



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 24 de enero de 2013, ha examinado el *procedimiento de revisión del oficio incoado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 11 de enero de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 30 de noviembre de 2011, de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de xxxx1, por la que se reconoció a D. xxxx2 el derecho a la prestación de renta garantizada de ciudadanía.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de enero de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** El 17 de junio de 2011 D. xxxx2 presenta una solicitud de renta garantizada de ciudadanía.

Obran en el expediente de concesión dos documentos relevantes para el caso analizado:



- Uno, sin firmar, en el que se hace constar que, consultada la base de datos del Servicio Público de Empleo de Castilla y León el 20 de junio de 2011, el solicitante figuraba como demandante de empleo en la provincia de xxxx1 desde el 20 de febrero de 2007.

- Otro, de 25 de agosto de 2011, de la responsable de la Oficina de Empleo de xxxx1, en el que se afirma que el solicitante "no consta inscrito como demandante de empleo desde el día 19-08-2011 en el citado servicio".

Mediante Resolución de 30 de noviembre de 2011 de la Gerente Territorial de Servicios Sociales de xxxx1 se reconoce a D. xxxx2 el derecho a la prestación de renta garantizada de ciudadanía por un importe mensual de 692,26 euros, con efectos desde el 18 de septiembre de 2011.

**Segundo.-** Figura en el expediente un extracto en el que consta que D. xxxx2 causó baja como demandante de empleo el 19 de agosto de 2011 (por no renovación de la demanda el 16 de agosto) y que se inscribió de nuevo como demandante de empleo el 5 de septiembre de 2011.

Ante ello, la Gerencia Territorial concede audiencia al interesado y le pone de manifiesto las causas de extinción de la prestación.

El 27 de febrero de 2012 el interesado presenta un escrito en el que alega que la obligación del destinatario es vinculante desde la concesión de la prestación, no antes; que, no obstante, tanto en la fecha de la solicitud (17 de junio de 2011) como en las fechas de la resolución de concesión de la prestación y de sus efectos (19 de diciembre de 2011 con efectos de 18 de septiembre de 2011), figuraba inscrito como demandante de empleo; y que no pudo renovar la demanda por haber sido hospitalizado su padre en esos días. Acompaña a su escrito la siguiente documentación:

- Certificado de la Directora de la Oficina de Empleo de xxxx1 de 15 de febrero, en el que se hace constar que, de acuerdo con la base de datos autonómica del Servicio Público de Empleo, D. xxxx2 está inscrito como demandante de empleo a fecha 15 de febrero de 2012 y que causó baja como demandante de empleo entre el 19 de agosto (por no renovación de la demanda) y el 5 de septiembre de 2011 (que se inscribió de nuevo como demandante de empleo).



- Justificante del Servicio de Admisión de Urgencias del Hospital hhhhh de 14 de agosto de 2011 en el que se señala que D. xxxx3 fue atendido en dicho Servicio ese mismo día.

Mediante Resolución de 27 de febrero de 2012 del Gerente Territorial de Servicios Sociales se extingue la prestación de renta garantizada de ciudadanía y se exige el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

**Tercero.-** Interpuesto recurso de reposición contra la mencionada Resolución, el 7 de junio de 2012 se dicta otra resolución por la que se declara nulo de pleno derecho el acto recurrido, al no haberse seguido el procedimiento para la revisión de oficio de los actos administrativos.

**Cuarto.-** Mediante Resolución de 11 de junio del Gerente de Servicios Sociales de Castilla y León se inicia el procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de la Resolución de 30 de noviembre de 2011 de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de xxxx1, por la que se reconoció a D. xxxx2 el derecho a la prestación de renta garantizada de ciudadanía, por concurrir la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ("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"). En la misma resolución se adopta como medida cautelar la suspensión del pago de la prestación.

**Quinto.-** Concedido el trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones.

**Sexto.-** El 3 de septiembre el Gerente de Servicios Sociales formula propuesta de resolución en el sentido de declarar nula la citada Resolución de 30 de noviembre de 2011.

**Séptimo.-** El 14 de septiembre de 2012 la Asesoría Jurídica de la Gerencia de Servicios Sociales informa favorablemente la propuesta de resolución mencionada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.g) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

**2ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de revisión de oficio incoado para declarar la nulidad de la Resolución de 30 de noviembre de 2011, de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de xxxx1, por la que se reconoció a D. xxxx2 el derecho a la prestación de renta garantizada de ciudadanía, por concurrir la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (“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”).

Este Consejo Consultivo considera que se ha producido la caducidad del procedimiento.

El artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que “Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”.



En el caso examinado, el procedimiento revisor se incoó de oficio mediante Resolución de 11 de junio de 2011 del Gerente de Servicios Sociales y la solicitud de dictamen tuvo entrada en este Consejo Consultivo el 13 de enero de 2013, por tanto, transcurrido con creces el plazo de tres meses previsto en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, puesto que no consta que se haya hecho uso de la facultad de suspensión del plazo recogido en el artículo 42.5.c) de la misma Ley.

En virtud de lo expuesto, este Consejo considera que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, procede que se declare la caducidad del procedimiento de revisión de oficio a que se refiere la presente consulta.

Debe reiterarse que la caducidad se había producido ya en el momento de recibirse la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo. Por ello, se advierte de la conveniencia de acordar la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar la resolución en el momento de solicitarse el dictamen de este Consejo y antes del vencimiento del plazo que se suspende; y de la necesidad de que dicho acuerdo se notifique en plazo a los interesados para que produzca efectos la suspensión, de conformidad con el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**3ª.-** Sin perjuicio de lo anterior y ante la eventualidad de que se inicie por la Administración consultante un nuevo procedimiento de revisión de oficio, debe advertirse de que el motivo invocado por la Administración consultante no se considera, a juicio de este órgano, causa de nulidad de pleno derecho.

La Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, establece en su artículo 10 las condiciones y los requisitos que se han de reunir y acreditar para poder ser reconocido como titular de la renta garantizada de ciudadanía, entre ellos que "todos los miembros de la unidad familiar o de convivencia cumplan las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 11.1 de esta Ley" (artículo 10.g).

El citado artículo 11.1 dispone que "Para poder ser destinatarios de la renta garantizada de ciudadanía como miembros de la unidad familiar o de



convivencia, habrán de reunirse y acreditarse las condiciones y requisitos siguientes: (...)

»c) Que quienes se encuentren en edad de trabajar, estén inscritos como demandantes de empleo o mejora de empleo en la provincia de residencia en la fecha de presentación de la solicitud.

»Este requisito no será exigible para aquellos miembros de la unidad familiar o unidad de convivencia que estén cursando una actividad formativa reglada o que sean cuidadores familiares de las personas dependientes beneficiarias de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar prevista en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia. Tampoco se exigirá en el supuesto de que el informe social, en atención a las circunstancias personales o sociales, determine la imposibilidad o improcedencia de dicha inscripción”.

La apreciación de la causa de nulidad invocada por la Administración (“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”) requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieren en virtud de aquél y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición. En relación con esta última condición, ha de advertirse de que no es suficiente la constatación de que se han incumplido los requisitos previstos en la normativa de aplicación, sino que es necesario que este incumplimiento sea cualificado. Por ello, 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”, que sólo revestirán tal carácter cuando constituyan los presupuestos de la estructura definitoria del acto o sean absolutamente determinantes para la configuración del derecho adquirido o la finalidad a alcanzar.

Así, entre otros, en los Dictámenes 384/2004, de 30 de agosto, y 636/2008, de 4 septiembre, de este Consejo Consultivo, ya se recogió la doctrina de que “La revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus



propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concorra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho (o de anulabilidad cualificada) de los legalmente previstos.

»Debe recordarse que el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 ("actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición"), e invocado en este caso, viene siendo interpretado muy estrictamente por el Consejo de Estado. Una aplicación en puridad de dicha categoría, de modo que permita darle significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley 30/1992), postula evitar un entendimiento amplio de los "requisitos esenciales" para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

»Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1.393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario".

Pues bien, en el caso analizado, el requisito de figurar inscrito como demandante de empleo en la oficina de empleo no se considera esencial para ser beneficiario de la prestación, sino un requisito necesario. De la literalidad de la propia ley se infiere su carácter no esencial, al excluirse su exigencia en



determinados supuestos, por lo que se considera que ni es un presupuesto de la estructura definitoria del acto ni parece ser absolutamente determinante para la configuración del derecho adquirido o la finalidad a alcanzar.

Al no tratarse de un requisito esencial para la adquisición del derecho, su incumplimiento no constituiría causa de nulidad de pleno derecho sino de anulabilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la Administración fundamenta la revisión de oficio pretendida en que el solicitante no estuvo inscrito de manera ininterrumpida como demandante de empleo durante la tramitación del procedimiento de concesión de la renta garantizada de ciudadanía.

Pues bien, no cabe exigir al solicitante de la prestación -por tanto, con carácter previo al reconocimiento de ésta- el mantenimiento ininterrumpido de la inscripción como demandante de empleo, ya que esta obligación se impone a los destinatarios de la renta garantizada de ciudadanía sólo tras la concesión de ésta (artículo 13.2.c) de la Ley) y no antes de su reconocimiento. La exigencia que se recoge en la ley es que el solicitante figure inscrito como demandante de empleo en la provincia de residencia en la fecha de presentación de la solicitud (artículo 11.1.c) de la Ley); pero también es obvio que ha de estar inscrito en la fecha de concesión de la prestación y en la de producción de efectos, lo que sucede en el presente supuesto; por ello, el interesado cumplía con los requisitos establecidos en la normativa reguladora para ser beneficiario de la renta garantizada de ciudadanía, ya que el mantenimiento ininterrumpido de la inscripción solo se exige con posterioridad a la resolución de reconocimiento de la prestación y no, como pretende la Administración consultante, antes de su concesión.

Por tanto, el hecho de no constar inscrito como demandante de empleo entre el 19 de agosto y el 5 de septiembre de 2011, es decir, después de presentada la solicitud (17 de junio) y antes de dictarse la resolución de concesión de la prestación (30 de noviembre) y de la fecha de producción de efectos (18 de septiembre), no es causa de nulidad del acto administrativo.

A título ilustrativo, cabe citar la Sentencia 1.168/2009, de 11 diciembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que, en un supuesto similar al examinado señala lo siguiente: "La





Administración deniega la ayuda mediante una fundamentación que no está contemplada expresamente en el Decreto 28/1999, que tan sólo establece como requisito encontrarse en la situación legal de desempleo, requisito que, debemos reiterarlo, la demandante cumple. El que la actora no se mantenga de forma continuada inscrita como demandante de empleo no está previsto en la norma como causa de denegación. Este extremo podrá ser impuesto por la Administración como compromiso de contraprestación, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 Decreto 28/1999, buscando con ello la integración social y laboral de la demandante que quedaría así obligada a una búsqueda activa de empleo y la participación en los planes de formación u ofertas de empleo que sean facilitados por el Servicio Extremeño Público de Empleo, cumpliendo así las finalidades y objetivos de este tipo de ayudas. Lo que la Administración hace es adelantar el compromiso de contraprestación y deducir de las bajas que la actora ha tenido como demandante de empleo que no ha realizado una búsqueda activa de empleo, siendo lo cierto que la norma reglamentaria solo establece como requisito el encontrarse desempleado sin exigir una concreta antigüedad. La Administración no puede basar la denegación en un incumplimiento de condiciones que hasta ahora no le fueron exigidas a la recurrente. Resumiendo, la ayuda solicitada fue la ordinaria, la solicitante reunía los requisitos para la concesión y no es posible imputarle un incumplimiento de un requisito no establecido en la norma, sin perjuicio de que la Junta de Extremadura pueda exigir como contraprestación una participación activa de la recurrente en los programas de empleo, pues esa es precisamente la finalidad de la ayuda, lograr la integración social y laboral de la demandante, lo que podrá conseguirse mediante una obligación que a partir de la concesión se imponga a la actora pero no antes”.

En conclusión, sin perjuicio de que el procedimiento de revisión de oficio ha caducado, no concurriría causa de nulidad de pleno derecho en el acto recurrido.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede que se declare la caducidad del procedimiento de revisión de oficio incoado por Gerencia de Servicios Sociales, para declarar la nulidad de la Resolución de 30 de noviembre de 2011, de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de xxxx1, por la que se reconoció a D. xxxx2 el derecho a la prestación de renta garantizada de ciudadanía.

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