



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 10 de febrero de 2011, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 20 de enero de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio de la Resolución de la Gerencia Provincial de xxxxx de 3 de diciembre de 2008, por la que se concede a qqqqq, S.L. una subvención para la transformación en indefinido del contrato de un trabajador.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de enero de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 74/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa reducción de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** El 28 de marzo de 2007 se publica en el Boletín Oficial de Castilla y León la Resolución de 22 de marzo de 2007, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que, dentro del Plan General de Empleo, se convocan subvenciones para el año 2007 en los programas de fomento de



empleo estable para jóvenes, mujeres y colectivos que presentan especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo.

**Segundo.-** El 26 de mayo de 2007 qqqqq, S.L. presenta en la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxxx una solicitud de subvención para el Programa II de esta convocatoria, para "fomento de transformación en indefinidos de trabajadores varones mayores de veinticinco años", por la transformación en indefinido del contrato del trabajador D. xxxx1 el 1 de septiembre de 2006.

El 7 de junio de 2007 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx documentación original, con fotocopias para su compulsación, relativa a la subvención solicitada. La citada documentación está constituida por el D.N.I. del solicitante, escrituras de la sociedad qqqqq, S.L. y su C.I.F., D.N.I. del trabajador, informe de vida laboral de la empresa (Código Cuenta de Cotización), documento de acuerdo empresarial de estabilidad en el empleo por el que se pacta la transformación del contrato temporal del trabajador D. xxxx1 en contrato de carácter fijo o indefinido, certificación de cuenta bancaria, contrato de trabajo de duración determinada, prórroga y comunicación de conversión de contrato temporal en contrato indefinido.

**Tercero.-** Por Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxxx de 3 de diciembre de 2008 se concede a la sociedad qqqqq, S.L. la subvención solicitada por importe de 2.100 euros. El 16 de diciembre de 2008 se procede al pago de dicha ayuda.

**Cuarto.-** El 20 de julio de 2010 la Intervención Delegada de la Consejería de Economía y Empleo emite un informe definitivo del control financiero en el que se pone de manifiesto el incumplimiento de los requisitos exigidos para que la transformación contractual pueda ser objeto de subvención, puesto que en los nueve meses anteriores al de la transformación solicitada no se deberían haber producido bajas por extinción de relaciones laborales de trabajadores fijos en los centros de trabajo que la empresa tenga ubicados en la misma provincia, con las siguientes salvedades:

"1) No se computarán como tales, las bajas de los trabajadores fijos que en el período mencionado, se hubieran producido por propia voluntad



del trabajador, muerte, jubilación o invalidez permanente en sus grados de total, absoluta o gran invalidez legalmente reconocidas. Asimismo, tampoco se computarán aquellas bajas de trabajadores fijos que se produzcan por la no superación del periodo de prueba al que se refiere el artículo 14.1 del Estatuto de los Trabajadores.

»Igualmente, no se computarán, como tales, las bajas de los trabajadores fijos que en los nueve meses anteriores al de la contratación o transformación contractual objeto de la solicitud de la subvención, se produjera por alguna causa distinta de las previstas en el apartado anterior si, en dicho período, han sido sustituidos por otros trabajadores fijos cuya contratación no haya sido objeto de subvención al amparo de los Programas de Empleo de la Consejería de Economía y Empleo”.

Se constata la baja de dos trabajadores fijos dentro de los nueve meses anteriores al de la transformación contractual por la que se solicita la subvención. El primero de ellos, D. xxxx2, queda exceptuado del cómputo al tratarse de una baja voluntaria; sin embargo, la baja del segundo trabajador, D. xxxx3, que tuvo lugar el 24 de abril de 2006, se encuentra dentro de los supuestos exceptuados del cómputo y tampoco se ha contratado un trabajador fijo que lo sustituya.

**Quinto.-** El 11 de noviembre el Gerente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León invoca la causa de nulidad del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, acuerda la iniciación del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Resolución de 3 de diciembre de 2008, por la que se concedió a qqqqq, S.L. una subvención por importe de 2.100 euros por la transformación en indefinido del contrato del trabajador xxxx1 y concede un plazo de 10 días hábiles para que la empresa interesada pueda formular alegaciones.

El 24 de noviembre tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx un escrito de alegaciones en el que se expone que, si bien es cierto que en los nueve meses anteriores a la transformación que origina la subvención se produjo la baja del trabajador fijo D. xxxx3, la empresa transformó en dicho período dos contratos temporales en



indefinidos, uno en enero y otro en junio de 2006, por lo que con dichas transformaciones se entiende sustituido al trabajador cesado.

Asimismo se señala que hay dos trabajadores con contrato fijo que han pasado a jubilación parcial y cambiado su código de contratos para ajustarse a la nueva situación, sin que por ello deban de dejar de considerarse trabajadores fijos, por lo que la empresa cumple con los requisitos para tener derecho a la subvención concedida.

**Sexto.-** El 2 de diciembre se formula propuesta de resolución para la declaración de nulidad de la Resolución de 3 de diciembre de 2008 de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxxx por la que se concede a qqqqq, S.L., una subvención por importe de 2.100 euros por la transformación en indefinido del contrato del trabajador xxxx1.

**Séptimo.-** El 3 de diciembre de 2010 la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo de Castilla y León informa favorablemente la propuesta de resolución.

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

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

El procedimiento de revisión de oficio de actos administrativos exige, en concreto, el dictamen favorable del Consejo Consultivo de Castilla y León para los supuestos de nulidad de pleno derecho, conforme al artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones



Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y al artículo 4.1.h).2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, ya citada.

**2ª.-** En cuanto al procedimiento seguido, este Consejo considera que se han cumplido sus trámites esenciales. Se ha otorgado trámite de audiencia y el trámite de petición de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

La competencia para la resolución del procedimiento corresponde al Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León conforme al artículo 63.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, como órgano administrativo jerárquicamente superior del órgano autor de la actuación nula (el Gerente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León), al haber sido adoptada la Resolución que se pretende revisar por delegación de éste.

**3ª.-** El artículo 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dispone:

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

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

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

»2. Son causas de anulabilidad de la resolución de concesión las demás infracciones del ordenamiento jurídico, y, en especial, de las reglas contenidas en esta ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»3. Cuando el acto de concesión incurriera en alguno de los supuestos mencionados en los apartados anteriores, el órgano concedente



procederá a su revisión de oficio o, en su caso, a la declaración de lesividad y ulterior impugnación, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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

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

A su vez, el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que “Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.

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

- Que dicho acto haya puesto fin a la vía administrativa y haya causado estado en dicha vía.

- La existencia de un acto administrativo finalizador de un procedimiento o que haya ganado firmeza por no haber sido impugnado en tiempo y forma.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por la persona interesada. En el caso sometido a dictamen, se inicia a iniciativa de la propia Administración de Castilla y León.

Por su parte, el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece 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”.

**4ª.-** En el supuesto objeto de examen, la nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxxx de 3 de diciembre de 2008, la concesión de la subvención se fundamenta en el artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, puesto que el beneficiario no cumple los requisitos esenciales para percibir la subvención al no cumplir con lo establecido en el apartado quinto de la convocatoria (requisitos de las contrataciones o transformaciones contractuales), cuyo número 6 dispone: “Para que la nueva contratación o la transformación contractual pueda ser objeto de subvención es necesario que se cumplan cada una de las siguientes especificaciones:

»A) En los nueve meses anteriores al de la contratación o transformación por la que se solicita subvención no se han debido producir bajas por extinción de relaciones laborales de trabajadores fijos en los centros de trabajo que la empresa tenga ubicados en la misma provincia, con las siguientes salvedades:

»1) No se computarán, como tales, las bajas de los trabajadores fijos que, en el período mencionado, se hubieren producido por propia voluntad del trabajador, muerte, jubilación o invalidez permanente en sus grados de total, absoluta o gran invalidez legalmente reconocidas. Asimismo, tampoco se computarán aquellas bajas de trabajadores fijos que se produzcan por la no superación del período de prueba al que se refiere el artículo 14.1 del Estatuto de los Trabajadores.

»2) Igualmente no se computarán, como tales, las bajas de los trabajadores fijos que, en los nueve meses anteriores al de la contratación o transformación contractual objeto de solicitud de subvención, se produjeran por alguna causa distinta de las previstas en el apartado anterior si, en dicho período, han sido sustituidos por otros trabajadores fijos cuya contratación no haya sido objeto de subvención al amparo de los Programas de Empleo de la Consejería de Economía y Empleo.



»3) A estos efectos, en las empresas cuyo período de actividad sea inferior a nueve meses, se tendrá en cuenta el período comprendido entre el inicio de la actividad y la formalización de la contratación o transformación contractual por la que se solicita subvención”.

El régimen jurídico aplicable a esta convocatoria, según su apartado segundo, es el establecido en la Orden EYE/1311/2005, de 3 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones establecidas y convocadas por la Consejería de Economía y Empleo y por los organismos autónomos y entes públicos de derecho privado adscritos a ella; en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; en la Ley 13/2005, de 27 de diciembre de 2005, de Medidas Financieras; en el artículo 122 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, en lo que resulte de aplicación; en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como señala la parte expositiva de la resolución de convocatoria, “El presente régimen de subvenciones ha sido excluido del procedimiento ordinario de la concurrencia competitiva en virtud del artículo 33 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, en la redacción dada por la Ley 15/2006, de Medidas Financieras”. De acuerdo con esta Ley, tales subvenciones se conceden de forma directa al amparo del artículo 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que dispone que “Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: (...)”.

»b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa”.

Así, el artículo 33.1 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, dispone que “La Administración de la Comunidad, con la finalidad de desarrollar las políticas activas de empleo, en los términos que se establezcan en las bases reguladoras, concederá subvenciones que promuevan (...) La transformación de contratos temporales en indefinidos”. Los apartados 2 y 3 del mencionado





artículo disponen respectivamente que “Estas subvenciones se otorgarán previa convocatoria pública y habrán de solicitarse en el plazo que se determine en la misma” y que “Las solicitudes se resolverán por el orden de presentación en función del cumplimiento de los requisitos establecidos”.

**5ª.-** El objeto de este dictamen se circunscribe a determinar si el acto de concesión de la subvención es válido al concurrir, en el momento de otorgarse, los requisitos esenciales exigidos por el ordenamiento jurídico con el fin de acceder a estas ayudas.

En el Dictamen 384/2004, de 30 de agosto, de este Consejo Consultivo, ya fue recogida la doctrina de que “La revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concorra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho (o de anulabilidad cualificada) de los legalmente previstos.

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

»Tal y como señalaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1.393/1998, de 9 de septiembre, procede recordar el criterio riguroso que se viene aplicando para subsumir un caso en el supuesto del artículo 62.1.f), por cuanto una laxitud en cuya virtud se pudiera transitar desde el vicio de legalidad a la apreciación, por concurrencia, de la ausencia de un requisito esencial (entendido por tal el legalmente exigido), arrasaría la distinción entre



grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar, en cualquier momento, no sólo los actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en los que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido. Así pues, se requiere no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos y que dicho acto sea contrario al ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales, es decir, relativos a la estructura definitoria del acto, para la adquisición de los derechos por su beneficiario”.

Por lo tanto y en relación con esta última condición, no bastará con que el acto incumpla cualquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque éstos se exijan para la validez del acto en cuestión, sino que resulta preciso distinguir entre “requisitos necesarios” y “requisitos esenciales” a los fines que aquí interesan, de tal forma que no todos los que puedan ser considerados como necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de “esenciales”, que sólo cabe atribuir cuando constituyan los presupuestos de la estructura definitoria del acto o sean absolutamente determinantes para la configuración del derecho adquirido o la finalidad a alcanzar con su concesión.

Dentro de las menciones que deben aparecer en las bases reguladoras de las subvenciones, el artículo 17.3.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se refiere a la definición del objeto de la subvención. En este sentido la base segunda de la Orden EYE 1311/2005, de 3 de octubre, enumera en su apartado primero los proyectos, actuaciones o actividades que pueden ser objeto de subvención. El apartado segundo de dicha base segunda añade que “Las convocatorias, teniendo en cuenta lo establecido en el apartado anterior, concretarán los proyectos, actuaciones o actividades objeto de subvención”.

Es precisamente en la convocatoria donde se determinan los requisitos que deben cumplirse en relación con el objeto de la subvención para ser beneficiarios de ella. De ello puede concluirse que el incumplimiento de alguna de estas exigencias no supondría el incumplimiento de un requisito esencial de la subvención, lo que motivaría que la Resolución de 3 de diciembre de 2008 no sería revisable de oficio, al amparo del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26



de noviembre. Ello debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que pueda declararse anulable si infringe el ordenamiento jurídico, conforme a lo dispuesto en los artículos 63 y 103 de la Ley precitada.

### **III CONCLUSIONES**

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

No procede revisar de oficio la Resolución de la Gerencia Provincial de xxxxx de 3 de diciembre de 2008, por la que se concede a qqqqq, S.L. una subvención para la transformación en indefinido del contrato de un trabajador.

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