

Dictamen n.º: **196/26**  
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **15.04.26**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 15 de abril de 2026, sobre la consulta formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la Orden de 4 de septiembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se concede a D. .... (en adelante, “*el interesado*”), una subvención por importe de 8.000 € por la contratación de un trabajador, en el procedimiento 09-PIC1-03898.7/2025.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 10 de marzo de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo sobre revisión de oficio de la Orden de 4 de septiembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo por la que concede al interesado una subvención por importe de 8.000 €.

A dicho expediente se le asignó el número 150/26, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de

Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en su sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- Con fecha 31 de diciembre de 2022, se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el Acuerdo, de 28 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de subvenciones del programa para el fomento de la contratación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, modificada por Acuerdo, de 26 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno.

2.- El 7 de agosto de 2025 el interesado formula una solicitud de concesión de subvención, por un importe de 8.000 €, por la contratación indefinida de un trabajador, correspondiente a la línea de incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención.

3.- Por Orden de 4 de septiembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se concede al interesado una subvención de 8.000 €, por la contratación de una trabajadora, al amparo de la línea 1 -Incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención- en el procedimiento 09-PIC1-03898.7/2025.

4.- Posteriormente, el órgano gestor de la subvención comprueba que, el día inmediatamente anterior a la contratación, la trabajadora se encontraba realizando una actividad por cuenta propia, actividad que venía realizándose desde el 1 de diciembre de 2024.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 4.1.a) del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, modificado por el Acuerdo de 26 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno, las personas contratadas deberán reunir el requisito de encontrarse desempleadas e inscritas como demandantes de empleo en una oficina de empleo del Sistema Nacional de Empleo, el día inmediatamente anterior a su contratación. En consecuencia, y con fecha 16 de septiembre de 2025, se realiza requerimiento al objeto de aclarar dicha situación, siendo alegado por el interesado que la trabajadora ha causado baja en el Régimen Especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos.

5.- El 24 de septiembre de 2025 se realiza consulta autorizada de situaciones laborales en la base de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social de la trabajadora, en la que se comprueba que, desde el 1 de diciembre de 2024 hasta el 31 de agosto de 2025, estuvo realizando una actividad por cuenta propia en alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.

Como consecuencia, con fecha 25 de septiembre de 2025, se emite informe técnico por la Dirección General del Servicio Público de Empleo, en el que se hace constar lo siguiente:

*“A la vista del mencionado artículo 4.1.a), teniendo en cuenta que la contratación de la trabajadora por el solicitante ... se produce en fecha 1 de agosto de 2025, se considera acreditado el incumplimiento por parte de la persona contratada del requisito establecido en el artículo 4.1.a) de las bases reguladoras, al no*

*encontrarse desempleada el día inmediatamente anterior a su contratación.*

*Por tanto, se considera nula la Orden de 4 de septiembre de 2025, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, de concesión de subvención, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.*

Fechada el 25 de septiembre de 2025, figura nota interior del subdirector general de Políticas de Empleo, en la que se interesa la declaración de oficio de la nulidad de la mencionada Orden de 4 de septiembre de 2025, de concesión de la subvención. Se indica al respecto de la eventual nulidad:

*“Revisada la documentación que obra en el expediente 09-PIC1-03898.7/2025, perteneciente al programa para el fomento de la contratación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, se comprueba que la trabajadora por cuya contratación se concedió la subvención, en el día inmediatamente anterior a su contratación, en fecha 01/08/2025, realizaba una actividad por cuenta propia, dada de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social y, por tanto, no se encontraba desempleada, incumpliendo el requisito establecido para las personas contratadas en el artículo 4.1.a) del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, modificado por el Acuerdo de 26 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno.*

*En este sentido, queda constatado que la Orden de 4 de septiembre de 2025, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, de concesión de subvención, incurre en motivo de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.*

6.- Por Resolución de 18 de noviembre de 2025, de la Secretaría General Técnica de la consejería actuante, se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de la Orden de 4 de septiembre de 2025, concediendo al interesado plazo de 10 días para formular alegaciones. Como justificación de la nulidad que se entiende concurrente, se señala:

*“A la vista de la solicitud presentada y revisado el expediente, procede indicar, por un lado, que la trabajadora contratada se encontraba dada de alta en la Seguridad Social, en el régimen de autónomos, desde el 1 de diciembre de 2024 hasta el 31 de agosto de 2025, habiendo sido contratada el 1 de agosto de 2025; y por otro lado, que el art. 4.1.a) del Acuerdo regulador establece como requisito de las personas contratadas que han de ser desempleadas y hallarse inscritas como demandantes de empleo en una oficina de empleo del Sistema Nacional de Empleo, el día inmediatamente anterior a su contratación.*

*Queda, por tanto, acreditado que no debió concederse la subvención por la contratación de trabajadora doña ..., al no reunir los requisitos legales para ello, siendo la orden de concesión de 4 de septiembre de 2025 nula de pleno derecho, ya que el beneficiario de dicha subvención ha adquirido un derecho careciendo de los requisitos esenciales para ello, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 36. 1.a de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuyo apartado 3 añade que, cuando el acto de concesión incurriera en alguno de los supuestos mencionados en los apartados anteriores –nulidad en el presente caso-, el órgano concedente procederá a su revisión de oficio, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 de la Ley 30/1992, de 26 de*

*noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hoy art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.*

Se notifica al interesado el 19 de noviembre de 2025.

Se adjunta la documental que es de observar, a la que luego haremos referencia.

7.- Consta borrador de Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se propone declarar la nulidad de pleno derecho de la Orden de 4 de septiembre de 2025.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, órgano legitimado para ello conforme establece el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

Asimismo, debe traerse a colación el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en el que se establece la posibilidad que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de

nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si los hubiere, y que este tenga sentido favorable.

Por tanto, la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante.

**SEGUNDA.-** Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho de la resolución referida debe hacerse una referencia el procedimiento.

El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, ex artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

En este caso el procedimiento se ha iniciado de oficio, por lo que la eventual superación del plazo de seis meses comportaría la caducidad del expediente tramitado. No obstante, se observa que, a la fecha de emisión del presente dictamen, no se ha superado el plazo referido, toda vez que el acuerdo de inicio del expediente de revisión de oficio viene fechado el 18 de noviembre de 2025.

En cuanto a la competencia para proceder con la revisión de oficio, entendemos que la competencia corresponde a la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, ex artículo 53.4.b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

En el presente caso, consta que se ha concedido trámite de audiencia al interesado, quien no ha formulado alegaciones.

Por último, se nos ha remitido una propuesta de resolución, que analiza los hechos, efectúa las consideraciones jurídicas pertinentes, sin introducir modificaciones respecto de lo ya previsto en la resolución de inicio del procedimiento y, propone la declaración de nulidad de pleno derecho del acto objeto del procedimiento de revisión. La propuesta remitida tiene forma de Orden, de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, a tenor de lo establecido en el artículo 53.4 b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Se propone declarar la nulidad de pleno derecho de la orden de concesión de la subvención referida, al entender que concurre la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 f) de la LPAC.

**TERCERA.-** El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que

se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021(recurso 8075/2019):

*“...por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1º de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.*

Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo, en los dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de julio de

2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (rec. 1443/2019):

*“... debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que "el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su intocabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”.*

**CUARTA.-** Una vez analizados los aspectos procedimentales y efectuados las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto.

Antes de analizar la concreta causa de nulidad, conviene precisar que el artículo 106 de la LPAC señala que serán susceptibles de dicha potestad de autotutela los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Con arreglo a dicho precepto cabe entender que la orden de concesión de la subvención es susceptible de revisión de oficio, al poner fin a la vía administrativa, según indica la misma.

Como es sabido, los vicios por los que se puede declarar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos se enumeran en el artículo 47.1 de la LPAC, entre los que se recoge en su apartado 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*”.

La cuestión, en este supuesto, radica en determinar los requisitos que pueden ser catalogados como esenciales, circunstancia que no es posible establecer *a priori* y para todos los supuestos; sino que habrá de observarse de manera individual y de forma restrictiva para cada supuesto y limitándola a aquellos casos en los que se apreciara en el sujeto de forma patente la ausencia de aquellas condiciones realmente esenciales para la adquisición del derecho (así nuestro Dictamen 167/17, de 27 de abril).

En aplicación de dicha interpretación restrictiva, no concurrirá la causa de nulidad especificada en el art. 47.1.f) cuando el acto en cuestión incumpla cualquier requisito exigido por el ordenamiento jurídico aunque tal requisito se exija para la validez del acto que determine la adquisición de la facultad o derecho, porque para que opere la citada causa de nulidad, de un lado, el requisito exigido ha de calificarse como esencial -bien por referirse a las condiciones del sujeto o al objeto de acuerdo con la norma concretamente aplicable- y de otro, el acto viciado de nulidad ha de constituir el nacimiento de un auténtico derecho o facultad, no pudiendo aplicarse a aquellos actos que se limiten a remover el obstáculo existente al ejercicio de un derecho preexistente.

En el presente caso, se pretende revisar la Orden de 4 de septiembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de concesión de una subvención al interesado, por importe de 8.000 €, por la contratación de una trabajadora en el procedimiento 09-PIC1-

03898.7/2025 (*Línea 1 Incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención*).

En este sentido, y como hemos señalado, el artículo 4.1 del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno, al establecer los requisitos para la línea 1 -a la que se acogió la peticionaria de la subvención- relativa a los incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención, impone como requisito, en su letra a), *“ser personas desempleadas y hallarse inscritas como demandantes de empleo en las oficinas de empleo de la Comunidad de Madrid el día inmediatamente anterior a su contratación”*.

Como se recoge en la propuesta de revisión de oficio, con carácter general, el artículo 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, determina que son causas de nulidad de la resolución de concesión:

*“a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (actual artículo 47.1 de la Ley 39/2015), 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”.*

A su vez, el apartado 3 del mencionado artículo 36 determina que, 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, conllevando dicha declaración administrativa de nulidad la obligación de devolver las cantidades percibidas.

Con carácter específico, se aplica, como se ha expuesto anteriormente, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2022 (modificado por el Acuerdo de 26 de diciembre de 2014), en concreto el artículo 4.

En este caso, como indica el informe de la Dirección General del Servicio Público de Empleo de 25 de septiembre de 2025, la trabajadora contratada se encontraba dada de alta en la Seguridad Social, en el régimen de autónomos, desde el 1 de diciembre de 2024 hasta el 31 de agosto de 2025, habiendo sido contratada el 1 de agosto de 2025.

Por tanto, es clara la literalidad del artículo 4.1 a) del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, al exigir, dos requisitos cumulativos: en primer lugar *“ser persona desempleada”* y, además, *“estar inscrita como demandante de empleo en las oficinas de empleo de la Comunidad de Madrid el día inmediato anterior a la contratación”*.

Y como ya señalábamos en los dictámenes 790/24, de 19 de diciembre, y 184/25, de 3 de abril, relativos también a subvenciones concedidas por la misma consejería, para que un trabajador se encuentre en situación de desempleo, no puede estar realizando ningún tipo de actividad retribuida, ya sea por cuenta propia o ajena.

De lo dicho, se colige que la Orden de 4 de septiembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que concedió al interesado una subvención total de 8.000 €, es nula de pleno derecho, en aplicación del artículo 47.1.f) de la LPAC, al carecer el interesado del requisito esencial para la adquisición de ese derecho a percibir la subvención, cual es que el contrato celebrado con dicha trabajadora se hallase dentro del ámbito de aplicación del instrumento normativo que establece el derecho a las ayudas sociales.

En consecuencia, se ha producido la vulneración de la normativa reguladora de la subvención, dando lugar, por tanto, a la nulidad del acto de concesión.

Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad en los términos que se han indicado, es preciso valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC, consideradas como límite a la revisión de oficio: *“las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas 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”*. En el supuesto que se examina, entendemos que no ha transcurrido un tiempo excesivo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora, ni tampoco se evidencia ninguna circunstancia que haga su ejercicio contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede la revisión de oficio de la Orden de 4 de septiembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo por la que concede al interesado una subvención por importe de 8.000 € por la contratación de una trabajadora.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el

plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 15 de abril de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 196/26

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid