

En Logroño, a 20 de enero de 2020, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

1/20

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente sobre la *revisión de oficio 98/2018 para, en ejecución de Sentencia: i) declarar la nulidad de los actos administrativos señalados en el Fundamento Jurídico Sexto in fine, de la Propuesta de resolución de 21.06.2019, por los que la CAR, a través del CEIP, confirió al Ayuntamiento de Manjarrés (La Rioja) una subvención, para desarrollo rural, de 33.412,03 euros; y ii) obtener el reintegro de dicha cantidad a la CAR.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

1. Por Orden 30/2009, de 27 de noviembre de 2009, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, estableció las bases reguladoras de las ayudas previstas en el *Eje IV del Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2007/2013*. Dicha Orden se publicó en el Boletín Oficial de la Rioja (BOR) núm. 151, de 4 de diciembre de 2009.

2. Con fecha 19 de julio de 2010, el Ayuntamiento de Manjarrés (La Rioja) presentó solicitud de ayudas *Leader*, dentro del plazo previsto en el anuncio por el que se da publicidad a la convocatoria del Centro Europeo de Información y Promoción del Medio Rural (CEIP) de las ayudas previstas en el *Eje IV del Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2007/2013*, publicada con fecha 4 de junio de 2010, para la realización del proyecto denominado *“Rehabilitación de vivienda para piso de funcionarios municipales”* en Manjarrés, si bien dicha solicitud se tramitó bajo el título de *“Rehabilitación edificio para usos sociales”*. En la Propuesta de resolución, Antecedente de Hecho Segundo, se transcribe que la ayuda era para *“rehabilitación edificio para usos sociales”* (cfr. fols. 2 y 28 del expediente).

3. Emitido informe técnico-económico por parte del Grupo de Acción Local (GAL), con fecha 29 de noviembre de 2010, se califica el proyecto como *productivo* (en la Propuesta de resolución, Antecedente de Hecho Tercero, se transcribe “*no productivo*” (cfr. fol. 69 del expediente), acordándose, con fecha 22 de diciembre de 2010, subvencionar el Proyecto presentado por el Ayuntamiento de Manjarrés con un importe de 33.412,03 euros, correspondiente al 67% del presupuesto subvencionable, de 49.868,70 euros. Con fecha 18 de febrero de 2011, se formalizó el contrato de ayuda.

4. Con fechas 17 de junio de 2011 y 14 de julio de 2011, se presentaron las certificaciones de obra relativas al Proyecto subvencionado y las facturas justificativas de los abonos efectivos realizados, resultando un importe comprobado de 49.868,70 euros, y autorizándose, por parte del Responsable administrativo-financiero del CEIP, el pago de la subvención, la cual resultó abonada mediante transferencia bancaria por un importe de 33.412,03 euros.

5. Como consecuencia de lo dispuesto en el art. 20.3 de la expresada Orden 30/2009, el Servicio de Ayudas al Desarrollo Rural, de la Dirección General (DG) de Desarrollo Rural, llevó a cabo un control administrativo del expediente, del que derivó una Propuesta al CEIP para que se iniciara procedimiento de reintegro, con el Ayuntamiento de Manjarrés, al tratarse de un proyecto cuya inversión no era subvencionable.

6. Seguido frente al Ayuntamiento expediente de reintegro, el CEIP decidió, con fecha 23 de diciembre de 2014, requerir el reintegro total de la ayuda concedida, por importe de 33.412,03 euros.

7. Con fecha 29 de enero de 2015 el Ayuntamiento interpuso una reclamación, manifestando, en resumen, lo siguiente: i) la vulneración de la doctrina de los actos propios y la necesidad de incoar procedimiento de revisión; ii) la inobservancia del procedimiento establecido. El Ayuntamiento solicitó, en consecuencia, la estimación del recurso y la suspensión de la resolución impugnada, al amparo del art. 11.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPAC'92). Asimismo, acompañó un certificado de la Secretaria del Ayuntamiento, haciendo constar que no existe partida consignada para la devolución del importe reclamado y que la modificación del presupuesto conlleva disminuir partidas de servicios básicos, que obligaría a la desatención de los mismos.

8. Con fecha 8 de febrero de 2015, se emitió un informe, del Servicio de Ayudas al Desarrollo Rural, en el que consta lo siguiente:

-(10) Que, con fecha 3 de diciembre de 2013, se solicita por parte del Servicio de Ayudas al Desarrollo Rural el expediente número 01.321.079 del Ayuntamiento da Manjarrés, para efectuar un

control de calidad sobre los controles administrativos que han sido realizados por el GAL, poniendo de manifiesto, con fecha 6 de febrero de 2014, este Centro gestor incidencias que afectan a la subvencionalidad del expediente y solicitando al GAL que de acuerdo con lo establecido en el Convenio, inicien el procedimiento de devolución de la ayuda pagada.

-(11) Que, con fecha 17 de febrero de 2014, el GAL comunica los resultados del control administrativo del Servicio de Ayudas al Desarrollo Rural al beneficiario y le solicita que debe hacer efectiva la devolución de la subvención percibida.

-(12) Que con fecha 22 de diciembre de 2014 (recibida por el beneficiario el 30 de diciembre de 2014), el GAL envía Resolución definitiva solicitando el reintegro total de la ayuda Leader percibida para el expediente de “Rehabilitación de edificio para usos sociales” del Ayuntamiento de Manjarrés”.

9. Con fecha 27 de julio de 2015, el DG de Desarrollo Rural dictó una Resolución por la que se desestimó la reclamación presentada por el Ayuntamiento de Manjarrés contra la Resolución del CEIP que requirió el reintegro total de la ayuda *Leader* percibida para el Proyecto de “*Rehabilitación de edificio para usos sociales*”.

10. Interpuesto recurso contencioso-administrativo por el Ayuntamiento contra la referida Resolución administrativa, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja dictó la Sentencia núm. 248/2016, de 21 de julio, por la que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto y anuló la Resolución de reintegro impugnada, la cual fue declarada no ajustada a Derecho.

11. Con fecha 9 de enero de 2017, se recibe en la Consejería el testimonio literal de la Sentencia dictada.

Segundo

El Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por Resolución de 21 de junio de 2019, dictó una Resolución en el sentido de: “*iniciar de oficio la tramitación del procedimiento de revisión nº 13/2017, de acuerdo con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*” (de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, LPAC’15), con el objeto principal de “*declarar la nulidad, si procede, de los actos administrativos referidos en el Fundamento de Derecho Séptimo de la presente Resolución, esto es, i) del Acuerdo del CEIP de concesión de la ayuda por una cuantía de 33.412,03 euros, de fecha 30 de noviembre de 2010; ii) del Contrato de ayuda (sin fecha) formalizado entre el Ayuntamiento de Manjarrés y el CEIP; iii) del Acta final de inversión Leader emitida por el CEIP en fecha 18 de julio de 2011 y el certificado de conformidad con la obra firmado por el Responsable administrativo-financiero del CEIP; y iv) de la autorización de orden de pago de la subvención firmada por el Presidente y el Tesorero del CEIP en fecha 21 de julio de 2011, y, en consecuencia, declarar la obligación del Ayuntamiento de Manjarrés*

de reintegrar a la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) la cuantía indebidamente percibida.

En la propia Resolución de inicio, se designa a la Secretaría General Técnica (SGT), a través del Servicio de Planificación y Ordenación Jurídica, como órgano administrativo responsable de instruir el procedimiento y conservar en el expediente, junto con la Resolución, los informes que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad de la decisión que finalmente se adopte, y se confiere un trámite de audiencia por el plazo de diez días para presentar por escrito las alegaciones que el interesado considere oportunas.

Tercero

En trámite de audiencia, el Ayuntamiento de Manjarrés, a través de su Alcalde-Presidente, formuló las alegaciones que tuvo por conveniente frente a la citada Resolución de inicio de procedimiento de revisión de oficio, solicitando, con su estimación, la anulación del mismo.

Cuarto

El 9 de agosto de 2019, la Dirección General de los Servicios Jurídicos, informó favorablemente la anterior Propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 27 de agosto de 2019, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 5 de septiembre de 2019, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

1. El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), a cuyo tenor: *“las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del 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 art. 47.1”*.

Esta norma, la LPAC'15, será aplicable, en general, al procedimiento administrativo de revisión de oficio, según su DT 3ª-b), al haberse iniciado después de su entrada en vigor, que se produjo el 2 de octubre de 2016 (DF 7ª).

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, art. 11.f) y el Reglamento que la desarrolla (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero art. 12.2.f).

2. Por lo demás, como claramente se infiere del art. 106.1 LPAC'15, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

Sobre la nulidad de pleno Derecho de los actos administrativos cuya revisión de oficio se propone.

1. El concepto de *requisito esencial*

El art. 47.1.f) LPAC´15 dispone que 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.*

A) La jurisprudencia y la doctrina han insistido, con reiteración, en la necesidad de interpretar restrictivamente los preceptos que tipifican las causas de nulidad de los actos administrativos. Y ello, porque la categoría jurídica de la *nulidad de pleno Derecho* es, dentro de la teoría de la invalidez del acto administrativo, una excepción frente a la *anulabilidad*, que constituye, a su vez, la consecuencia prevista, como regla general, para los supuestos en que un acto administrativo contraviene el ordenamiento jurídico (art. 48.1 LPAC´15). Así lo han señalado, entre otros muchos, el Dictamen del Consejo de Estado (DCE) 485/2012, de 24 de mayo, y los en él citados.

Por ese mismo carácter excepcional de la nulidad de pleno Derecho, en la aplicación del art. 47.1.f) LPAC´15 (y de su precedente, el art. 62.1.f, LPAC´92) la jurisprudencia y la doctrina han trazado un concepto sumamente estricto de lo que debe entenderse por *requisitos esenciales* cuya ausencia determina la nulidad radical de los actos administrativos atributivos de derechos o facultades.

A pesar de la dificultad de establecer un criterio interpretativo general en una materia que, por su propia naturaleza, es esencialmente casuística, pueden señalarse, como orientaciones generales, que solamente son requisitos esenciales *los auténticos presupuestos que explican y justifican la adquisición del derecho o facultad de que se trate* (DCE 845/2013), o, en palabras del DCE 2.741/2010, *los relativos a la estructura definitoria del acto.*

Por otra parte, la calificación de un requisito como *esencial* ha de ceñirse *al objeto, causa y fin del acto administrativo de que se trate* (DCE 461/2009); añadiendo el DCE 485/2012 que *la esencialidad presupone que ha de tratarse de un requisito que objetivamente el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa, para constatar su carencia, de la interpretación de norma jurídica alguna.*

En iguales términos, la Sala 3ª del Tribunal Supremo (TS) ha indicado que *no todos*

los requisitos necesarios para ser titular de un derecho pueden reputarse 'esenciales': tan sólo los más significativos y, directa e indisolublemente, ligados a la naturaleza misma de aquél (STS 26-11-2008, R.Cas 1988/2006).

Esta misma idea la ha expresado el Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 585/2011) al señalar que la expresión *requisito esencial* de un acto administrativo debe reservarse a *aquéllos 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.*

B) Por nuestra parte y en la misma línea, hemos perfilado esta doctrina, sosteniendo en diversos dictámenes: i) que hay que reconocer la dificultad de establecer un criterio interpretativo general en una materia que, por su propia naturaleza, es esencialmente casuística (D.44/17); y ii) que no todos los requisitos para la adquisición de una facultad o derecho merecen la calificación de *esenciales*, pues, como ha señalado el Consejo de Estado (DCE 3491/99), una interpretación amplia de los mismos comportaría fácilmente una desnaturalización de las causas legales de invalidez, por cuanto la carencia de uno de ellos determinaría la nulidad de pleno Derecho, vaciando de contenido no pocos supuestos de simple anulabilidad, lo que representaría un grave peligro para la seguridad jurídica (D.96/10, D.40/11, D.44/11, D.44/17 y D.88/18).

Por tanto, en nuestro criterio, la *esencialidad* de los requisitos debe: i) referirse al sujeto que realiza o al objeto sobre el que recae la actividad; ii) ser incontrovertible; iii) afectar a un acto que determine el nacimiento de un derecho o un facultad en el sujeto, como sucede en los nombramientos y las concesiones, o que posibilite la efectividad de uno que el sujeto ya tenía, como ocurre en el caso de las autorizaciones; y iv) quedar reservada para los requisitos más básicos y significativos que estén, directa e indisolublemente, ligados a la naturaleza misma del derecho o facultad adquiridos, como son los que determinan, en sentido estricto, la adquisición del derecho o facultad de que se trate (D.96/10, D.40/11, D.44/11, D.44/17 y D.88/18, entre otros).

Esta doctrina conlleva: i) que el art. 47.1.f) LPAC'15 [como antes el art. 62.1.f) LPAC'92] debe ser objeto de una interpretación *estricta*, para evitar una exégesis extensiva y amplia de los requisitos esenciales (D.40/11, D.44/11, D.44/17 y 88/18, entre otros); y ii) que debe distinguirse entre requisitos *esenciales* y meramente *necesarios*, pues sólo los primeros pueden fundar una declaración de nulidad de pleno Derecho (D.96/10, D.40/11, D.44/11 y 88/18).

2. Normativa aplicable al supuesto de hecho de los actos administrativos cuya revisión se propone.

Tal y como se ha señalado en los *Antecedentes del asunto* del presente dictamen, el procedimiento de revisión de oficio analizado parte de la concesión de una ayuda al Ayuntamiento de Manjarrés para la rehabilitación de un edificio municipal a través de un GAL, en el marco de las *Ayudas Leader*, al considerar la Consejería actuante -tras su otorgamiento y pago- que la acción no era subvencionable, motivo por el que se dictó la Resolución de 23 de noviembre de 2014, del Sr. Presidente del CEIP, de reintegro de las cuantías abonadas en forma de subvención.

Con carácter previo al estudio de la causa de nulidad de la que adolece, a juicio de la Administración autonómica, el Contrato de ayuda formalizado entre el GAL y el Ayuntamiento de Manjarrés, y el posterior abono de la cuantía concedida, es necesario recapitular sobre el funcionamiento de las *Ayudas Leader*, y, en este sentido, precisar que el régimen jurídico que disciplina la subvención que nos ocupa está, por un lado, formado por normas de Derecho público, y muy especialmente por la derivada de los Reglamentos comunitarios, ya que se trata de una ayuda cofinanciada por el *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural* (FEADER). En concreto el procedimiento para la instrucción, tramitación y resolución de la concesión se determina en los arts. 14 y ss de la Orden 30/2009, de 27 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas previstas en el *Eje IV del Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2007/2013* (BOR núm. 151, de 4 de diciembre de 2009). A su vez, la indicada Orden 30/2009 contiene el desarrollo normativo del marco comunitario y nacional referido en su artículo 4 y, en especial, del Reglamento UE núm. 1.698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a las ayudas al desarrollo rural a través del FEADER.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta el Convenio de colaboración suscrito entre el Gobierno de La Rioja y el CEIP el 15 de febrero de 2010, pues dicho CEIP es uno de los GAL elegidos en La Rioja para gestionar el Programa *Leader* y, en concreto, por lo dispuesto en las cláusulas novena y décima del mencionado Convenio.

Nos encontramos, entonces, ante dos tipos de instrumentos jurídicos: i) los de carácter normativo; y ii) los de naturaleza convencional o paccionada, es decir, los convenios suscritos entre dos personas jurídicas diferenciadas (en el caso que nos ocupa, entre el Gobierno de la Rioja, a través de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, como *autoridad de gestión* del *Programa de Desarrollo Rural de La Rioja* y el propio GAL que, en este caso, es el CEIP), que regulan las relaciones entre los actores implicados, a los que se suman los solicitantes y destinatarios finales de las ayudas, de forma que el GAL (en este caso, como acabamos de indicar, el CEIP), como Asociación sin ánimo de lucro, es una entidad que recibe fondos públicos que luego aplicará a los proyectos presentados por particulares (en este supuesto, el Ayuntamiento de Manjarrés)

para el fomento del desarrollo municipal.

De este modo, el art. 9.1 (*Selección de Proyectos*), del RD 2/2002, de 11 de enero, por el que se regula la aplicación de la iniciativa comunitaria *Leader Plus* y los Programas de desarrollo endógeno de los GAL, incluidos en los *Programas operativos integrados* y en los *Programas de desarrollo rural* (PRODER), preceptúa:

“Los Proyectos a los que se refiere el segundo párrafo del art. 4.1 del presente RD (que establece que los beneficiarios de las ayudas... serán los GAL... así como que los perceptores finales de las ayudas serán los titulares de los Proyectos que resulten seleccionados por los GAL, siendo los gastos que se realicen en la ejecución de dichos Proyectos los que deban tenerse en cuenta para justificar las ayudas percibidas) deberán ser aprobados por el correspondiente GAL, previo informe técnico favorable de subvencionalidad, y haber sido objeto de contrato de ayuda entre el GAL y el titular del expediente.

La emisión del informe técnico de subvencionalidad corresponde al ‘Organismo intermediario’, sin perjuicio de los criterios de elegibilidad que, para su imputación a los fondos comunitarios, corresponde fijar al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación como autoridad pagadora y en su condición de Unidad administradora del FEOGA-Orientación.

El contrato de ayuda deberá explicitar la inversión aprobada, la subvención concedida por fuentes de financiación, el plazo máximo de ejecución, los compromisos asumidos por el titular, la forma de justificación del gasto y la efectividad del pago y cuantas estipulaciones sean necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Proyecto, así como las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato”.

Por ello, una de las particularidades de la denominada metodología *Leader* es que nos encontramos ante dos relaciones jurídicas claramente dissociadas: i) de un lado, la que se da entre la Administración y el CEIP (como GAL); y ii) la existente entre dicho GAL y el destinatario último de los fondos (en este caso, el Ayuntamiento). Así, el art. 9.4 del RD 2/2002, advierte que:

“Los perceptores finales de las ayudas estarán sometidos al control y verificación, en cuanto a la gestión de las ayudas, de la Comisión Europea y del ‘organismo intermediario’, así como al control financiero de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y a la fiscalización del Tribunal de Cuentas (TCu), así como a los órganos fiscalizadores de la Comunidad Autónoma (CA). Dicho sometimiento será comunicado formalmente al perceptor por el GAL, constituyendo su aceptación condición indispensable para la percepción de la ayuda”.

Por lo que respecta a la actuación del GAL, y de acuerdo con los instrumentos referidos, ésta se desarrolla con autonomía organizativa y funcional, correspondiendo a la Consejería actuante ejercer facultades de control (arts. 5.4, 9.1, 9.2, 15 y 20, de la Orden reguladora de las bases de las ayudas); y, en este marco, ha de incardinarse la resolución de las reclamaciones que presenten los destinatarios últimos de las ayudas, como una de las modalidades de control cuya finalidad es garantizar la adecuación del procedimiento seguido por los GAL en la gestión de los fondos recibidos.

3. Aplicación al presente caso de la normativa expuesta.

A) Sentado lo anterior (y una vez delimitado el régimen jurídico propio de las ayudas del enfoque *Leader*, fruto del control al que se refiere el art. 9.4 precitado, y en los términos del art. 20.3 de la Orden 30/2009, de 27 de noviembre), la DG de Desarrollo Rural requirió al CEIP el expediente de ayudas del Ayuntamiento de Manjarrés, y, examinado el mismo, se consideró que procedía la obligación de reintegro de la ayuda concedida, al tratarse de un Proyecto no subvencionable.

Es claro que el otorgamiento de subvenciones, necesariamente, es fruto del ejercicio de una potestad administrativa, que se materializa entre la Administración y el GAL, lo que obliga a que el uso posterior de los fondos (como ya se ha señalado respecto al contenido de las bases) deba hacerse conforme al interés público.

B) Frente a la orden de reintegro de la ayuda dictada por el GAL, presentó el Ayuntamiento beneficiario una reclamación, resultando que uno de sus argumentos para combatirla era que, en este caso, no había habido, propiamente, un incumplimiento que diera lugar al reintegro de la ayuda, sino que la Administración estaba revisando un acto favorable, como era la concesión de una subvención, por lo que era necesaria la tramitación de un procedimiento de revisión de oficio.

C) Por contra, la posición de la Consejería actuante, puesta de manifiesto en la resolución de la reclamación interpuesta, fue entender que nos encontramos en esta materia ante: i) una relación entre la Administración y el GAL, que tiene la condición de beneficiario de las ayudas, que se rige por el Derecho Administrativo, y ii) otra relación entre el GAL y el promotor/particular o destinatario último (en este caso, el Ayuntamiento de Manjarrés) que se rige por el Derecho Privado.

Según mantenía la Consejería actuante, la primera relación se materializa en una serie de actos administrativos; y la segunda en una “decisión de selección del proyecto” fruto de la autonomía privada del CEIP. Por tanto, en opinión de la Administración autonómica, la relación entre el promotor de un Proyecto (el Ayuntamiento, en este caso) y el CEIP, que ha acordado subvencionarlo, debe revestir forma de *contrato de ayuda*, que está sujeto al Derecho Privado, ya que ambas partes son particulares, por lo que las vicisitudes que nacen del mismo debían ser objeto de conocimiento por parte de la jurisdicción civil.

Así se defendió que el acto de concesión favorable a los intereses del Ayuntamiento, que éste invocaba para justificar la tramitación de una revisión de oficio, no es propiamente un acto administrativo que provenga de la CAR, sino un acto del GAL dictado en el marco de la relación de naturaleza jurídico privada que se entabla entre el GAL (beneficiario de las ayudas *Leader* tal y como se han configurado en el periodo

2007/2013) y el destinatario último de la ayudas, en este caso el Ayuntamiento de Manjarrés; y que, desde el momento en que el proyecto no es subvencionable por FEADER, según las normas de aplicación a la metodología *Leader*, la interpretación de la relación jurídica que se ha generado entre el GAL y el Ayuntamiento de Manjarrés, queda totalmente al margen de las potestades de intervención de la Administración riojana.

D) No lo entendió así la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en su precitada Sentencia 248/2016, mediante la que se resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución dictada por la Consejería actuante en respuesta a la reclamación planteada por el Ayuntamiento, pues dicha Sentencia afirma que:

“El objeto litigioso de este procedimiento se centra en la impugnación de la Resolución de la Consejería de Agricultura de 27 de julio de 2015 que confirma la Resolución del GAL (CEIP) de 22 de diciembre de 2014, que acordó solicitar al Ayuntamiento de Manjarrés el reintegro de la ayuda percibida por no ser subvencionable.

Más concretamente, la Resolución, apoyándose en el informe del Técnico responsable de fecha 3 de septiembre de 2012, en el apartado ‘observaciones’, sostiene que ‘la inversión no se ajusta a lo establecido en la legislación y con un objetivo distinto a lo solicitado’. Y ello porque, de una parte, ‘el RD 1852/2009, de 4 de diciembre, por el que se establecen los criterios para subvencionar los gastos en el marco de los Programas de desarrollo rural cofinanciados por el Fondo FEADER, establece, en su art. 3, Gastos no subvencionables, (que) ‘5.- No serán subvencionables las viviendas, salvo que las bases reguladoras de la subvención prevean que pueden ser objeto de subvención en las medidas de primera instalación de agricultores jóvenes, diversificación hacia actividades no agrícolas, fomento de actividades turísticas y cuando se trate de edificios singulares, en la conservación y mejora del patrimonio rural... (por tanto). La rehabilitación de una vivienda para piso de funcionarios municipales, no está considerado como una inversión subvencionable, por lo cual se debe solicitar el reintegro total de la ayuda recibida’. Y de otra parte, porque ‘se observan ciertas incongruencias del expediente administrativo tramitado por el CEIP, al hacerse referencia de manera indistinta a ‘rehabilitación de edificio para usos sociales’ y ‘rehabilitación de vivienda para piso de funcionarios municipales en Manjarrés’.

... desde el principio quedó clara la finalidad de la ayuda solicitada, sin que hubiese falsedad u ocultación por parte de la Corporación local solicitante, y todo indica que la tramitación de la misma llevada a cabo por el CEIP, a lo largo del procedimiento, con distintas denominaciones, se debió a un error de la Administración demandada, que no debió tramitarla, y que concluye con la correspondiente certificación de 21 de julio de 2011 y la concesión a la demandante de la ayuda solicitada, transcritas en los Antecedentes reseñados en el Fundamento anterior.

Si la Administración pretende revisar la concesión de la ayuda objeto de la litis, no puede hacerlo mediante el procedimiento de reintegro de la ayuda solicitada, sino que debe acudir al procedimiento legalmente establecido”.

En definitiva, de acuerdo con la anterior Sentencia, se hace necesario revisar los actos de concesión de subvenciones públicas mediante el procedimiento de revisión de oficio al tratarse de un acto declarativo de derechos.

E) En el asunto objeto de este dictamen, el control administrativo efectuado por la Consejería actuante sirvió para comprobar que la acción no era subvencionable, dado que la inversión no se ajustaba a lo establecido en la legislación y que tenía un objetivo distinto al solicitado. El RD 1.852/2009, de 4 de diciembre, por el que se establecen los criterios para subvencionar los gastos en el marco de los *Programas de desarrollo rural* cofinanciados por el Fondo FEADER, establece, en su art. 3 (*Gastos no subvencionables*), que: “*no serán subvencionables las viviendas, salvo que las bases reguladoras de la subvención prevean que pueden ser objeto de subvención en las medidas de primera instalación de agricultores jóvenes, diversificación hacia actividades no agrícolas, fomento de actividades turísticas y, cuando se trate de edificios singulares, en la conservación y mejora del patrimonio rural*”; por lo que la rehabilitación de una vivienda para piso de funcionarios municipales, debía quedar fuera de la ayuda.

Como constata la Propuesta de resolución, es palmario que el GAL reconoció como subvencionable una inversión que claramente no lo era, y formalizó dicho reconocimiento sabiendo cuál era la realidad del destino de la ayuda, tanto por el propio expediente administrativo, como por la verificación material de la inversión (en el expediente constan fotografías que se corresponden con la comprobación material que evidencian que se trata de una vivienda completamente equipada y no un Centro de usos sociales).

F) El art. 36.1-a, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones, establece que: “*son causas de nulidad de la resolución de concesión... las indicadas en el art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*” (LPAC’92).

El art. 62.1 LPAC’92 tiene idéntica redacción que el art. 47.1 LPAC’15 y dispone, en su apartado f), que: “*los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno Derecho en los casos siguientes... f) 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*”.

G) Como corolario a cuanto ha quedado expuesto, este Consejo Consultivo entiende, con la Propuesta de resolución que los actos administrativos objeto del expediente deben ser revisados, por tratarse de actos nulos de pleno Derecho, conforme a lo establecido en el art. 47.1.f) LPAC’15.

Finalmente, el art. 36.4 de la 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones, preceptúa que “*la declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas*”, por lo que, una vez tramitado el expediente que corresponda si a ello ha lugar, el Ayuntamiento de Manjarrés deberá reintegrar a la CAR la cantidad indebidamente percibida.

CONCLUSIONES

Única

Procede la revisión de: i) el Acuerdo, de fecha 30 de noviembre de 2010, del CEIP, por el que se concede al Ayuntamiento de Manjarrés una ayuda de 33.412,03 euros; ii) el Contrato de ayuda (sin fecha) formalizado entre el Ayuntamiento de Manjarrés y el CEIP; iii) el Acta final de inversión *Leader* emitida por el CEIP en fecha 18 de julio de 2011 y el certificado de conformidad con la obra firmado por el Responsable Administrativo y Financiero del CEIP; y iv) de la autorización de orden de pago de la subvención, firmada por el Presidente y el Tesorero del CEIP en fecha 21 de julio de 2011, por incurrir en la causa de nulidad de pleno Derecho comprendida en el apartado f) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC'15).

Asimismo, procede declarar la obligación del Ayuntamiento de Manjarrés de reintegrar a la Comunidad Autónoma de La Rioja la cuantía indebidamente percibida.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero