

Dictamen n.º: **329/26**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **03.06.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 3 de junio 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-PIC1-04453.4/2025, de la Orden de 15 de octubre de 2025 de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se concede a la empresa Aviador 8 Restauración, S.L. una subvención de 5.500 euros, por la contratación de un trabajador.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 13 de mayo 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 339/26, 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 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, modificado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de diciembre de 2024.

El 22 de septiembre de 2025 la empresa interesada solicita una subvención por importe de 5.500 €, por la contratación, en el marco del citado Acuerdo, de un trabajador, dentro de la Línea 1: Incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención, contratado el 1 de septiembre de 2025.

Emitido el informe técnico favorable por la Dirección General del Servicio Público de Empleo, al considerar subvencionable la contratación propuesta por la empresa, la Orden de 15 de octubre de 2025, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo concede la subvención solicitada por importe de 5.500 euros, siendo notificada a la empresa telemáticamente el 21 de octubre de 2025.

Fechado el 30 de enero de 2026, figura un informe del subdirector general de Programas de Apoyo al Empleo, en el que se interesa la declaración de oficio de la nulidad de la mencionada Orden de 15 de octubre de 2025 por la que se concedió la subvención, señalando que *“el órgano gestor de la subvención comprueba que, en base a la consulta autorizada de situaciones laborales incorporada al expediente y realizada en la base de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, en fecha 27/10/2025 y actualizada con fecha 28/01/2026, el trabajador X fue dado de alta por la entidad... en fecha 01/09/2025, mediante un contrato indefinido inicial a jornada completa (Clave 100).*

No obstante, con carácter previo a esta contratación, el trabajador estuvo dado de alta por la entidad X. desde el 05 de noviembre de 2020 hasta el 14 de agosto de 2025, fecha en la que causa baja no voluntaria”.

A continuación, el informe explica que el socio mayoritario de la empresa subvencionada es, a su vez, el administrador único y propietario de la totalidad de las participaciones sociales de la entidad, en la que el mismo trabajador había prestado servicios hasta el 14 de agosto de 2025.

Por tanto, del relato fáctico reflejado en el informe, la unidad promotora ha comprobado que el trabajador ha mantenido una relación laboral con empresas del mismo grupo empresarial, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.1 a) párrafo segundo del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, en el que se indica que *“serán consideradas como grupo de empresas aquellos supuestos de contrataciones realizadas por empresas, individuales o colectivas, cuando se aprecie entre ellas vinculación por razón de las personas que ostentan cargos de dirección o administración, cuando se trate de las mismas personas”.*

La Subdirección General de Programas de Apoyo remite nota interior, fechada el 3 de febrero de 2026, a la División de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo, con el fin de trasladar la propuesta de inicio del procedimiento de revisión de oficio, a efectos de declarar la nulidad de la subvención.

La Resolución de 19 de febrero de 2026, de la Secretaría General Técnica de la consejería actuante, notificada a la empresa interesada el 4 de febrero de 2026, acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio, para la declaración de nulidad parcial de pleno derecho de la Orden de 15 de octubre de 2025, concediendo a la entidad interesada un plazo de diez días para formular alegaciones.

La resolución aclara que, tras conceder la subvención a la empresa, *“la unidad responsable de la gestión y seguimiento de la subvención, la Dirección General de Servicio Público de Empleo, comprobó que el trabajador contratado había tenido con el mismo grupo de empresas, una relación laboral con el mismo tipo de contrato en los seis meses anteriores, vulnerando lo establecido en el art. 9.1.a) del Acuerdo regulador”*.

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 15 de octubre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

En consecuencia, se considera vulnerado el artículo 9.1. a) 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).

El 22 de abril de 2026 se fiscaliza favorablemente por la Intervención General la propuesta de declaración de nulidad de pleno derecho de la citada Orden de 15 de octubre de 2025.

Por último, el 12 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 el 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 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 que da inicio al expediente de revisión de oficio viene fechada el 19 de febrero de 2026.

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, sin que haya 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 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 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, la citada Orden de 15 de octubre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, concedió una subvención por importe de 5.500 euros 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 a):

“a) Contrataciones realizadas a personas que en los seis meses anteriores a la fecha de la contratación hubiesen tenido con la misma empresa, grupo de empresas o entidad sin ánimo de lucro, una relación laboral con el mismo tipo de contrato o modalidad contractual, con excepción de la contratación de personas con

discapacidad y personas en riesgo o situación de exclusión social procedentes de centros especiales de empleo y empresas de inserción que sean contratadas en entidades del mismo grupo en el marco de la Línea 5. (...)

Igualmente, serán consideradas como grupo de empresas aquellos supuestos de contrataciones realizadas por empresas, individuales o colectivas, cuando se aprecie entre ellas vinculación por razón de las personas que ostentan cargos de dirección o administración, cuando se trate de las mismas personas o estén vinculadas por consanguinidad o afinidad hasta segundo grado inclusive”.

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 no podía ser objeto de subvención a favor de la empresa interesada, según

el 9.1. a) del citado Acuerdo, por haber estado contratado por una entidad del mismo grupo empresarial en los seis meses anteriores.

Por último, sentada la conclusión favorable a la apreciación de la nulidad parcial en los términos que se han indicado, se hace una mención a 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 15 de octubre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se concede a la empresa Aviador 8 Restauración, S.L. una subvención de 5.500 euros, por la contratación 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 3 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 329/26

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid