubre, permite el acceso a la Seguridad Social, así como que, cuando menos, falta además uno de los requisitos esenciales (que vaya dirigido a titulados universitarios que tengan el título de doctor o hayan obtenido el reconocimiento de su suficiencia investigadora) para que fuera posible tal inscripción de becas APICS. Asimismo, considera que dicho supuesto encaja en la causa de nulidad de la letra f) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, ya que partiendo de un entendimiento amplio de derechos y facultades, considera que la Orden Foral a revisar atribuye el

derecho a obtener el régimen de prestaciones que deriva de la cotización del Régimen General de la Seguridad Social. En definitiva, aprecia la carencia de requisitos esenciales por el total desconocimiento del régimen y condiciones previsto en una norma estatal para la atribución de tales facultades que se encuentra establecido en el Real Decreto 1326/2003.

La LRJ-PAC sanciona con la nulidad, entre otros, “los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición” [artículo 62.1.f)]. Por otra parte, como ha señalado la jurisprudencia, “es potestad -hoy obligación- de la Administración revisar de oficio los actos declarativos de derechos que sean nulos de pleno derecho, entre los que aparecen los actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos, cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, según los artículos 62.1.f) y 102 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” (sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1992). Si bien es cierto también que, como tiene dicho este Consejo en anteriores ocasiones (dictámenes 6/2001 y 41/2002), la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso.

Por tanto, hemos de examinar en este caso dos aspectos: de un lado, si en virtud de los actos objeto de revisión se adquieran facultades o derechos por los beneficiarios; y de otro, si tales actos son contrarios al ordenamiento jurídico y, asimismo, comportan la adquisición de facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

En primer lugar, como ha quedado reseñado, la revisión de oficio se refiere conjuntamente a dos actos: tanto a un inciso de la convocatoria de ayudas, como a similar inciso del acto de resolución o concesión de las mismas. Es cierto que, en principio, la convocatoria de las becas no es un

acto en cuya virtud se adquiere tal derecho o facultad, por cuanto que, la misma sólo inicia el procedimiento, confiriendo, en su caso, un derecho al procedimiento o a participar en el mismo. El derecho se adquiere mediante la resolución de adjudicación o concesión de las becas; lo que haría referible la nulidad sólo a este segundo acto. No obstante, en el presente caso puede admitirse esa inclusión conjunta de ambos actos –convocatoria y concesión de ayudas- desde la perspectiva del denominado “acto complejo”, ya que el sometimiento del acto de adjudicación a las bases de la convocatoria entraña en el momento aplicativo un todo inescindible, que permite, en este supuesto, la declaración de nulidad conjunta de dos extremos similares, y repetidos, de los actos de convocatoria y de concesión o resolución.

En segundo lugar, no basta la infracción del ordenamiento sino que, además, es precisa la carencia de los requisitos esenciales para la adquisición de las facultades o derechos. En cuanto a la consideración de qué elementos han de ser calificados de esenciales o no para la posible aplicabilidad del artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, ha de partirse de la distinción entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, ya que no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de esenciales. El carácter esencial es un concepto jurídico indeterminado, pero determinable teniendo en cuenta las circunstancias de cada supuesto, referido a las condiciones relevantes e inexcusables, cuya falta impide la generación de la facultad o derecho; se refiere a una infracción cualificada, cuando el acto se funda en hechos o requisitos inexistentes o inadecuados para la adquisición de las facultades o derechos, es decir, cuando faltan los requisitos determinantes o sustanciales para el nacimiento mismo de la situación o derecho.

En el presente caso, los referidos incisos tanto de la convocatoria como de la resolución de adjudicación infringen el régimen y condiciones exigidos por el Real Decreto 1326/2003 para la cobertura de Seguridad Social de los becarios, faltando los requisitos esenciales para la adquisición de tal posición. En efecto, como indica la propuesta de resolución, ni el programa estaba inscrito en correspondiente Registro ni las condiciones de los becarios encajaban en la definición señalada en la citada norma estatal, lo

que impedía su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social. Se trata de requisitos esenciales a los que la normativa estatal condiciona la cobertura de la Seguridad Social, sin que sea posible en este caso la incorporación a ésta a través de otra vía.

Por consiguiente, el supuesto dictaminado resulta incardinable en la letra f) del apartado 1 del artículo 62 de la LRJ-PAC, por hallarnos ante actos –la cobertura de Seguridad Social a beneficiarios de APICS- contrarios al ordenamiento jurídico, por los que se adquieren derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición. No se dan, por otra parte, a juicio de este Consejo, ninguno de los límites de la revisión previstos en el artículo 106 de la LRJ-PAC.

La nulidad se predica de parte –inciso señalado- de los actos referidos, sin implicar la del resto de los mismos, ya que, de acuerdo con el artículo 64 de la LRJ-PAC y a la vista de lo reseñado, son independientes de aquélla. Asimismo tampoco alcanza a las actuaciones dictadas en ejecución de éstas, que se conservan (artículo 66 de la LRJ-PAC).

En consecuencia, procede la revisión de oficio, por nulidad de pleno derecho, de los incisos “con cobertura de Seguridad Social en régimen contractual de becarios, siendo la asignación bruta mensual de 1.092,92 euros” de la base 11.1 de la Orden Foral 20/2005, de 28 de febrero, de la Consejera de Salud, por la que se convocan dos becas para la Ayuda a la Promoción de Investigadores en Ciencias de la Salud, y del apartado 6 de la Resolución 1025/2005, de 22 de junio, del Director General de Salud, por la que se resuelve la citada convocatoria.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente la declaración de oficio de la nulidad del inciso “con cobertura de Seguridad Social en régimen contractual de becarios, siendo la asignación bruta mensual de 1.092,92 euros” de la base 11.1 de Orden Foral 20/2005, de 28 de febrero, de la Consejera de Salud del Gobierno de Navarra, por la que se convocan dos becas para la Ayuda a la Promoción de Investigadores en Ciencias de la

Salud (APICS) para el año 2005, así como la de similar expresión contenida en el apartado 6 de la Resolución 1025/2005, de 22 de junio, del Director General de Salud, por la que se resuelve la citada convocatoria.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.