

Dictamen n.º: **253/26**
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, sobre la consulta formulada por el consejero 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 11 de diciembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que por la que concede a la mercantil, EUROEBANISTERIA, S.L, en el procedimiento 09-PIC1-05347.7/2025, una subvención de 7.500 euros, por la contratación de un trabajador.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 22 de abril 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 11 de diciembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que por la que concede a la mercantil, EUROEBANISTERIA, S.L, en el procedimiento 09-PIC1-05347.7/2025, una subvención de 7.500 euros, por la contratación de un trabajador.

A dicho expediente se le asignó el número 248/26, 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. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en 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.- En el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del 31 de diciembre de 2022, se publicó 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.

2.- El 30 de octubre de 2025, la mercantil antes citada formuló solicitud de concesión de subvención, por un importe de 7.500 euros por la contratación de un trabajador, correspondiente a la línea de incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención.

3.- Por Orden de 11 de diciembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se concedió una subvención por importe de 7.500,00€ a EUROEBANISTERIA, S.L, en el procedimiento 09-PIC1-05347.7/2025, por la contratación el 20 de octubre de 2025 del

trabajador don, al amparo de la línea 1 Incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención.

Este acto se notificó el 16 de diciembre de 2025.

4.- En informe técnico de seguimiento, la Dirección General de Servicio Público de Empleo, comprobó que el día antes de la contratación, el trabajador contratado estaba realizando una actividad por cuenta propia y de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, infringiendo lo establecido en el artículo 4.1.a) del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022.

A la vista de ello, esa Dirección General del Servicio Público de Empleo, el 23 de diciembre de 2025, solicitó la declaración de nulidad de pleno derecho de la Orden de 11 de diciembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de concesión de una subvención por importe de 7.500,00€ a la empresa referida, por la contratación el 20 de octubre de 2025 del trabajador don, al amparo de la línea 1 Incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención.

5.- Por Resolución de fecha 19 de enero de 2026 de la Secretaría General Técnica, se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad del citado acto, siendo notificada el siguiente día 20 de enero, concediéndole el preceptivo trámite de audiencia, sin que conste la formulación de alegaciones.

Consta en el expediente el proyecto 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 11 de diciembre de 2025.

La orden proyectada fundamenta la revisión en los siguientes términos: *“consta en el expediente una consulta autorizada de*

situaciones laborales en la base de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social de fecha 1 de diciembre de 2025 en la que ya figuraba que el trabajador contratado figuraba de alta en el régimen de autónomos, es decir, no estaba desempleado, pese a lo cual se concedió la subvención por su contratación por la entidad beneficiaria. Constatado el error, el centro responsable del seguimiento de la contratación por la que se concedió la subvención, confirmó en nuevas consultas autorizadas de situaciones laborales en la base de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social de fechas 18 y 19 de diciembre de 2025, que el trabajador contratado el 20 de octubre de 2025, don, se encontraba realizando una actividad por cuenta propia, encontrándose de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social (autónomos), lo cual supone que la persona contratada no cumplía el requisito establecido en el artículo 4.1.a) de las bases reguladoras, al no encontrarse desempleada el día inmediatamente anterior a su contratación.

A la vista del mencionado artículo 4.1.a) queda acreditado que no debió concederse la subvención por la contratación del citado trabajador, de modo que, se considera nula la Orden de 11 de diciembre de 2025, de la Consejera de Economía, Hacienda y Empleo, de concesión de subvención por la contratación del trabajador, pues el beneficiario 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”.

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 lo 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 al 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 el acuerdo de inicio del expediente de revisión de oficio viene fechado el 19 de febrero 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 mercantil interesada, que no ha presentado alegaciones.

Por último, el procedimiento contiene la propuesta de resolución en la que se analizan los hechos y tras efectuar las correspondientes consideraciones jurídicas, 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 y como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 458/2016, 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 examinados 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.

Vistos los términos en los que se plantea la revisión de oficio que nos ocupa, a la luz de las argumentaciones de la Administración procede señalar que se entiende procedente la revisión de oficio pretendida.

Ciertamente, 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, establece como requisito para la subvención que las personas contratadas se encuentren desempleadas e inscritas como demandantes de empleo en una oficina de empleo del Sistema Nacional de Empleo. Sin embargo, el trabajador, por cuya contratación se solicitó y reconoció la subvención, carecía de esa condición, en tanto se encontraba realizando una actividad por cuenta propia, encontrándose al efecto de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social, lo cual supone que la persona contratada no cumplía el requisito esencial establecido en el citado artículo de las bases reguladoras de la subvención, al no encontrarse desempleada el día inmediatamente anterior a su contratación.

Así, no hay duda de que el beneficiario adquirió un derecho careciendo de un requisito esencial para ello, lo que constituye una causa de nulidad de pleno derecho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47.1.f) de la LPAC.

Una vez 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, al disponer que *“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 presente expediente, entendemos que no ha transcurrido un periodo de tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora, ni tampoco se evidencia ninguna circunstancia que haga que su ejercicio sea 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 11 de diciembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se concedió a la entidad EUROEBANISTERIA, S.L, en el procedimiento 09-

PIC1-05347.7/2025, una subvención por importe de 7.500 euros, por la contratación indefinida de un trabajador.

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 253/26

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid