

En Logroño, a 25 de mayo de 2020, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015 y en aplicación del RD 463/2020 sobre declaración del estado de alarma), 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. Pedro María Prusén de Blas y D^a Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

46/20

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Arnedo, a través de la Consejería de Gobernanza pública sobre la *revisión de oficio del Decreto 701/2019, de 2 de abril, de la Alcaldía de Arnedo, y demás actos administrativos conexos con el mismo, por el que se ordenó el pago a 18.000 euros a la A.I.C.E.A.I.M. en ejecución del Convenio de subvención directa suscrito con la misma el 2 de febrero de 2018.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

1. Convenio de subvención directa.

La Junta de Gobierno Local (JGL) del municipio de Arnedo, en sesión de 26-01-2018, aprobó un Convenio de colaboración entre dicho Ayuntamiento y la precitada Asociación, destinado a poner en marcha y financiar programas y acciones de formación gratuitas para el reciclaje profesional y laboral, así como para la mejora de la empleabilidad, el emprendimiento y el desarrollo profesional de la ciudadanía de Arnedo, y dirigido específicamente a personas desempleadas (fols. 86-103 del expediente). Su firma, por el Alcalde de Arnedo, se produjo el 02-02-2018. De las estipulaciones (E.) de dicho Convenio, resultan los siguientes datos de interés:

-Programas. La E.1^a prevé la realización de dos programas formativos: i) el primero, denominado *Reiníciate, lánzate y emprende*, con una duración presencial de 300 h, se dirige a un grupo máximo de 20 personas; y ii) el segundo, denominado *Formación para el empleo y el emprendimiento*, está compuesto de varios cursos y tiene prevista una duración de 200 h.

-Financiación. Las E 2ª y 3ª estiman el valor global de las actuaciones convenidas en 60.000 euros, a razón de 30.000 euros por programa, cuya financiación corresponderá: en un 70%, a la Asociación; y, en un 30%, al Ayuntamiento, de suerte que éste asume un máximo de 18.000 euros (9.000 euros por cada uno de los dos programas convenidos), con la precisión de que su pago “*se producirá en función del grado de ejecución de las acciones previstas y de la presentación de la documentación justificativa*”.

-Crédito. La E.3ª, para contar con la necesaria disponibilidad de crédito presupuestario para pagar la subvención convenida, prevé que el Ayuntamiento tramitará una **modificación del Presupuesto municipal** y de sus Bases de ejecución para traspasar, a su Capítulo 4, un crédito de 18.000 euros existente en su Capítulo 2º. En cumplimiento de esta E.3ª, por Acuerdo de 20-09-2018, del Pleno municipal (BOR de 26-10-2019), el Ayuntamiento actuante consideró esta **subvención como nominativa** y aprobó, con carácter definitivo, la modificación de créditos núm. 3/2018, en cuya virtud se dio de alta, en el Capítulo IV (*Transferencias corrientes*) del precitado Presupuesto municipal, un crédito de 18.000 euros, destinado al pago de la subvención prevista en el Convenio con la Asociación expresada.

-Justificación. Las E.7ª y 9ª regulan, en aplicación de la legislación vigente en materia de subvenciones, la forma en que se ha de justificar la realización de las actividades subvencionadas y los efectos de no hacerlo, estableciendo:

1/ Que la **Asociación** beneficiaria de la subvención asume las siguientes **obligaciones**: i) **justificar** la realización de cada proyecto dentro de los **60 días** naturales siguientes a su realización; ii) **finalizar** completamente las actividades subvencionadas antes del **30-11-2018**; iii) **presentar**, también antes del **30-11-2018**, una **Memoria** económica justificativa del coste de las actuaciones realizadas, las **facturas** y otros **documentos** acreditativos del importe total de los gastos subvencionables generados por la actividad o proyecto subvencionado.

2/ Que el **Ayuntamiento** actuante ostenta las siguientes **potestades**: i) **prorrogar**, mediante Resolución de Alcaldía, el precitado plazo de presentación de la documentación justificativa, por el tiempo necesario para la ejecución de los programas, cuando la Asociación beneficiaria lo solicite razonadamente antes del 30-11-2018; ii) **retener** el pago de la subvención mientras no se realice la previa justificación documental por el beneficiario de la realización completa de la actividad; iii) **reducir** la subvención concedida en proporción a lo realmente gastado en el desarrollo de la actividad subvencionada, si, al justificar su coste, resultase inferior respecto al presupuesto presentado; y iv) declarar la **pérdida** del derecho de la Asociación beneficiaria al cobro total o parcial de la subvención, en el supuesto de falta de justificación o de concurrencia con otras subvenciones cuya suma exceda del coste del programa.

2. Retención de crédito.

En el expediente, se incluye un documento, de 07-08-2018, de *retención de crédito* (RC), la cual: i) se produce, en el expediente de modificación de crédito relativo al Convenio con la Asociación expresada, por un importe de 18.000 euros; ii) se practica, en la aplicación presupuestaria *Programas de empleo y formación*; y iii) se completa con la certificación de que “**existe saldo de crédito, quedando retenido el importe que se reseña**”.

3. Facturas.

Constan en el expediente (fols. 127-130 del expediente) dos facturas emitidas por la propia Asociación interesada:

-Una de 31-10-2018 (recibida electrónicamente a través de la plataforma FACE el 29-11-2018, según se justificó en la fase de alegaciones y no el 31-10-2018 como inicialmente sugirió un informe técnico municipal de 15-05-2018), por importe de 9.000 euros, correspondiente (según indica la misma factura en su apartado de *observaciones*) a la realización de 10 cursos del programa *Formación para el empleo y el emprendimiento*, ejecutados durante los meses de **febrero a octubre de 2018**; y

-Otra de 29-11-2018 (recibida electrónicamente a través de la plataforma FACE el 29-11-2018), también por importe de 9.000 euros, correspondiente (según indica la misma factura en su apartado de *observaciones*) a la realización de actividades comprendidas en el programa *Reiníciate, lánzate y emprende*, durante el mes de **noviembre de 2018**".

Sendos informes técnicos municipales de 15-05-2019 y de 29-01-2019 señalan que, dado que son facturas emitidas por la misma Asociación suscriptora del Convenio, no son aptas para justificar el cumplimiento de éste. Y, consecuente con ello, la Intervención municipal devolvió ambas facturas al representante de la Asociación emisora, indicándole por teléfono que no eran válidas y que era necesario que dicha Asociación enviara previamente la documentación justificativa del cumplimiento del Convenio.

4. Justificación del cumplimiento del Convenio.

Con fecha de registro de entrada de 12-12-2018, la expresada Asociación presentó en el Ayuntamiento actuante la documentación relativa a la justificación del cumplimiento del Convenio (exigida por la E.7ª del mismo), en la que se incluyen de nuevo las dos precitadas facturas, aunque ahora en formato papel y con los núms. 105 y 107.

De nuevo, según señalan los precitados informes técnicos municipales de 15-05-2019 y 29-01-2019, el Ayuntamiento actuante entendió que la información justificativa aportada seguía estando incompleta y se volvió a requerir telefónicamente a la Asociación interesada para que la completase.

El 18-01-2018, se recibió en el registro municipal otra documentación adicional justificativa, en la que ahora figuran dos facturas (con los núms. 00014 y 00017), emitidas por otra entidad (*G.I.A.I.S.L.*) a la Asociación expresada, por importe de 9.000 euros cada una de ellas y que se corresponden, respectivamente, con el programa de *Formación para el empleo y el emprendimiento*, ejecutado durante los meses de febrero a octubre de 2018, y con el programa *Reiníciate, lánzate y emprende*, ejecutado durante el mes de noviembre de 2018.

Estas nuevas facturas se entendieron como correctas, pero se detectó que aún faltaban los justificantes de estar la Asociación expresada al corriente de pagos por Seguridad Social y accidentes de trabajo, los cuales fueron requeridos a la misma, que los envió el 24-01-2019 (fols. 227 y 228 del expediente), todo ello según resulta del reiterado informe técnico municipal de 15-05-2019.

5. Fases de gasto y pago.

-El 19-12-2018, por Decreto de Alcaldía núm. 2240/2018, se resolvió *“aprobar el gasto de 18.000 euros, con cargo a la partida presupuestaria 2410-48900 del Presupuesto municipal de 2018”* y *“dar cuenta a los departamentos de Intervención y Tesorería”*.

-El 31-12-2018, se emitió el documento municipal ADO, por el que el Ayuntamiento actuante reconoció una obligación de pago de 18.000 euros a favor de la Asociación expresada, sobre la base de la anterior Resolución.

-El 29-01-2019, la Técnica de turismo del Ayuntamiento actuante emitió el precitado informe técnico municipal sobre el cumplimiento del Convenio, en el que, tras examinar la documentación justificativa presentada, entendió que, *“dentro del plazo concedido”*, la Asociación beneficiaria había cumplido los requisitos, condiciones y compromisos exigidos, y había aportado toda la documentación exigible, por lo que informó favorablemente que se aprobase la justificación presentada, *“al efecto de aprobar el pago de la subvención, importe que asciende a la cantidad de 18.000 euros”*.

-El 02-04-2019, la Interventora accidental firmó un informe de fiscalización (en la fase de pago OP), *de conformidad* con pagar la subvención nominativa derivada del Convenio suscrito por importe de 18.000 euros (con cargo en la partida 2410-48900 del presupuesto de gastos de 2018, conforme a la RC: 201800035185).

-El 02-04-2019, por Decreto de Alcaldía núm. 701/2019, a la vista de la existencia de crédito, del citado informe técnico favorable sobre la justificación presentada y del referido informe de fiscalización sobre la procedencia del pago, se resolvió: aprobar la justificación presentada; ordenar el pago *“del “importe previsto en el Convenio firmado... que asciende a la cantidad de 18.000 euros”*; y notificar todo ello a la Asociación interesada.

Segundo

1. El 03-04-2019, se somete la notificación del referido Decreto 701/2019 a la firma del Secretario General del Ayuntamiento actuante, pero éste, en correo electrónico de la misma fecha, dirigido a la Técnico municipal de turismo (fol. 247), la rechaza, propone

paralizar el pago y que dicho Decreto sea revisado de oficio, al detectar (cfr. fol. 248) las siguientes y, a su juicio, *graves*, **irregularidades** en la tramitación de este expediente:

-Falta del preceptivo **informe previo** de la Secretaría General, exigido por el art. 177.1 ROF'86 (Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre),

-Falta de acreditación sobre si la Asociación ha presentado los justificantes de cumplimiento del Convenio en los **plazos** señalados en el mismo o en eventuales prórrogas municipales, cuya existencia y, en su caso, órgano concedente, fecha y número del acuerdo concesional, no constan.

-Falta de acreditación sobre si la Asociación ha cumplido **íntegramente** el Convenio, pues un cumplimiento parcial del mismo exigiría la reducción proporcional de la subvención.

-Falta de acreditación sobre si las fases ADO para el pago de la subvención fueron realizadas en 2018 (el documento ADO lleva fecha de 31-12-2018), ya que, en otro caso, no puede procederse a pagar con cargo al **presupuesto de 2018**, como pretende el Decreto cuestionado; y

-Falta de justificación del **importe** que se ordena pagar, ya que las dos facturas admitidas suman 18.000 euros y se refieren a un cumplimiento del 100% de las actividades objeto del Convenio, pero éste sólo obliga al Ayuntamiento a asumir dicho coste en un 70%.

-Falta de claridad en los documentos justificativos sobre el **cumplimiento** del Convenio, ya que los mismos suscitan *serias dudas* en cuanto al origen de las facturas presentadas y a la posible participación en las actividades formativas de personas no desempleadas.

2. El 03-05-2019, sobre esa base, la Alcaldía resuelve incoar un procedimiento de revisión de oficio de las *actuaciones administrativas relativas al mencionado expediente*, es decir, de los Decretos de Alcaldía núms. 2240/2018, 19 de diciembre, y 701/2019, de 2 de abril de 2019, por los que, respectivamente, se aprobaron el gasto y el pago de 18.000 euros a la Asociación interesada, y de los demás actos administrativos de trámite con ellos conexos y que les sirvieron de soporte, como son los informes favorables de 29-01-2019, de la Técnico municipal de turismo, y de 02-04-2019, de la Interventora accidental.

3. En la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, se incorporaron los documentos siguientes:

-Informe técnico municipal de 15-05-2019, de la Técnico de turismo del Ayuntamiento actuante, varias veces citado, que entendió procedente el pago.

-Informe jurídico de 20-05-2019, del Secretario General del Ayuntamiento actuante, en cuanto que tiene asignada la Jefatura de los Servicios Jurídicos del mismo, en el que concluye que:

”Procede tramitar un expediente de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, con objeto de proceder a la declaración de nulidad del asiento contable ADO realizado supuestamente con fecha 31-12-2018 y del Decreto de Alcaldía núm. 701/2019, de 02-04-2019, así como de todos los actos administrativo de trámite que les sirven de sustento (fundamentalmente los informes de la Técnico de turismo de 29-01-2019 y de la Interventora accidental de 02-04-2019), que debemos entender que nunca se han producido, retomando el presente expediente, que quedaría anulado por completo, en el momento en que la entidad beneficiaria presentó la documentación justificativa, al objeto de que se proceda a la emisión de nuevos informes por el gestor del expediente y por la Intervención”.

-Alegaciones de 14-06-2019, presentadas por la Asociación interesada, en las que, en suma, sostiene: i) haber cumplido el Convenio; ii) haber justificado, íntegramente y en plazo, la realización de las actividades subvencionadas; iii) haber presentado las facturas correspondientes a las mismas; iv) haber subsanado inmediatamente cuantos defectos le ha señalado el Ayuntamiento actuante; y v) haber presentado a cobro una cantidad de 18.000 euros, al seguir una indicación municipal basada en una interpretación incorrecta del Convenio, por lo que reconoce que sólo procede, a la vista de los gastos derivados de la ejecución del Convenio (49.972,32 euros), que dicho Ayuntamiento pague un 30%, es decir, 14.991,67 euros.

-Informe jurídico de 21-10-2019, de la Secretaría General del Ayuntamiento actuante, sobre las alegaciones presentadas, en el que insiste en la nulidad radical de los actos precitados, por las razones señaladas en su precitado informe inicial de 03-04-2019.

-Acuerdo de 25-10-2019, de la JGL del Ayuntamiento actuante, por el que se solicita dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja. Esta petición fue formulada, a través de la Consejería de Gobernanza, mediante escrito de 06-11-19 (registrado de entrada en este Consejo el 08-11-2019 en el expediente consultivo C-2015), si bien la misma fue inadmitida por este mismo Consejo (por defecto de forma, al hallarse incompleta la documentación remitida), mediante escrito de 08-11-19 (registrado de salida el mismo día).

Tercero

El 26-11-2019, por Decreto de la Alcaldía núm. 2080/2019, vistos los arts. 106 y 25.1.b) LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas), se resolvió declarar la **caducidad** del procedimiento de revisión de oficio, ordenar el archivo de las actuaciones y dar traslado a la Asociación interesada.

Cuarto

1. El 27-11-2019, por Providencia de Alcaldía, visto el art. 95.3 LPAC'15, se resolvió incoar un **nuevo procedimiento** de revisión de oficio e incorporar al nuevo expediente el informe técnico municipal de 15-05-2019, de la Técnico de turismo del Ayuntamiento actuante, y el informe jurídico de 20-05-2019, del Secretario General del mismo Ayuntamiento.

2. En el trámite de **vista y audiencia** de la Asociación interesada, se adjuntan dos fallidas notificaciones domiciliarias y una notificación edictal en el BOE de 18-01-2020. La Asociación interesada no ha presentado nuevas alegaciones ni ha manifestado interés en incorporar las que formuló el 14-06-2019.

3. Consta también en el expediente un nuevo **informe jurídico** de 11-02-2020, de la Secretaría General del Ayuntamiento actuante, que reitera las conclusiones de su informe de 20-05-2019.

Quinto

En sesión de 14-02-2020, la JGL del Ayuntamiento, a la vista de los antecedentes expuestos, acuerda que, *“a través de su conducto, sea elevado el presente expediente al Consejo Consultivo para de La Rioja para la formulación de dictamen preceptivo”*.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 16 de abril de 2020, y registrado de entrada en este Consejo el 17 de abril de 2020, el Excmo. Sr. Consejero Gobernanza pública 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 17 de abril de 2020, 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 a la Consejera señalada 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 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”*.

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

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

Tramitación del procedimiento de revisión de oficio

1. La **tramitación** del procedimiento administrativo de revisión de oficio se ha ajustado a las previsiones legales vigentes, observándose los trámites esenciales del mismo. No obstante, parece conveniente incidir en algunos aspectos del mismo.

2. En relación con el **órgano competente** para acordar la revisión de oficio, genéricamente referido en el art. 106 LPAC'15, tratándose de un ente local, debe acudir a la LBRL'85 (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local), y a su normativa de desarrollo, de la que resulta, en efecto, que corresponden al Alcalde "*las facultades de revisión de oficio de sus propios actos*", a tenor del art. 124.4.m) LBRL'85 y del art. 218 ROF'86 (Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre), a cuyo tenor, sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los arts 65, 67 y 110 LBRL'85, "*los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común*".

3. En cuanto al **plazo**, tal y como dispone el art. 106.5 LPAC'15, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio. Si se hubieran iniciado de oficio, como es nuestro caso, transcurridos dichos 6 meses sin dictarse resolución, se producirá su caducidad.

Precisamente esto último es lo que sucedió con el primer procedimiento de revisión de oficio sobre este asunto, que fue incoado el 03-05-2019 y concluido por caducidad el 26-11-2019, tal y como declaró el Decreto de Alcaldía núm. 2080/2019, ya que, efectivamente, procedía, en nuestro criterio, entender que el plazo de resolución de aquel primer procedimiento no había sido interrumpido por la solicitud, efectuada el 25-10-2019, del dictamen preceptivo al Consejo Consultivo (*ex art. 22.1.d) LPAC'15*), dado que, como hemos expuesto en los Antecedentes de hecho, dicha solicitud fue inadmitida por este Consejo al hallarse incompleta la documentación remitida.

Declarada, pues, correctamente a nuestro juicio, la caducidad de aquel primer procedimiento revisor, la antes citada Providencia de la Alcaldía de 27-11-2019 resolvió incoar un nuevo expediente de revisión de oficio, lo cual es ajustado a Derecho al aplicar lo previsto en los art. 25.1 b) y 95.3 LPAC'15, partiendo del carácter imprescriptible de la revisión de oficio *ex art. 106 LPAC'15*.

4. En cuanto a los **límites** de la revisión de oficio, ésta, ciertamente, puede ser ejercitada en cualquier momento, como establece el precitado art. 106 LPAC'15, pero conviene también tener en cuenta que esta falta de sujeción a plazo viene matizada por el art. 110 LPAC'15, al establecer que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada *“cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*; si bien, en el procedimiento que nos ocupa, entendemos que no concurre ninguno de los límites señalados.

5. Por último, respecto al trámite de **audiencia**, que es esencial de este procedimiento, la referida Providencia, tras incorporar, al nuevo expediente, el informe técnico de 15-05-2019 y el informe de la Secretaría General de 20-05-2019 (que también fueron incluidos en el anterior procedimiento revisor caducado), confirió traslado a la Asociación interesada, por plazo de 10 días hábiles, para consultar el expediente y formular alegaciones. Pero, a pesar de ello, tras dos fallidas notificaciones domiciliarias y una notificación edictal en el BOE de 18-01-2020, no luce en el nuevo expediente alegación alguna de la Asociación interesada, dado que, por una parte, no se han incorporado de oficio las efectuadas el 14-06-2019 (*ex art. 95.3 LPAC'15*), y dicha Asociación tampoco ha formulado ninguna nueva, ni manifestado interés en que se incorporasen las aportadas en el primer expediente caducado.

Tercero

Actos administrativos sujetos a revisión de oficio

1. Determinación.

La Providencia de Alcaldía de 03-05-2019 por la que se inició el primer procedimiento, luego caducado, de revisión de oficio (fol. 238) incurrió en la imprecisión de no señalar con claridad los actos que serían objeto de revisión; y el mismo defecto presenta la Providencia de Alcaldía de 27-11-2019 por la que se inicia el presente (segundo) procedimiento revisor (fol. 375), pues ambas aluden genéricamente, como objeto de revisión, a *“las actuaciones administrativas”* relativas a sus respectivos expedientes.

Esta imprecisión debe ser evitada en lo sucesivo, ya que la potestad revisora no se dirige contra actuaciones genéricas o procedimientos globalmente considerados, sino sólo contra disposiciones o actos concretos, aunque, de la revisión de éstos, pueda seguirse la nulidad de series concatenadas de actuaciones conexas.

No obstante, este defecto no produce, en el presente caso, la nulidad de la Providencia de iniciación y, con ella, de todo el procedimiento revisor tramitado, ya que

dicha Providencia de 27-11-2019 aclara, en su parte introductoria, que las actuaciones cuya revisión de oficio se pretende son las de *“reconocimiento de la obligación y la ordenación del pago de la subvención regulada en el Convenio”* con la Asociación que nos ocupa.

Esta determinación es suficiente para identificar que el objeto de revisión son los concretos actos señalados en el informe jurídico municipal de 20-05-2019 (fol. 486), es decir: i) el Decreto de la Alcaldía núm. 2240/2018, de 19-12-2018, sobre aprobación del gasto de 18.000 euros, destinado a satisfacer la subvención que nos ocupa; ii) el acto plasmado en el documento o asiento contable ADO de 31-12-2018, sobre tramitación de las fases de gasto y pago de dicha subvención; iii) el Decreto de Alcaldía núm. 701/2019, de 02-04-2019, de ordenación del pago de la misma subvención y iv) por conexión, los actos administrativos de trámite que éste último Decreto 701/2019 toma como fundamento, que son los informes de 29-01-2019, de la Técnico municipal de turismo, y de 02-04-2019, de la Interventora accidental.

Procedemos, pues, seguidamente, al análisis de cada uno de los expresados actos cuya revisión de oficio pretende el Ayuntamiento actuante.

2. Decreto de Alcaldía núm. 2240/2018, de 19-12-2018.

Comencemos recordando que las fases que integran la ejecución del presupuesto municipal de gastos son las contempladas por el art. 184.1 LHL'04 (Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por RD-Leg 2/2004, de 5 de marzo), desarrollada, en este punto, por el RD 500/1990, de 20 de abril: i) la *autorización o aprobación del gasto* (fase de gasto “A”); ii) el *compromiso o disposición del gasto* (fase de gasto “D”); iii) el *reconocimiento de la obligación* (fase de pago “O”); y iv) la *ordenación del pago* (fase de pago “P”).

Según los arts. 73.1.b) y 73.3 LGP'03, 65.1.b), 65.3 y 184.1.b) LHL'04 y 56 RD 1900/1990), la fase de gasto “D” (es decir, de *compromiso o disposición del gasto*) concluye con el *“acto mediante el cual se acuerda... la realización de gastos, previamente autorizados (en la fase de gasto “A”), por un importe exactamente determinado”*. Dicho acto tiene *“relevancia jurídica para con terceros”* pues vincula *“a la Entidad local a la realización de un gasto concreto y determinado, tanto en su cuantía como en las condiciones de ejecución”*.

Pues bien, el Decreto de Alcaldía 2240/2018, de 19-12-2018, decidió *“aprobar el gasto de 18.000 euros, con cargo a la partida presupuestaria 2410-48900 del Presupuesto municipal de 2018”* y *“dar cuenta a los departamentos de Intervención y Tesorería”*.

Como señala el informe jurídico de 20-05-2019, si este Decreto fuera considerado como emitido en la fase de pago “O”, es decir, como un acto de reconocimiento de una obligación de pago, habría que considerarlo nulo de pleno Derecho *ex art. 47.1. e) LPAC’15*, por haber prescindido de plano del procedimiento legalmente establecido, ya que, en el momento de dictarlo, no se había todavía realizado siquiera la justificación del cumplimiento del Convenio, prevista en su E. 7ª.

No obstante, cabe razonablemente entender (como manifiesta el informe técnico municipal de 15-05-2019 y admite también el precitado informe jurídico de 20-05-2019) que dicho Decreto constituye sólo un acto emitido en la fase de gasto “D”, es decir, una aprobación de la disposición o compromiso de gasto, que no sería nula en la fecha en que se adoptó, porque no impedía una posterior justificación del cumplimiento del Convenio.

3. Documento o asiento contable ADO de 31-12-2018.

A) Sigamos recordando también que el art. 184.1 LHL’04 prevé que las Entidades locales, *“en la forma que reglamentariamente se establezca”*, abarquen *“en un solo acto administrativo dos o más fases del presupuesto de gasto de las enumeradas en el apartado anterior.”* (cfr. *supra*). En desarrollo de esta previsión legal, el RD 500/1990, de 20 de abril: i) en su art. 67, permite que las Entidades locales puedan unificar las fases de *autorización “A” y disposición “D”* (recogiéndolas en un documento contable “AD”) y las de *“autorización “A”, disposición “D” y reconocimiento de la obligación “O”* (reflejándolas en un documento contable “ADO”); y ii) en su art. 68, obliga a las Entidades locales a *“establecer, en las Bases de ejecución del presupuesto, los supuestos en que, atendiendo a la naturaleza de los gastos y a criterios de economía y agilidad administrativa, se acumulen varias fases en un solo acto administrativo”*.

B) Para la interpretación de estos preceptos, hemos de precisar que los documentos a los que se refieren pueden recoger formalmente:

-Un acto administrativo simple, esto es, consistente en una única decisión (propia de las fases presupuestarias de gasto o de pago), como sucede con los documentos denominados “A”, “D” y “O”, que se limitan a recoger, respectivamente, un acto de autorización de gasto (propio de la fase de gasto “A”), de disposición de dicho gasto (propio de la fase de gasto “D”) o de reconocimiento de la obligación de pagarlo (propio de la fase de pago “O”); o bien,

-Un acto administrativo complejo, esto es, acumulativo de varias decisiones (propias de las fases presupuestarias de gasto o de pago), como sucede con los documentos denominados AD y ADO, que acumulan, en un mismo y único documento, dos o tres decisiones administrativas propias de las fases de gasto (A y D) o de gasto y pago (A, D y O), aunque referidas todas ellas al mismo expediente.

C) Esto dicho, en el fol. 218 del expediente luce un documento contable ADO de 31-12-2018, que reconoce una obligación de pago de 18.000 euros a favor de la Asociación que nos ocupa (fase O), pero lo hace en base al precitado Decreto de Alcaldía 2240/2018, de 19-12-2018 que, como hemos expuesto, decidió la autorización o aprobación del gasto (fase A) y el compromiso o disposición del gasto (fase D).

D) En tales condiciones y a la vista de la interpretación que hemos expuesto sobre el régimen legal de la documentación de las fases A,D y O, debemos concluir que, en este caso, el documento de 31-12-2018 que nos ocupa: i) si bien podría reputarse ajustado a Derecho, en cuanto que incorpora decisiones (de autorización o aprobación del gasto “A”; y de compromiso o disposición del gasto “D”) que son propias de la *fase de gasto*, en la que se limita a reiterar las que ya habían sido adoptadas válidamente por el Decreto de Alcaldía núm. 2240/2018, de 19-12-2018, que antes hemos analizado; ii) debemos, sin embargo, considerarlo no ajustado a Derecho, en cuanto que incorpora una decisión (el reconocimiento de una obligación de pago “O”) que es propia de la fase de pago, la cual no podía iniciarse sin una previa justificación del cumplimiento del Convenio que, en este caso, se produjo más tarde.

En efecto, esta anticipación de la decisión de pago implica su nulidad de pleno Derecho *ex art. 47.1. e) LPAC’15*, por haber prescindido de plano del procedimiento legalmente establecido, ya que, en el momento de adoptar dicha decisión, no se había todavía realizado la referida justificación del cumplimiento del Convenio, debiendo señalar a estos efectos:

1/ Que dicha justificación previa viene exigida en la E.7ª del propio Convenio.

2/ Que el reconocimiento de la obligación no puede realizarse de plano y sin trámites previos, ya que, de según el art. 59 del RD 500/1990 “*previamente al reconocimiento de las obligaciones, habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto*;

3/ Que el mismo precepto añade que “*las Entidades locales establecerán, en las Bases de ejecución del presupuesto, los documentos y requisitos que, de acuerdo con el tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación*”; y, a este respecto, los núms. 22 y 23 BEPA (Bases de ejecución del Presupuesto municipal de Arnedo de 2018), establecen: i) que el reconocimiento y liquidación de obligaciones, “*es el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la Entidad, derivado de un gasto autorizado y comprometido, **previa la acreditación documental, ante el órgano competente, de la realización de la prestación** o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que*

en su día autorizaron y comprometieron el gasto”; y ii) que sólo tras dicha acreditación documental, se trasladará la documentación, a la Intervención, para su previa fiscalización y, luego, al órgano competente para su posterior aprobación.

4/ Que la nulidad de esta decisión propia de la fase de pago se comunica a todo el acto acumulativo que es documentado en el instrumento o asiento contable ADO, ya que, como hemos señalado, el art. 68 del RD 500/1990, de 20 de abril, establece que se trata de *“un solo acto administrativo”*.

E) Ahora bien, entendemos que no procede declarar la nulidad de pleno Derecho de la orden de pago plasmada en el documento ADO que nos ocupa, ya que ha devenido ineficaz pues el propio Ayuntamiento actuante no pagó la cantidad ordenada en este documento ADO, sino que, prescindiendo del mismo y, en todo caso, desplazándolo en cuanto a su eficacia, adoptó una nueva decisión, expresa y posterior, para ordenar el mismo pago, al aprobar el Decreto de Alcaldía 701/2019, de 02-04-2019, cuya validez o nulidad analizamos seguidamente.

4. Decreto de Alcaldía núm. 701/2019, de 02-04-2019.

El Decreto de la Alcaldía núm. 701/2019, de 2 de abril de 2019, ordena el pago del *“importe previsto en el Convenio firmado con fecha 2 de febrero que asciende a la cantidad de 18.000 euros”*. Dedicamos el siguiente Fundamento de Derecho a analizar la validez o nulidad radical de esta decisión administrativa, atendiendo especialmente a si la misma reúne o no los *requisitos esenciales* que la justifiquen.

Tercero

Sobre la nulidad de pleno Derecho del Decreto de Alcaldía núm. 701/2019

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, 3ª) 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. 3ª, 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 acto administrativo cuya revisión se propone.

El procedimiento de revisión de oficio analizado tiene origen en un Convenio de colaboración suscrito entre el Ayuntamiento actuante y la expresada Asociación, para que el primero subvencionase el desarrollo por la segunda de dos programas de formación gratuita de desempleados con objeto de mejorar la empleabilidad y el desarrollo profesional.

Dicho Convenio, al instrumentar una subvención directa, está excluido del ámbito contractual público, a tenor del art. 4.1. d) LCSP'15 (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público) vigente, en el momento de su firma; y se rige por la normativa general en materia de subvenciones, pues el art. 28 LGS'03 (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones), establece que “1. La resolución de concesión y, en su caso, **los Convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones establecerán las condiciones y compromisos aplicables** de conformidad con lo dispuesto en esta ley. Los convenios —continúa el precepto— “*serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, o en los de las corporaciones locales, sin perjuicio de lo que a este respecto establezca su normativa reguladora*”.

En este sentido, a tenor de apartado 41ª.1 BEPA (Bases de ejecución del Presupuesto municipal de Arnedo para 2018), su concesión debía, en efecto, formalizarse a través de un “*Convenio que tendrá el carácter de base reguladora de la concesión*”, cuya aprobación requiere, además, la aportación de una extensa documentación que se ha adjuntado al expediente.

El art. 36.1-a LGS’03, establece también 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).

Hoy, la previsión de art. 62.1 LPAC’92 tiene idéntica redacción en el art. 47.1-f LPAC’15, a cuyo tenor: “*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*”.

Lo anterior sitúa en el centro de nuestro examen, las propias Estipulaciones (E.) del Convenio (detalladas ya en el Antecedente Primero), en tanto son éstas las que concretan los compromisos, condiciones y obligaciones requeridas para la concesión de la subvención. En especial, la E 2ª, 3ª, 7ª, 9ª y 11ª, referentes a los compromisos económicos, justificación y plazo.

3. Aplicación al presente caso de la normativa expuesta.

A) El Decreto de la Alcaldía núm. 7012019, de 2 de abril de 2019, aprueba la justificación del cumplimiento del Convenio presentada por el beneficiario y ordena el pago del “*importe previsto en el Convenio firmado con fecha 2 de febrero que asciende a la cantidad de 18.000 euros*”, basándose: i) en primer lugar, en el informe de 29-01-2019, de la Técnico de turismo del Ayuntamiento actuante que, tras examinar la documentación justificativa presentada por la Asociación concernida, concluye que la misma ha cumplido los requisitos, condiciones y compromisos exigidos “*dentro del plazo concedido*”; y que ha presentado toda la documentación exigible, por lo que informa favorablemente “*al efecto de aprobar el pago de la subvención, por importe que asciende a la cantidad de 18.000 euros*”; y ii) en segundo lugar, en el, también favorable, informe de fiscalización de 02-04-2019, de la Interventora A., sobre la subvención que nos ocupa, por importe de 18.000 euros (con cargo en la partida 2410-48900 del presupuesto de gastos de 2018, conforme a la retención crediticia RC 201800035185).

B) Sin embargo, el informe jurídico de 20-05-2019, sostiene que el citado acto administrativo (en forma de Decreto de Alcaldía) es nulo de pleno Derecho, en esencia: i) por haberse realizado fuera de plazo la obligada justificación documental del

cumplimiento de las condiciones del Convenio; ii) por basarse dicha justificación en documentos justificativos que presentan “*serias dudas*”, por haber sido emitidas por una entidad cuyo objeto social parece ser ajeno a los fines formativos del Convenio y por la posible participación en las actividades formativas de personas no desempleadas; y iii) por exceder la cantidad que se ordena pagar del importe máximo de subvención concedido. Analizamos seguidamente estas objeciones.

D) En cuanto al cumplimiento por la Asociación de los **plazos** de justificación de las actividades, recordemos que la justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en la concesión de la subvención es, a tenor de la precitada E.7ª del Convenio regulador, un acto obligatorio que la Asociación beneficiaria tenía que realizar “*dentro de los 60 días naturales siguientes a la realización del proyecto*”; pero no puede ignorarse que dicha previsión genérica se encuentra matizada luego en la E. 11ª (*Plazo de justificación y duración del convenio*), al establecer que el beneficiario se compromete a presentar la documentación justificativa “*antes del 30 de noviembre de 2018*”, momento en el cual se dice también que “*las actividades formativas deberán de estar completamente finalizadas*”.

Por ello, no habiéndose utilizado la expresamente prevista posibilidad de prórroga, el plazo de justificación, a la vista de las dos Estipulaciones citadas, finalizaba el **30 de noviembre de 2018**. Pues bien, en los Antecedentes, ha quedado constatado: i) que, antes de esa fecha, la Asociación beneficiaria se limitó a presentar dos facturas, que resultaban claramente inhábiles a efectos de dicha justificación; y ii) que dicha justificación, incluidas nuevas facturas, se fue realizando sucesivamente, al hilo de los requerimientos que, para completar la documentación presentada, efectuó la Técnico municipal de turismo, y no cabe entenderla concluida hasta el **18 de enero de 2019**.

Ahora bien, lo cierto es que puede entenderse que la Asociación beneficiaria ha cumplido el plazo general de 60 días previsto en la E. 7ª del Convenio, pues: i) las acciones formativas finalizaron el 29 de noviembre de 2018; y ii) la disposición de dicho plazo por la Asociación fue sostenida por la propia Técnico municipal de turismo en sus informes de 29-01-2019 y de 15-05-2019, especialmente en el primero de ellos, cuando, “*sobre el cumplimiento del beneficiario de sus obligaciones*”, concluyó que éste se había realizado “*dentro del plazo concedido*”.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, la conducta observada por la Asociación en orden al cumplimiento de los plazos no permite apreciar la falta de un *requisito esencial* que conlleve como efecto la nulidad de la orden de pago de la subvención.

E) En cuanto a la eventual irregularidad de las **facturas** presentadas en atención a que, según el informe jurídico expresado, habían sido emitidas por una empresa desligada de las funciones formativas objeto de la subvención, no constan datos suficientes en el

expediente para que este Consejo puede pronunciarse sobre este extremo.

F) Respecto a la posible participación en las actividades formativas de personas **no desempleadas** (que el firmante del precitado informe jurídico fundamenta en su conocimiento personal, a la vista de algunas de las fotografías aportadas), es de señalar que, si bien el Convenio se dirigía preferentemente a desempleados, la Asociación, en las alegaciones que formuló con ocasión del primer procedimiento (luego caducado) de revisión de oficio, imputó al Ayuntamiento actuante la responsabilidad de comprobar las condiciones personales de los admitidos a la realización de los cursos, lo cual no ha sido rebatido en este (nuevo) procedimiento por el Ayuntamiento actuante, quizá al no haber sido incorporadas aquellas alegaciones a este (nuevo) procedimiento de revisión de oficio que ahora nos ocupa. En todo caso, el (nuevo) expediente que nos ha sido remitido sigue sin facilitar datos suficientes para que este Consejo pueda realizar a este respecto consideraciones adicionales, más aún cuando tampoco la realiza el específico informe de la Técnico de turismo de 29-01-2019 sobre el cumplimiento del beneficiario de sus obligaciones.

G) En cuanto a si la orden de pagar 18.000 euros a la Asociación beneficiaria de la subvención supera el **importe máximo** permitido por el Convenio regulador de la subvención, debemos señalar lo siguiente.

-En primer lugar, que el Decreto de Alcaldía que ahora nos ocupa desplaza y sustituye, como antes hemos señalado, la eficacia del documento contable ADO de 31-12-2018, por lo que prescindimos de cualquier otra consideración sobre el mismo.

-En segundo lugar, que, para el pago de 18.000 euros ordenado por el Decreto de Alcaldía que nos ocupa consta la existencia de crédito (en virtud de la retención crediticia RC de 07-08-2018) y de la modificación de créditos del Capítulo 2º al 4º, publicada en el BOR de 26-10-2019, para incluir esta subvención nominativa, por lo que este extremo presupuestario no es objeto de debate

-En tercer lugar, que, dicho lo anterior, la cuestión se centra sólo en si la cantidad cuyo pago se ordena (18.000 euros) excede la que corresponde pagar al Ayuntamiento actuante según el Convenio regulador de la subvención; y, a este respecto, debemos señalar lo siguiente:

1/ Que el Convenio regulador de la subvención estableció: i) que el gasto total para la Asociación beneficiaria sería de 60.000 euros, destinados a realizar dos proyectos o programas; ii) que cada uno de tales proyectos o programas se valoraba en 30.000 euros; iii) que la aportación municipal podía ascender (tras la ejecución de los programas y su adecuada justificación) a un máximo de 9.000 euros por cada uno de tales proyectos o programas

2/ Que lo anterior, aun cuando podía dar pie a pensar que la aportación máxima global a cargo del Ayuntamiento actuante (18.000 euros), podría obtenerse si la Asociación facturaba el máximo de 9.000 euros por cada uno de los dos cursos; lo cierto es que la E.3ª del Convenio regulador del subvención (como se ha expuesto en el Antecedente Primero) sólo permitía el pago del “30% del coste económico valorado de cada proyecto”, es decir, que si se facturaba un total de 18.000 euros (9.000 euros por cada uno de los dos proyectos o programas previstos), el Ayuntamiento no estaba obligado a pagar dichos 18.000 euros, sino sólo el 30% de ellos, es decir, en esa hipótesis, 5.400 euros (2.700 euros por cada uno de los dos programas previstos). De esta limitación del compromiso municipal al 30% es plenamente consciente la Asociación como lo demuestran sus alegaciones de 14-06-2019 (presentadas en el anterior procedimiento caducado), en las que, partiendo de una diferente cifra de coste de actividades (49.972,32 euros), propone que el Ayuntamiento actuante pague un 30%, es decir, 14.991,67 euros.

3/ Que, en el mismo sentido, la E.9ª del mismo Convenio: i) requiere al beneficiario la presentación de una “*Memoria económica justificativa del coste de las actividades realizadas junto con las facturas y otros documentos acreditativos válidos conforme a la ley, por el importe total de los gastos subvencionables de la actividad o proyecto subvencionado*”; ii) establece que el “Ayuntamiento **reducirá la subvención** concedida en cuantía proporcional a lo realmente gastado en el desarrollo de la actividad subvencionada, **si, al justificar su coste, resultase inferior respecto al presupuesto presentado**”; iii) prevé que “el pago de la subvención máxima de 9.000 euros prevista para cada uno de los dos programas formativos y que representa un máximo del 30% del coste previsto, **se realizará previa justificación por el beneficiario de la realización completa de la actividad, previa aportación de la documentación señalada en la E.7ª**”; y iv) establece que “**se perderá el derecho al cobro total o parcial de la subvención en el supuesto de falta de justificación o de concurrencia con otras subvenciones, siempre que la suma exceda del coste del programa**”.

4/ Que, en suma, la Asociación beneficiaria venía obligada a presentar justificación de todos los gastos vinculados a la ejecución de los dos programas subvencionados, correspondiendo entonces al Ayuntamiento sufragar el 30% de la cantidad que resultara en cada uno de ellos. Sin embargo, dicha Asociación presentó dos facturas (una por cada programa formativo) por el importe máximo previsto (9.000 Euros), lo cual, en aplicación del Convenio, sólo permitía al Ayuntamiento autorizar el pago de un máximo de 2.700 Euros por cada uno de dichos programas.

5/ Que, a juicio de este Consejo, no sobrepasar el límite máximo del 30% de financiación municipal impuesto por el Convenio regulador es un requisito *esencial* de la subvención concedida (aun en los términos restrictivos a los que aludíamos en

el Fundamento de Derecho Tercero de este dictamen), ya que se trata de un auténtico presupuesto que explica y justifica la adquisición del derecho al cobro de la subvención.

6/ Que, por tanto, el Decreto de Alcaldía que nos ocupa es nulo de pleno Derecho, si bien con las consecuencias que se determinan en el siguiente Fundamento de Derecho.

Cuarto

Sobre el alcance de la nulidad de pleno Derecho en este caso

1. Una vez detectada la nulidad a que acabamos de referirnos, es preciso dejar constancia de que el incumplimiento del Convenio por parte de la Asociación beneficiaria que causa dicha nulidad no fue advertido por el Ayuntamiento actuante a lo largo del amplio proceso de justificación y documentación que luce en el expediente.

Es más, la Técnica municipal de turismo explica, en su informe de 15-05-2019 (y antes en el de 29-01-2018), sobre el cumplimiento del Convenio regulador, que se emite informe técnico favorable al pago de los 18.000 euros que se establecen en el Convenio, *por una cuestión de costumbre*, ya que en otros Convenios que gestiona en la misma Área municipal, se requiere justificación por el importe mismo de la subvención concedida

Igualmente, el informe de fiscalización de 02-04-2019, de la Interventora A. entiende *conforme* la documentación justificativa presentada por la Asociación.

Es decir, que el expediente denota que ha producido una interpretación errónea del Convenio, inducida por el propio personal del Ayuntamiento actuante.

2. Así las cosas y por lo que atañe a los efectos de una eventual declaración de nulidad en este caso, este Consejo entiende que los mismos deben limitarse a disponer que las actuaciones sean retrotraídas al momento de la aportación de la justificación documental del Convenio, dando oportunidad a la Asociación beneficiaria para presentar documentación adicional respecto a los gastos totales vinculados a la ejecución de los programas para, si es correcta, proceder al pago del 30% comprometido por el Ayuntamiento.

En este sentido, y aunque tras la caducidad del primer expediente, no se han incorporado al segundo las alegaciones efectuadas por el beneficiario, debe tenerse en cuenta que consta en ellas la documentación justificativa de unos gastos totales por importe de 49.972, 32 euros, por lo que debe comprobarse con rigor a cuánto ascendió verdaderamente el coste de las actividades realizadas.

3. En cualquier caso, 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 beneficiario deberá reintegrar al Ayuntamiento la cantidad indebidamente percibida.

Quinto

Sobre actuaciones conexas

En el presente procedimiento, el Ayuntamiento actuante pretende también la revisión de oficio, por conexión, de los actos administrativos de trámite que el Decreto 701/2019 toma como fundamento, que son los informes de 29-01-2019, de la Técnico municipal de turismo, y de 02-04-2019, de la Interventora accidental.

En numerosos dictámenes (cfr., entre los últimos, por ejemplo, los núms. D.50/19, 108/19, 110/19 ó 122/19), hemos mantenido que las actuaciones administrativas conexas con un acto principal nulo, como son las consistentes en informes previos o asientos registrales posteriores no deben ser objeto de una revisión de oficio independiente de la del acto al que prefiguran o del que derivan, pues la declaración de nulidad de éste basta para afectar a todos los conexas con el mismo.

Reiterando esa doctrina, es claro que no procede revisar sino los actos administrativos a que se refiere el art. 25 LJCA (Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), es decir, los *“expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden, directa o indirectamente, el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”*, circunstancias éstas que no concurren en los dos precitados informes, cuya virtualidad se ha limitado a servir de fundamento al Decreto de Alcaldía 701/2019 que hemos reputado nulo de pleno Derecho.

Por consiguiente, no procede declarar la nulidad de pleno Derecho de los dos referidos informes que, además, carecerán de toda eficacia al quedar incluidos en el ámbito temporal de la retroacción de actuaciones que hemos señalado como efecto de la nulidad radical del precitado Decreto de Alcaldía 701/2019.

CONCLUSIONES

Primera

Procede la revisión de oficio del Decreto de Alcaldía núm. 701/2019, de 2 de abril de 2019, por incurrir el mismo en la causa de nulidad del art. 47.1.f) LPAC'15, al ordenar el pago de 18.000 Euros a favor de la Asociación interesada, cuando ésta carece del derecho a percibir dicha cantidad por faltar el requisito esencial, establecido en el Convenio regulador de la subvención, de que la cantidad facturada al Ayuntamiento actuante para el cobro de la misma no puede exceder del límite del 30% del coste económico total de las actuaciones subvencionadas.

Segunda

Las actuaciones del procedimiento de subvención deben retrotraerse al momento de justificación del cumplimiento del Convenio regulador, para que la Asociación beneficiaria pueda justificar y, en su caso, facturar debidamente las actuaciones formativas realizadas, sin superar los límites económicos establecidos en el Convenio regulador y, en especial, el referido del 30% del coste total máximo que puede asumir el Ayuntamiento actuante.

Tercera

El Ayuntamiento actuante, antes de proceder al pago de la subvención, debe comprobar con rigor la justificación que presente la Asociación beneficiaria y determinar con exactitud el importe de la subvención en aplicación del Convenio que la regula.

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