



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de diciembre de 2015, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx*, 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 27 de noviembre de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León para declarar la nulidad de la Resolución de 23 de julio de 2015, de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx, por la que se concede a D. xxx1 la ayuda destinada a trabajadores desempleados que participen en Programas Personales de Integración y Empleo (PIE)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 480/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Sobrini Lacruz.

Primero.- Por Acuerdo de 19 de octubre de 2015, de la Presidenta del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se inicia procedimiento de revisión

de oficio para la declaración de la nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx, de 23 de julio de 2015, por la que se concede a D. xxx1 una ayuda de 426 euros mensuales, desde el 25 de junio hasta el 24 de diciembre de 2015, destinada a trabajadores desempleados que participen en programas personales de integración y empleo (PIE).

Dicha ayuda fue concedida al amparo de la Orden EYE/454/2015, de 3 de junio, por la que se establecen las Bases Reguladoras del Programa Personal de Integración y Empleo (PIE) dirigido a trabajadores desempleados para la mejora de su empleabilidad e inserción laboral.

La declaración de nulidad de la resolución de concesión se funda en la concurrencia de la causa 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, por infracción del artículo 9.2.b) de la Orden EYE/454/2015, que establece que esta ayuda económica será incompatible "Con cualquier tipo de prestaciones o subsidios de desempleo, renta agraria o renta activa de inserción, salario social, pensión de jubilación no contributiva u otras destinadas a la misma finalidad", al estar percibiendo el interesado la ayuda de renta garantizada de ciudadanía, por lo que la Administración considera que carece de un requisito esencial para adquirir la condición de beneficiario.

Segundo.- El 23 de octubre se notifica al interesado el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión a fin de que efectúe las alegaciones que estime convenientes a su derecho, sin que conste que haya hecho uso de este trámite.

Tercero.- El 13 de noviembre se formula propuesta de resolución por la que se declara la nulidad de la mencionada Resolución de 23 de julio de 2015 al amparo de la causa invocada en el Acuerdo de inicio del procedimiento y la obligación de reintegro de 511,20 euros indebidamente percibidos por el interesado, correspondientes al período comprendido entre el 25 de junio y el 31 de julio de 2015.

Cuarto.- El 18 de noviembre la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo de Castilla y León emite informe favorable sobre la propuesta de resolución. No obstante añade que, teniendo en cuenta la existencia de otros

supuestos similares, todos ellos en la provincia de xxxx, en el caso de que finalmente se declare la nulidad de la concesión de la ayuda, el órgano que fuera competente debería llevar a cabo las actuaciones oportunas a los efectos de poder considerar la posible iniciación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial al respecto.

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.i), 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.h) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, 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.- En cuanto al procedimiento seguido, este Consejo entiende que cabe considerar cumplidos los trámites esenciales del mismo. Se ha otorgado audiencia a los interesados y el trámite de petición de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

De acuerdo con el artículo 63.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, la competencia para la resolución del procedimiento corresponde al Presidente del

Servicio Público de Empleo de Castilla y León, autor de la actuación nula, al haber sido adoptada la resolución de la Gerencia Provincial que se pretende revisar por delegación de aquél.

3ª.- La parte expositiva de la Orden EYE/454/2015, de 3 de junio, declara que "Esta ayuda económica se regirá conforme a lo establecido en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1/2009, de 18 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones".

El citado artículo 8 prevé que las ayudas que consistan en entregas dinerarias y no tengan la naturaleza de subvenciones de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por tener carácter de prestación económica, subsidio o cualquier otro, se regirán por sus normas específicas y, a falta de ellas, por la normativa de la Comunidad respecto del contenido de las bases reguladoras y de la convocatoria de subvenciones, la gestión presupuestaria de éstas, su control y las consecuencias del incumplimiento del beneficiario.

Las bases reguladoras de esta prestación no contienen reglas específicas en relación con la invalidez de la resolución de concesión, lo que remite a la normativa reguladora de las subvenciones y, por su carácter básico, al artículo 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), que dispone:

"1. Son causas de nulidad de la resolución de concesión:

»a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»b) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria y las demás normas de igual carácter de las Administraciones públicas sujetas a esta ley.

»2. Son causas de anulabilidad de la resolución de concesión las demás infracciones del ordenamiento jurídico, y, en especial, de las reglas contenidas en esta ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»3. Cuando el acto de concesión incurriera en alguno de los supuestos mencionados en los apartados anteriores, el órgano concedente procederá a su revisión de oficio o, en su caso, a la declaración de lesividad y ulterior impugnación, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»4. La declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas.

»5. No procederá la revisión de oficio del acto de concesión cuando concurra alguna de las causas de reintegro contempladas en el artículo siguiente”.

A su vez, el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que “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 62.1”.

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1 o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o que el procedimiento revisorio se inicie de oficio por la propia Administración autora del acto.

En el presente caso, en el plano formal se está ante un acto que agota la vía administrativa y el procedimiento se incoa a iniciativa de la propia Administración de la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- Sobre el fondo del asunto, para fundamentar la nulidad de pleno derecho de la resolución de concesión de la ayuda, la Administración invoca la causa prevista en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, que establece que "Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) 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".

Considera así que el interesado carece del requisito exigido en la base 9.2.b) de la Orden EYE/454/2015, que establece que esta ayuda económica será incompatible "Con cualquier tipo de prestaciones o subsidios de desempleo, renta agraria o renta activa de inserción, salario social, pensión de jubilación no contributiva u otras destinadas a la misma finalidad".

Sobre la cuestión planteada, puede traerse a colación el Dictamen 384/2004, de 30 de agosto, de este Consejo Consultivo, en el que ya fue recogida 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 permite acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concurra 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".

Por lo tanto y en relación con esta última condición, no bastará con que el acto incumpla cualquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque estos requisitos se exijan para la validez del acto en cuestión, sino que resulta preciso distinguir entre "requisitos necesarios" y "requisitos esenciales", a los fines que aquí interesan, 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 cabe atribuir 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 con su concesión.

Como se ha expuesto anteriormente, el artículo 9.2.b) de la Orden EYE/454/2015, de 3 de junio, referido al "Régimen de compatibilidad" declara la incompatibilidad del PIE con el salario social u otras ayudas destinadas a la

misma finalidad, expresión esta última que permite incluir en ella a la renta garantizada de ciudadanía, conceptualmente distinta al referido salario social.

El interesado aportó junto a la solicitud de ayuda certificado de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora de 23 de junio de 2015, de acuerdo con el cual "Dña. xxx2, (...) se comprueba que figura actualmente (05/2015) en la nómina de beneficiarios de la Prestación de Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC), percibiendo mensualmente la cantidad de 596,4 euros". Según la copia del Libro de Familia que también acompañó a la solicitud, Dña. xxx2 es cónyuge del interesado.

El texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero (en adelante TRLRGC), distingue al titular o solicitante de la RGC del resto de los integrantes de la unidad familiar. En terminología de la Ley de Subvenciones, el titular sería el beneficiario que, a su vez, es destinatario de la RGC junto con el resto de integrantes de la unidad familiar. Señala su artículo 7 que "Son destinatarios de la prestación el titular de la renta garantizada de ciudadanía, a quien se le reconoce el derecho a ésta, y, en su caso, el resto de personas que, junto a él, integran la unidad familiar o de convivencia".

Esta diferenciación adquiere trascendencia en el análisis de la compatibilidad de la RGC con otras ayudas, en la medida en que en esta materia, como regla general, respecto del titular o beneficiario se predica la subsidiariedad de la RGC (a salvo el supuesto de que se trate de perceptor de subsidio parcial de desempleo, introducido en la modificación del texto efectuada por la Ley 1/2015, de 4 de marzo), mientras que para el resto de integrantes de la unidad familiar se determina su complementariedad.

En este sentido, y de acuerdo con los principios generales del artículo 3 del TRLRGC, su artículo 4 dispone:

"1. (...).

»2. La renta garantizada de ciudadanía es subsidiaria respecto a cualquier prestación, contributiva o no contributiva, así como de cualesquiera otros regímenes o sistemas públicos de protección, constituyendo la última red

de protección, a salvo de las excepciones establecidas para los supuestos de complementariedad.

»3. La renta garantizada de ciudadanía es complementaria, hasta el importe que de ésta corresponda percibir en su caso, respecto de los ingresos y prestaciones económicas a que pudiera tener derecho cualquiera de los miembros de la unidad familiar o de convivencia.

»No obstante, no se complementará cuando el solicitante sea titular de ingresos que procedan de las acciones protectoras de la Seguridad Social, en cualquiera de sus modalidades contributivas o no contributivas, o de cualesquiera otros regímenes o sistemas públicos de protección.

»Excepcionalmente, cuando el solicitante perciba subsidio de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, subsidio parcial, inferior a la cuantía básica de renta garantizada de ciudadanía, podrá reconocerse esta prestación con carácter complementario hasta dicha cuantía básica, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos para los destinatarios contemplados en el Título I”.

De lo hasta aquí expuesto resultaría que en el caso de D. Santiago Blanco Álvarez al no ser él, sino su cónyuge, el titular de la RGC, la ayuda de PIE y la RGC serían complementarias en los términos del artículo 4.3 del TRLRGC.

No obstante lo anterior, la Orden EYE/454/2015, en su artículo 9.2.b), establece la incompatibilidad de la percepción del PIE con el salario social u otras ayudas destinadas a la misma finalidad.

Hay que recordar que, de acuerdo con la regla general del artículo 19.2 de la Ley General de Subvenciones, de carácter básico, la normativa reguladora de la subvención debe determinar “el régimen de compatibilidad o incompatibilidad para la percepción de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente”.

La determinación del régimen de compatibilidad de las ayudas exige una adecuada coordinación de las distintas iniciativas públicas o privadas que

confluyen en la incentivación de una actividad, para lo que resulta preciso valorar la adecuación y efectividad de las distintas acciones de fomento que confluyen con la misma finalidad, los niveles de complementariedad que de ellas se derivan y las plusvalías económicas o sociales que pueden resultar con respecto a otras formas de actuar. El límite a la posibilidad de financiación múltiple, representado por el coste de la actividad subvencionada, de acuerdo con el mismo artículo 19, apartado 3, es, a su vez, una consecuencia obligada de los principios que gobiernan la actuación pública de fomento y de los criterios de estabilidad y crecimiento económico plasmados en las leyes de estabilidad presupuestaria.

Sin perjuicio de poner de manifiesto la falta de coordinación que se aprecia entre los regímenes jurídicos de ambas ayudas, la solución de este eventual conflicto viene dada en el caso planteado por el artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (RLGS), sobre "Comunicación de subvenciones concurrentes" cuyo apartado 1 dispone que "Cuando se solicite una subvención para un proyecto o actividad y se hubiera concedido otra anterior incompatible para la misma finalidad, se hará constar esta circunstancia en la segunda solicitud.

»En este supuesto la resolución de concesión deberá, en su caso, condicionar sus efectos a la presentación por parte del beneficiario de la renuncia a que se refiere el apartado siguiente en relación con las subvenciones previamente obtenidas, así como en su caso, al reintegro de los fondos públicos que hubiese percibido".

Conforme a este precepto, en el presente supuesto la infracción de las normas sobre compatibilidad que invoca la Administración, no afectaba a la validez de la concesión de la ayuda, de modo que la percepción de la RGC no impedía la concesión del PIE, como así se hizo, aunque la resolución de concesión debió condicionarse en los términos reglamentarios expuestos.

De acuerdo con ello, se considera que no concurre la causa de nulidad de pleno derecho invocada en la resolución de concesión, puesto que esta resolución es válida en lo concerniente a la concesión de la ayuda, y solo cabe apreciar en ella la infracción de la no inclusión del condicionado prescrito por el artículo 33.1 RLGS, vicio que este Consejo considera determinante de su

anulabilidad al amparo del artículo 36.2 de la LGS (“Son causas de anulabilidad de la resolución de concesión las demás infracciones del ordenamiento jurídico, y, en especial, de las reglas contenidas en esta ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 30/1992”) y que precisa para proceder a su revisión, según recuerda el mismo al artículo 36 de la LGS, en el apartado 3, de la declaración de lesividad y ulterior impugnación, de conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

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

No procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 23 de julio de 2015, de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxx, por la que se concede a D. xxx1 la ayuda destinada a trabajadores desempleados que participen en Programas Personales de Integración y Empleo (PIE).

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