



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

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 incoado por el Servicio Público de Empleo para declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Gerencia Provincial de xxxxx de 15 de noviembre de 2007, 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 77/2011, 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. Pérez Solano.

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 22 de mayo qqqqq, S.L. presenta 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 23 de octubre de 2006.

Tercero.- Por Resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxxx de 15 de noviembre de 2007, se concede a la entidad solicitante una subvención por importe de 2.400 euros. El 22 de noviembre se procede al pago de dicha ayuda.

Cuarto.- El 12 de enero de 2009 el Gerente Provincial del Servicio Público de Empleo de xxxxx emite informe sobre la posible concurrencia de una causa de nulidad de la subvención concedida a qqqqq, S.L. en los siguientes términos:

"La transformación del contrato temporal en indefinido suscrito entre la empresa (...) y el trabajador se documenta como "Conversión de contratos de trabajo temporales en indefinidos para personas con discapacidad, que trabajen en los Centros Especiales de Empleo".

»(...) El Resuelvo Sexto.1 de la de la Resolución de 22 de marzo de 2007 (...) literalmente establece "No se subvencionarán las contrataciones o transformaciones contractuales formalizadas al amparo de una relación laboral de carácter especial de las previstas en el artículo 2.1 del R.D. Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores".

»(...) El precitado artículo 2.1 del, en su letra g) establece como relación laboral de carácter especial "la de los trabajadores minusválidos que presten sus servicios en los centros especiales de empleo".

Quinto.- El 8 de octubre de 2009 se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la resolución de concesión de la subvención al entenderse que concurre la causa prevista en el artículo 62.1.f) de la Ley



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

Sexto.- Mediante Resolución del Presidente del Servicio Público de empleo de Castilla y León de 26 de marzo de 2010 se declara la caducidad del procedimiento de revisión de oficio.

Séptimo.- El 11 de noviembre de 2010 (notificado el día 15) se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la resolución de concesión de la subvención al entenderse que concurre la causa prevista en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Octavo.- Otorgado trámite de audiencia, el 2 de diciembre de 2010 qqqqq, S.L. presenta escrito de alegaciones en el que, aunque reconoce la veracidad de los hechos y la legalidad de la pretensión anulatoria, no considera justa la resolución si se tienen en cuenta las circunstancias personales y reales de la empresa. Entre ellas, que la mayor parte de los trabajadores de la empresa, como centro especial de empleo que es, tiene algún grado de minusvalía superior al 33%, por lo que la aplicación de las normas de la subvención sería discriminatorio. Alega también que la devolución de la subvención colocaría en una situación de precariedad a la empresa, así como que el acto no sería nulo sino anulable y que, el inicio de una nueva actuación administrativa con el mismo objetivo que otra anterior considerada caducada, debería estar basado en hechos considerados lesivos para la Administración.

Noveno.- El 15 de diciembre de 2010 se formula propuesta de resolución de declaración de nulidad de la Resolución de 15 de noviembre de 2007 por la que se concedió una subvención a la entidad qqqqq, S.L. por importe de 2.400 euros.

Décimo.- El 16 de diciembre, la Asesoría Jurídica del Servicio Público de Empleo emite informa favorable sobre 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.

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 entiende que cabe considerar cumplidos los trámites esenciales del mismo. Se ha otorgado 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 que:

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



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

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

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

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

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

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

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



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

- Que 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 persona interesada o de oficio por la propia Administración.

En el presente caso, se está ante un acto firme al no haber sido objeto de recurso y el procedimiento se inicia a iniciativa de la propia Administración de la Comunidad 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 análisis, la nulidad de pleno derecho de la mencionada resolución de concesión de la subvención, se fundamenta en el incumplimiento del requisito previsto en el apartado sexto.1 de la Resolución de convocatoria, que expresamente dispone que "No se subvencionarán las contrataciones o transformaciones contractuales formalizadas al amparo de una relación laboral de carácter especial de las previstas en el artículo 2.1 del R.D. Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores". De acuerdo con el citado artículo 2.1 del referido Estatuto, se califica como relación labora de carácter especial "la de los trabajadores minusválidos que presten sus servicios en los centros especiales de empleo".



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 apartado primero del artículo 33 de la Ley 13/2005 señala 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 (...) El empleo dirigido a facilitar la conciliación de la vida laboral con la familiar”. Los apartados segundo y tercero del mencionado artículo disponen 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”.



La base segunda de 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, señala que las subvenciones podrán tener por objeto proyectos, actuaciones o actividades que se lleven a cabo, entre otras, en materia de empleo. El número 2 de la citada base establece que "Las convocatorias, teniendo en cuenta lo establecido en el apartado anterior, concretarán los proyectos, actuaciones o actividades objeto de subvención".

De este modo, la concreción del objeto se remite por las bases reguladoras a la resolución de convocatoria, la cual en su apartado Sexto.1, excluye a las relaciones laborales de carácter especial del artículo 2.1 del Estatuto de los Trabajadores.

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.

Como se ha indicado anteriormente, 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 del Servicio Público de Empleo de xxxxx de fecha 15 de noviembre de 2007, 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.