

Dictamen n.º: **339/26**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **10.06.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 10 de junio de 2026, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el expediente de revisión de oficio de la Orden 296/2026, de 9 de febrero de 2026, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 1 de mayo de 2026, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 383/26, 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 (ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento del dictamen.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para el dictamen, los que a continuación se relacionan:

I.- Mediante Orden 1387/2022, de 30 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, se aprobó la convocatoria de ayudas para la ejecución de los programas de incentivos para la implantación de instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía de la Comunidad de Madrid, en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, financiado por la Unión Europea-Next Generation EU, reguladas mediante Real Decreto 1124/2021, de 21 de diciembre.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la Orden referida 1387/2022, de 30 de mayo, con fecha 19 de julio de 2022 tuvo entrada una solicitud, cursada por una entidad local territorial, el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, interesando la ayuda con el objeto de implementar de un sistema de climatización para las diferentes áreas de una escuela infantil pública, emplazada en esa localidad, través de una bomba de calor Aire-Aire, así como la instalación de un sistema de producción de ACS por aerotermia.

Conforme a lo previsto en el artículo 14.4 de la Orden 1387/2022, la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética valoró la solicitud de acuerdo con los requisitos establecidos en las bases reguladoras, emitiendo informe favorable a la concesión de ayuda con fecha 14 de noviembre de 2022.

Mediante Resolución de 16 de diciembre de 2022, de la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, actuando a propuesta del director general de Descarbonización y Transición Energética, se acordó conceder al Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, en adelante “*el ayuntamiento*”, una ayuda por importe de 88.908,40€, para la realización de la actuación indicada, notificándose la resolución al beneficiario con fecha 19 de diciembre de 2022.

La percepción de la subvención estaba condicionada a la presentación, a través de medios electrónicos, de la documentación justificativa de la realización de la inversión en un plazo máximo de tres meses desde la conclusión de las actuaciones, debiéndose producir ésta en un plazo máximo de dieciocho meses desde la fecha de notificación de la resolución de concesión de la ayuda, finalizando dicho plazo el 19 de septiembre de 2024.

Con fecha 29 de octubre de 2024, no teniendo constancia de que la documentación justificativa de la inversión subvencionada hubiera sido presentada dentro del plazo máximo establecido en la resolución de concesión, y a los efectos de lo previsto en el artículo 70.3 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, se concedió al ayuntamiento un plazo improrrogable de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la recepción de la notificación efectuada, para que fuera presentada citada la documentación.

Ante la ausencia de la indicada justificación, mediante Resolución de 11 de diciembre de 2024, del consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, se declaró la pérdida del derecho al cobro total de la subvención concedida al ayuntamiento, al no presentar en el plazo establecido la documentación justificativa de la inversión subvencionada.

Con fecha 18 de diciembre de 2024, el ayuntamiento presentó recurso de reposición contra la Orden 4639/ 2024, de 11 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, alegando que con fecha 19 de noviembre de 2024 se presentó la documentación solicitada.

A la vista del contenido del recurso, se efectuaron las comprobaciones oportunas y se constató que, efectivamente, la documentación justificativa de la inversión subvencionada había sido presentada dentro del plazo máximo establecido en la resolución de concesión, por lo que se informó favorablemente el recurso presentado, proponiéndose, con fecha 3 de febrero de 2025, por la Dirección General de Transición Energética y Economía Circular la revocación de la Orden 4639/2024.

Con sustento en dicha propuesta, mediante Orden 296/2026, de 9 de febrero de 2026, el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, revocó la Orden 4639/2024, de 11 de diciembre de 2024, de la Consejería de Medio Ambiente Agricultura, e Interior, por la que se había declarado la pérdida del derecho al cobro total de la subvención, reconocida mediante Resolución de 16 de diciembre de 2022 de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

II.- Con fecha 11 de mayo de 2026, la directora general de Transición Energética y Economía Circular suscribió un informe propuesta, dirigido al secretario general técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, poniendo de manifiesto que *«al solicitar en la aplicación COMA (Comprobación material del gasto) la designación de representante de la Intervención General de la Comunidad de Madrid para llevar a cabo la comprobación material de la inversión del “AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES”, se comprueba que no existe el oportuno documento de disposición de gasto*

sobre el que realizar el reconocimiento de la obligación y propuesta de pago».

Como conclusión de todo lo expuesto, el informe propone que “se realicen los trámites necesarios para que se pueda disponer del crédito oportuno para atender el pago de la subvención concedida al Ayuntamiento por Resolución de 16 de diciembre de 2022, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de conformidad con lo establecido en la Orden 1387/2022, de 30 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para la ejecución de los programas de incentivos para la implantación de instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía de la Comunidad de Madrid, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea – Next Generation EU, reguladas en el Real Decreto 1124/2021, de 21 de diciembre”.

Seguidamente, consta emitida una propuesta técnica, de fecha 12 de mayo de 2026, suscrita por la jefa del Área de Recursos, interesado iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la Orden 296/2026, de 9 de febrero de 2026, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se revocó la Orden 4639/2024, de 11 de diciembre de 2024, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura, e Interior, por la que se había declarado la pérdida del derecho al cobro total de la subvención reconocida al ayuntamiento, mediante Orden de 16 de diciembre de 2022.

Se fundamenta la propuesta en el supuesto previsto en el artículo 36.1, letra b de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que, tras remitirse a la aplicación de las causas generales de la -hoy- LPAC, del procedimiento de revisión de oficio, previene una específica: la carencia o insuficiencia de crédito. De ese

modo el indicado precepto dispone: *“Artículo 36. Invalidez de la resolución de concesión.*

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”.

De esa forma, argumenta que cabe inferir que el crédito asignado a la concesión de la subvención solicitada por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, en virtud de la Orden de 16 de diciembre de 2022, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, había decaído al declararse la pérdida del derecho al cobro de la subvención, operada por la Orden 4639/2024, de 11 de diciembre, por lo que, en consecuencia, al dictarse la Orden 296/2026, de 9 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se revocó la precitada Orden 4639/2024, de 11 de diciembre, no existía el crédito inicialmente asignado para el pago de la subvención, de lo que se colige, que concurre en la orden de revocación, el vicio de nulidad previsto en el precitado artículo 36.1, b de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Además, añade: *“En consecuencia, a los efectos de que se pueda disponer del crédito necesario para atender al pago de la subvención concedida al Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, resulta necesaria la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, para, una vez declarada la nulidad de la orden de revocación, proceder de nuevo a la revocación de la orden por la que se declaró la pérdida del derecho al*

cobro, tramitándose paralelamente, el procedimiento de gasto legalmente previsto”.

De conformidad con la propuesta, mediante Orden 1829/2026 de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la Orden 296/2026, de 9 de febrero, que había revocado la Orden 4639/2024, de 11 de diciembre de 2024, por la que se declaró la pérdida del derecho al cobro total de la subvención reconocida al Ayuntamiento.

La incoación del procedimiento se notificó al ayuntamiento con fecha 13 de mayo de 2026, sin que consten efectuadas alegaciones de oposición por su parte.

Posteriormente, se emitió una propuesta técnica, de fecha 28 de mayo de 2026, suscrita por la jefa del Área de Recursos de la consejería y dirigida a la Secretaría General Técnica, interesando la declaración de oficio de la nulidad de la Orden 296/2026, de 9 de febrero, que había revocado la Orden 4639/2024, de 11 de diciembre de 2024.

De conformidad con dicha propuesta, se nos remite la correspondiente propuesta de resolución, de fecha 29 de mayo de 2026, suscrita por el secretario general técnico de la consejería, cuya parte dispositiva acuerda: *“Declarar de oficio la nulidad de la Orden 296/2026, de 9 de febrero de 2026, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se revoca la Orden 4639/2024, de 11 de diciembre de 2024, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura, e Interior, por la que se declara la pérdida del derecho al cobro total de la subvención reconocida mediante Orden de 16 de diciembre de 2022, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura dictada al amparo de la Orden 1387/2022, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para la ejecución de los programas de incentivos para la implantación de*

instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía de la Comunidad de Madrid, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea-Next Generation EU, reguladas mediante Real Decreto 1124/2021, de 21 de diciembre, por concurrir en la orden de revocación, el vicio de nulidad previsto en el precitado artículo 36.1, b de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”.

Con fecha 1 de junio de 2026, el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior solicita a este órgano consultivo la emisión de dictamen preceptivo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece que *“deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*. A tenor de este precepto, el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior está legitimado para recabar dictamen, tal y como preceptúa el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El presente dictamen se emite dentro del plazo legal establecido.

Debe traerse a colación el artículo 106 de la 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 legalmente 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 mediante Orden de 12 de mayo de 2026 del consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por lo que, a la fecha de emisión del presente dictamen, el procedimiento no ha caducado.

La competencia para iniciar y tramitar el procedimiento de revisión de oficio corresponde a la Secretaría General Técnica de la citada consejería, a tenor de lo dispuesto en el artículo 17 h) del Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, que le atribuye competencias para la tramitación y la propuesta de resolución de la revisión de los actos en vía administrativa.

La competencia para resolver el procedimiento corresponde al consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por tratarse del órgano que dictó el acto cuya revisión de oficio se analiza.

Las normas generales del procedimiento determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

En el expediente consta una propuesta técnica emitida por la jefa del Área de Recursos de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 28 de mayo de 2026, y un informe previo para el inicio de la revisión de oficio de 11 de mayo de 2026, suscrito por la directora general de Transmisión Energética y Economía Circular de la misma consejería, que determina el *iter* de la subvención concedida al Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, al que se refiere la propuesta, identifica el problema acaecido e interesa que se realicen los trámites necesarios para que se pueda disponer del crédito oportuno para atender el pago de la subvención concedida a la entidad local.

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.

Se ha conferido dicho trámite al Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, sin que conste la formulación de alegaciones por su parte.

Finalmente, se ha dictado la propuesta de resolución, en la que se analizan los hechos y, tras efectuar las correspondientes consideraciones jurídicas, se propone la revisión de oficio, por concurrir en la orden de revocación el vicio de nulidad previsto en el precitado artículo 36.1, b de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

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 legalmente establecidas a tal fin y que, en términos generales, se establecen el artículo 47.1 de la LPAC.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2025 (recurso 6456/2022):

“... debemos recordar que la revisión de oficio constituye una potestad pública excepcional, prevista por el Legislador como una proyección de la potestad de autotutela administrativa (entre otras, STS de 15 de junio de 2011, rec. 3187/2007) en tanto permite a las Administraciones Públicas enervar el principio de que nadie puede ir contra sus propios actos -non licet venire contra factum proprium-,

así como el principio de irrevocabilidad de los actos favorables a los interesados”.

Asimismo, el Tribunal Supremo recuerda en su Sentencia de 15 de noviembre de 2022 (recurso 360/2021) que:

“... 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 47 de la Ley 39/2015. 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 facultado para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, deben 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 (dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo; 232/19, de 6 de junio y 244/25 de 8 de mayo, 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.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2025 (recurso 2392/2023), al analizar la naturaleza y los bienes jurídicos en juego en la revisión de oficio de los actos administrativos, señala:

«1.-Como recuerda nuestra sentencia n.º 1395/2020, en diversas SSTS -por todas SSTS 894/2018, de 31 de mayo, (...), RC 5059/2016), que cita la STS de 19/2017, de 11 de enero (RC 1934/2014)- la Sala se ha pronunciado sobre la especial naturaleza y los principios generales en juego el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos:

“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 (art. 102 de la Ley 30/1992).

La declaración de nulidad queda limitada a los supuestos particularmente graves y evidentes, al permitir que el ejercicio de la

acción tendente a revisar actos que se han presumido validos durante un largo periodo de tiempo por sus destinatarios pueda producirse fuera de los plazos ordinarios de impugnación que el ordenamiento establece”.

Igualmente nos hemos pronunciado sobre el carácter restrictivo de esta vía procedimental; así en la STS 225/2017, de 10 de febrero (RC 7/2015), citando anteriores SSTs de 19 de diciembre de 2001, 27 de diciembre de 2006, y, fundamentalmente, las de 18 de diciembre de 2007 y 8 de abril de 2008, señalamos:

“... 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 inatacabilidad 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 efectuadas las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto.

En cuanto a la determinación de los actos susceptibles de revisión de oficio, 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, la Orden 296/2026, de 9 de febrero, del consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se revocó la Orden 4639/2024, de 11 de diciembre de 2024, de la Consejería de Medio Ambiente Agricultura, e Interior, que había declarado la pérdida del derecho al cobro total de la subvención previamente reconocida mediante Resolución de 16 de diciembre de 2022 de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, es desde este punto de vista formal susceptible de revisión de oficio, puesto que puso fin a la vía administrativa, según se indica en la propia disposición, y no consta en el expediente que haya sido recurrida en vía contencioso-administrativa.

En cuanto al aspecto material, como es sabido, los vicios por los que se puede declarar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos se enumeran, de forma general, en el artículo 47.1 de la LPAC. Además, en particular referencia a la aplicación de la revisión de oficio en materia de subvenciones y ayudas públicas, el artículo 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, bajo el título de *“invalidez de la resolución de concesión”*, refiere, en su apartado primero:

“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 [actualmente el artículo 47.1 a) de la LPCA].

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”.

El apartado tercero dispone 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 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”* (hoy artículos 106 y 107 de la LPAC).

Procede, a continuación, verificar si la situación en que se encuentra la subvención cuya revisión de oficio se analiza en este caso encaja en la previsión normativa invocada, la contenida en la letra b) del artículo 36.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, recordando que dicho análisis deberá efectuarse bajo un prisma de interpretación estricta o restrictiva de las causas de nulidad de pleno derecho que habilitan a acudir a esta institución, de conformidad con lo argumentado en cuanto al carácter extraordinario del mecanismo de la revisión de oficio.

Conforme a la precisa redacción del precepto analizado, se observa que el supuesto de nulidad de pleno derecho que ahora nos ocupa se circunscribe a los supuestos de subvenciones o ayudas que se hubieran concedido sin el oportuno respaldo presupuestario inicial, y se debe poner en relación con la previsión del artículo 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que bajo la rúbrica de *“Limitación de los compromisos de gastos”*, establece:

“Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan

esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta ley”.

A la vista de los datos consignados en el expediente, se hace evidente que esa situación es muy diferente de la que aquí acontece, por más que la demora en la resolución del recurso de reposición formulado por el ayuntamiento contra la Orden 4639/2024, de 11 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, que declaró la pérdida del derecho al cobro total de la subvención, haya determinado que en el momento actual se carezca del oportuno documento de disposición de gasto -D-, sobre el que realizar el reconocimiento de la obligación y propuesta de pago.

Efectivamente, en este caso se concedió una subvención a una entidad local, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea – Next Generation EU, reguladas en el Real Decreto 1124/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprobó la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de los programas de incentivos para la implantación de instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La percepción de la subvención por la Administración local subvencionada estaba condicionada a la presentación, a través de medios electrónicos, de la documentación justificativa de la realización de la inversión en un plazo máximo de tres meses desde la conclusión de las actuaciones, debiéndose materializar en un plazo máximo de dieciocho meses desde la fecha de notificación de la resolución de concesión de la ayuda, finalizando dicho plazo el 19 de septiembre de 2024.

Según se nos indica, la Administración de la Comunidad de Madrid, en un primer momento, tuvo por no presentada la correspondiente justificación y, por ese motivo, mediante otra Orden 4639/2024, de 11 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, declaró la pérdida del derecho al cobro total de la subvención por el Ayuntamiento.

No obstante, con fecha 18 de diciembre de 2024, el ayuntamiento formuló un recurso de reposición contra la referida Orden 4639/2024, de 11 de diciembre, alegando que con fecha 19 de noviembre de 2024 había presentado debidamente la documentación solicitada y tras comprobarse la realidad de esa circunstancia, mediante Orden 296/2026 de 9 de febrero, se revocó la Orden 4639/2024, de 11 de diciembre.

Así pues, la indicada Orden 296/2026 de 9 de febrero, verdaderamente resolvió en sentido estimatorio el recurso de reposición formulado por la entidad local, lo que implicaba, como consecuencia, entender válidamente concedida y justificada la subvención, debiendo procederse a materializar el pago.

Llegados a este punto, resulta notorio que la concurrencia de problemas contables o de fiscalización como los acaecidos, consistentes en la falta del documento que reflejara el acto administrativo y contable mediante el cual el órgano competente debía acordar destinar un importe económico a la ayuda, tras comprobar que cumplía con la normativa, no puede considerarse una situación que afecte de nulidad radical a la Orden 296/2026 de 9 de febrero, pues otra cosa desvirtuaría el concepto y la esencia de la institución de la revisión de oficio, que como ya se indicó, pretende “*depurar de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecieran los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su inatacabilidad definitiva*”, ya que

en este caso se hace evidente que la Orden 296/2026 de 9 de febrero no adolece de ningún vicio de nulidad radical y su revisión de oficio dejaría sin efecto la estimación del recurso de reposición que dicha orden materializa.

Lo anteriormente expuesto no puede sino conducir a establecer la improcedencia de la revisión de oficio planteada.

Sea como fuere, aun en el hipotético caso de que se considerase concurrente la causa de la letra b) del artículo 36.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, entendemos que resultarían de aplicación los límites de la revisión de oficio, pues otra solución atentaría la buena fe de la entidad local beneficiaria de la subvención, trayendo a colación lo argumentado al respecto en el Dictamen 221/2026, de 26 de marzo, del Consejo Consultivo de Andalucía, que explica:

“Si, como se afirma en el expediente no existía crédito, concurre la causa de nulidad referida, si bien lo llamativo es que sin existir crédito se pagara el importe de la subvención, pero eso es otra cuestión, que probablemente responda a la dinámica de pago de las ayudas que aparece descrita en líneas generales en el expediente, aunque sin llegar a la explicación de por quien se paga la subvención.

Pero lo que es claro es que si la interesada cumplía los requisitos para la obtención de la ayuda y ha destinado esta al fin al que se destina, la revisión de oficio conculca los principios de buena fe, pues la interesada no podría saber de ningún modo que no existiera crédito, y de equidad o justicia material, pues si no hubiera obtenido la ayuda es razonable pensar que no habría realizado el desembolso que la misma representaba o, al menos, no lo habría hecho con el mismo alcance, por lo que resulta de aplicación el artículo 110 de la

Ley 39/2015 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’ que en este caso es evidente que concurren”.

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

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio de la Orden 296/2026, de 9 de febrero de 2026, por la que se revoca la Orden 4639/2024, de 11 de diciembre de 2024, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se declara la pérdida del derecho al cobro total de la subvención reconocida mediante Orden de 16 de diciembre de 2022, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, dictada al amparo de la Orden 1387/2022, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se aprobó la convocatoria de ayudas para la ejecución de los programas de incentivos para la implantación de instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía de la Comunidad de Madrid, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea-Next Generation EU, reguladas mediante Real Decreto 1124/2021, de 21 de diciembre, por no concurrir en la misma el vicio de nulidad previsto en el precitado artículo 36.1, b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, 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 10 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 339/26

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid