

Dictamen n.º: **258/26**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **06.05.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 6 de mayo de 2026, emitido ante 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 en el expediente n.º 09-PIC1-03450.6/2025, de la Orden de 25 de septiembre de 2025 de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que por la que concede a D. una subvención de 5.500€, por la contratación de un trabajador.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 20 de abril de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 249/26, 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 (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal doña Yolanda Hernández Villalón, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen los hechos que se relacionan:

Con fecha 31 de diciembre de 2022, se publica 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 del Consejo de Gobierno, de 26 de diciembre de 2024.

El 7 de julio de 2025 la interesada solicita una subvención por importe de 5.500 €, fundada en la contratación, en el marco del citado Acuerdo, dentro de la Línea 1 -Incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención.

El 11 de septiembre de 2025 se emite informe técnico favorable por la Dirección General del Servicio Público de Empleo, al considerar subvencionable la contratación propuesta por la empresa.

La Orden de 25 de septiembre de 2025, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, concede la subvención solicitada por importe de 5.500€, siendo notificada a la empresa interesada telemáticamente el 3 de octubre de 2025.

Fechado el 31 de octubre de 2025, figura un informe del subdirector general de Programas de Apoyo al Empleo, en el que se interesa la declaración de oficio de la nulidad parcial de la mencionada Orden de 25 de septiembre de 2025, por la que se concedió la subvención.

Se indica respecto la eventual nulidad que el “órgano gestor de la subvención comprueba que en el expediente 09-PIC1-03289.6/2025, relativo al mismo programa de subvenciones y a la misma línea, se ha concedido una subvención por la contratación indefinida del mismo trabajador, habiéndose duplicado el expediente.

Esta duplicidad se produce al aportar el interesado, previo requerimiento de documentación preceptiva notificado en fecha 29/07/2025, un Formulario III Relación de personas contratadas en el que se indicaban los datos del trabajador... aunque había sido ya solicitado en el expediente previo 09-PIC1-03289.6/2025.

En este sentido, el artículo 9.1.1) del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, modificado por el Acuerdo de 26 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno, establece que se excluyen de las subvenciones del programa mencionado las contrataciones de las mismas personas trabajadoras por las que el solicitante haya obtenido con anterioridad, en los últimos 5 años, alguna ayuda por la realización del mismo tipo de contrato o modalidad contractual, al amparo de los distintos programas gestionados por la Dirección General competente en materia de empleo de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, el artículo 19 del mismo Acuerdo relativo a la concurrencia e incompatibilidad de subvenciones en su apartado segundo determina que las ayudas serán incompatibles con cualesquiera otras concedidas para la misma finalidad de fomento de empleo”.

La unidad promotora ha comprobado que el solicitante ya había percibido una ayuda por el mismo trabajador en el expediente previo 09-PIC1-03289.6/2025 por la contratación indefinida inicial del trabajador.

El 6 de junio de 2025 la Subdirección General de Programas de Apoyo al Empleo remite nota interior a la División de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo, para dar traslado de la propuesta de inicio del procedimiento de revisión de oficio, a efectos de declarar la nulidad parcial de la subvención concedida.

Por Resolución de 4 de diciembre 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 parcial de pleno derecho de la Orden de 25 de diciembre de 2025, concediendo a la interesada un plazo de 10 días para formular alegaciones.

En primer término, la resolución aclara:

“Respecto al procedimiento que dio lugar a la Orden cuya declaración de nulidad se solicita, debe hacerse la siguiente precisión. La solicitud de subvención presentada el 7 de julio de 2025, lo fue por la contratación, el 1 de julio de 2025, de la trabajadora. Durante la tramitación del procedimiento, se requirió al solicitante subsanación de la solicitud a efectos de que presentara el Formulario III. Relación de las personas contratadas, formulario que aportó el interesado, si bien, incluyendo como persona contratada a don ..., y no a doña., es decir, aportó el mismo anexo que III que en el expediente 3289.6/25, concediéndose, por error, la subvención por el mismo trabajador.

A efectos del presente procedimiento, se consideró necesario clarificar dicha confusión, de modo que quedara excluida, sin ningún género de dudas, la posibilidad de que el trabajador por el que se

solicitaba la subvención no era realmente doña..., solicitándose aclaración al órgano solicitante de la declaración de nulidad, el cual informó que debe descartarse una confusión por parte del solicitante, pues, la trabajadora indicada quedaría descartada al ser una baja durante la tramitación el 12/07/2025, acreditándose dicho extremo con la consulta autorizada de vida laboral de la misma, que se ha incorporado al expediente.

Asimismo, consta en el expediente remitido, una orden de transferencia de don..., de fecha 28 de octubre de 2025, por importe de 5.500,00€, que tiene como concepto “DEVOLUCION SUBVENCION N EXP 09-Pic1-03450.6/2025”.

Sentado lo anterior, la resolución concluye que no debió concederse nuevamente la subvención por la contratación del mismo trabajador, de modo que se considera nula la Orden de 25 de septiembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

EN consecuencia, se considera vulnerado el artículo 9.1.1) del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, modificado, por el Acuerdo de 26 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno, de manera que el empresario beneficiario de la subvención adquirió un derecho careciendo de los requisitos esenciales para ello, ex. artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPAC).

La citada resolución de 4 de diciembre de 2025, se tiene por notificada telemáticamente el 9 de diciembre de 2025 a la empresa interesada.

El 8 de abril de 2026 se fiscaliza favorablemente por la Intervención General la propuesta de declaración de nulidad de pleno derecho de la Orden de 25 de septiembre de 2025.

El 17 de abril de 2026 la consejera de Economía, Hacienda y Empleo acuerda elevar la propuesta a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, para preceptivo dictamen.

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.

Debe también traerse a colación el artículo 106 de la LPAC que establece la posibilidad de 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 la norma aplicable 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 lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

La obligatoriedad del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora antes de adoptar el acuerdo de revisión de oficio, resulta del precepto últimamente indicado, que exige que se adoptará previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere así en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide, sólo en el caso de ser desfavorable a la revisión propuesta.

El presente dictamen se emite dentro del plazo legal.

SEGUNDA.- Previamente al análisis material de la posible nulidad parcial 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, lo cual, se observa que, a la fecha de emisión del presente dictamen, no se ha superado el plazo referido toda vez que la resolución de inicio del expediente de

revisión de oficio viene fechado el 4 de diciembre de 2025, notificándola a la empresa subvencionada el 9 de diciembre 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 a la interesada, si bien no consta que haya realizado 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 de derecho del acto objeto del procedimiento de revisión al amparo de la causa del artículo 47.1 f) de la LPAC.

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.

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”.

Para la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2017 (recurso 1824/2015):

“El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro

ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (v.gr. 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 (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de julio de 2016 - recurso 319/2016-).

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (recurso 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”.

En cuanto que potestad exorbitante de la Administración, frente a la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de los motivos de nulidad corresponde a la Administración, como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

CUARTA.- Una vez examinados los aspectos procedimentales y efectuadas 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 artículo 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 citada Orden de 25 de septiembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se concede una subvención por importe de 5.500 €, a la empresa interesada, por la contratación de un trabajador dentro de la *“Línea 1. Incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención”*.

En relación con ello, debe tenerse en cuenta que el precitado artículo 9 del Acuerdo regulador 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, regula las exclusiones de las subvenciones, y cita expresamente en el apartado 1 l): la contratación de la misma persona trabajadora por la que el solicitante haya obtenido con anterioridad, en los últimos 5 años, alguna ayuda por la realización del mismo tipo de contrato o modalidad contractual, al amparo de los distintos programas gestionados por la dirección general competente en materia de empleo de la Comunidad de Madrid.

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, entre las 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”*.

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.

Expuesta la normativa aplicable, trasladándola al expediente analizado, observamos que, según argumenta la Dirección General de Servicio Público de Empleo se comprobó, mediante consulta autorizada de situación laboral en la base de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, que la contratación del trabajador concreto no puede ser objeto de subvención a favor de la empresa interesada, según el 9.1. 1) del citado Acuerdo porque, ya se le concedió ayuda por el mismo trabajador en expediente previo, Así, consta una transferencia por el beneficiario de fecha 28 de octubre de

2025, por el importe de la ayuda titulada “*Devolución Subvención N. Exp. 09-Pic1-03450.6/2025*”.

Por último, sentada la conclusión favorable a la apreciación de la nulidad parcial, en los términos que se han indicado, debe analizarse 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”*.

Pues bien, en el supuesto que se examina, 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

CONCLUSION

Procede acordar la revisión de oficio de la Orden de 25 de septiembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de concesión de subvención por importe de 5.500 euros al beneficiario.

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 6 de mayo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 258/26

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid