

Dictamen n.º: **460/26**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **15.07.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 15 de julio de 2026, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la Orden de 17 de diciembre de 2025 de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se resuelve el recurso de reposición interpuesto por Dña. (en adelante, “*la interesada*”) contra la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 28 de noviembre de 2024, por la que se resuelve la finalización del procedimiento de reintegro de la ayuda concedida en el expediente

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 26 de junio de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 442/26, 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 (en adelante ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal, D. Ángel Chamorro Pérez, quien formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día 15 de julio de 2026.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del presente dictamen, los siguientes.

Mediante Orden de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de 5 de noviembre de 2020, se concede a la interesada una subvención con arreglo al Acuerdo de 25 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Acuerdo de 23 de abril de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa del programa impulsa para autónomos en dificultades, por un importe de 3.207,24 euros.

Posteriormente, y previo requerimiento al efecto, con fecha 5 de diciembre de 2023, se acuerda el inicio el procedimiento de reintegro de la ayuda concedida a la interesada por incumplimiento de las condiciones que dieron lugar al otorgamiento de la subvención ascendiendo el importe a reintegrar a los 3.207,24 euros, que le fueron abonados con fecha 4 de noviembre de 2020, más los intereses de demora correspondientes, concediendo a la interesada un plazo de 15 días hábiles para alegar cuanto estimara conveniente y presentar la documentación que considerara oportuna.

De esta forma, mediante la Orden de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 5 de junio de 2024, se resuelve la finalización del procedimiento de reintegro de la ayuda concedida, por

haber incurrido la interesada en causa de reintegro, declarando que la obligación de reintegro ascendía a un importe total de 3.653,03 euros (3.207,24 euros de principal y 445,79 euros en concepto de intereses de demora).

Sin embargo, esta Orden de 5 de junio de 2024, al ser constatada la ausencia de motivación en los términos a que se refiere el artículo 35.1 apartado a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), fue revocada mediante Orden de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 13 de septiembre de 2024, y acordada la retroacción del procedimiento de reintegro al momento de concesión del trámite de audiencia.

Posteriormente, mediante Resolución de la Dirección General de Autónomos y Emprendimiento, de 8 de octubre de 2024, se concede a la interesada un plazo de alegaciones en el procedimiento de reintegro iniciado.

Finalizado este plazo, y a la vista de la nueva documentación aportada al expediente, se dicta la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 28 de noviembre de 2024, por la que se resuelve la finalización del procedimiento de reintegro de la ayuda concedida por incumplimiento de las condiciones que dieron lugar al otorgamiento de la subvención, indicando que el importe total a reintegrar asciende a 369,21 euros (318,69 euros de principal y 50,52 euros en concepto de intereses de demora).

Con fecha 12 de diciembre de 2024 se interpone por la interesada recurso de reposición contra la citada Orden, el cual, previo informe al efecto de la Subdirección General de Autónomos, es estimado parcialmente por la Orden de 17 de diciembre de 2025, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, declarando que la obligación de

reintegro asciende a 241,52 euros, más los intereses de demora que deberán ser calculados por el órgano gestor.

Sin embargo, con posterioridad, el 23 de diciembre de 2025, se recibe en el Área de Recursos de Economía y Hacienda de la Secretaría General Técnica, una adenda al informe antes señalado de la misma Subdirección General de Autónomos en la que se indica que:

“En el informe emitido por este centro gestor, y en relación al cálculo de las cuotas, se ha advertido la existencia de un error aritmético, consistente en la inclusión indebida del mes de julio de 2021, cuya incorporación no resulta procedente conforme a la normativa aplicable.

(...)

De este modo, desde este centro gestor, se hace constar que el expediente ha sido tramitado correctamente en todas sus fases; no obstante, en el Informe emitido en relación con dicho recurso se ha advertido la existencia del comentado anteriormente error aritmético.

Por lo tanto, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no procede la modificación de la Orden de reintegro ya dictada, por cuanto dicha Orden es ajustada a Derecho y refleja correctamente la situación del expediente. No obstante, al haberse advertido un error aritmético en el informe elaborado por este centro gestor, resulta necesario rectificar la resolución del recurso, a fin de adecuarla a la realidad acreditada en el procedimiento”.

TERCERO.- De esta forma, por Resolución de 14 de abril de 2026 de la Secretaría General Técnica, se acuerda el inicio del procedimiento

de revisión de oficio de la citada orden de 17 de diciembre de 2025, siendo notificada telemáticamente a la interesada con fecha de acuse de recibo de 26 de abril de 2026 rechazada automáticamente por finalización del plazo, concediéndole el preceptivo trámite de audiencia, sin que conste presentación de alegaciones a fecha actual.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid (...) sobre: b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*; y a solicitud de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, órgano legitimado para ello, tal y como preceptúa el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

Asimismo, debe traerse a colación el artículo 106 de la LPAC, en el que se 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 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 éste sea favorable.

La referencia que el artículo 106 de la LPAC hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la citada Ley 7/2015.

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

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

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

En este caso, se trata de un procedimiento iniciado de oficio por Resolución de 14 de abril de 2026, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por lo que a la fecha

de emisión del presente dictamen el procedimiento no habría caducado.

Por lo demás, 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 por el artículo 79 de la LPAC.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia a los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC (*“Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados...”*) que obliga a que se dé vista del expediente instruido hasta ese momento a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 61/16, de 5 de mayo, 516/16, de 17 de noviembre y más recientemente, en el Dictamen 410/20, de 22 de septiembre y 118/21, de 9 de marzo, entre otros muchos) que la audiencia al interesado en cualquier procedimiento administrativo es un trámite esencial o de fondo (y no meramente adjetivo o formal) porque se realiza en garantía de sus derechos y como tal, es destacado por la propia Constitución Española en el artículo 105.c) que alude a la regulación legal del procedimiento *“garantizando cuando proceda la audiencia del interesado”*.

En el presente caso, se ha otorgado el necesario trámite de audiencia, que figura debidamente notificado a la interesada, sin que consten efectuadas alegaciones.

Finalmente, se ha redactado una propuesta o borrador de orden en la que se analizan los hechos, se recogen las consideraciones jurídicas en que se fundamenta la resolución, y se contiene la declaración de nulidad de pleno de derecho del acto objeto del procedimiento de revisión.

Esa orden propuesta vendría firmada por la titular de esa Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, a la que corresponde la declaración de nulidad conforme a 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”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 522/16, de 17 de noviembre, 88/17, de 23 de febrero, 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

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

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.

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. En este caso, la Orden de 17 de diciembre de 2025 es susceptible de revisión de oficio, a tenor de los datos que obran en el expediente, puesto que pone fin a la vía administrativa, no constando que haya sido objeto de impugnación judicial.

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 caso; limitándolos a aquellos asuntos en los que se apreciara en el sujeto de forma patente, la ausencia de las condiciones realmente

esenciales para la adquisición del derecho (Dictamen 167/17, de 27 de abril o 361/23, de 6 de julio).

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

En el presente caso, se pretende revisar la Orden de 17 de diciembre de 2025 de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo por la que se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 28 de noviembre de 2024 y ello porque al resolver el recurso de reposición se produjo el error de incluir en las cuotas abonadas por la recurrente el mes de julio de 2021, por un importe de 77,17 euros, y ello contraviniendo la Instrucción de 19 de marzo de 2024, de la Directora General de Autónomos y Emprendimiento, de aclaración sobre el período subvencionable de las ayudas establecidas en el Acuerdo regulador de estas ayudas, en la que se establece que el inicio del cómputo del período subvencionable es el 1 de julio de 2020, por lo que finaliza el 30 de junio de 2021.

De lo señalado, se deduce que se ha concedido a la interesada el derecho a reintegrar una cantidad menor a la inicialmente fijada,

careciendo de los requisitos esenciales para ello, lo que supone causa de nulidad de pleno derecho, prevista en el art. 47.1.f de la LPAC.

Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad en los términos que se han indicado, es preciso valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC, consideradas como límite a la revisión de oficio: *“las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

En el supuesto que se examina, entendemos que no ha transcurrido un tiempo excesivo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora, ni tampoco se evidencia ninguna circunstancia que haga su ejercicio contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

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

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio de la Orden de 17 de diciembre de 2025 de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la interesada contra la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 28 de noviembre de 2024, por la que se resuelve la finalización del procedimiento de reintegro de la ayuda concedida en el expediente

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 15 de julio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 460/26

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid