

Dictamen n.º: **534/25**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **16.10.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 16 de octubre de 2025, 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 26 de junio de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo por la que concede a Dña. (en adelante “*la interesada*”) una subvención por importe de 8.000,00 € por la contratación de un trabajador, en el procedimiento 09-PIC1-02137.5/2025.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 25 de agosto de 2025, 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 26 de junio de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo por la que concede a la interesada una subvención por importe de 8.000 €.

A dicho expediente se le asignó el número 478/25, 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, a la letrada vocal D^a. M.^a Teresa Sanmartín Alcázar 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.- 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, modificada por Acuerdo, de 26 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno.

2.- El 25 de abril de 2025, la interesada formuló solicitud de concesión de subvención, por un importe de 8.000 € 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 26 de junio de 2025, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, se concede a la interesada una subvención de 8.000 €, por la contratación de una trabajadora.

4.- En informe técnico de seguimiento de 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 de la trabajadora está excluida de este programa de fomento según el 9.1.1) del Acuerdo, de 28 de diciembre de 2022, modificado por Acuerdo de 26 de diciembre de 2024, 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, que excluye de las subvenciones establecidas las contrataciones de las mismas personas trabajadoras por las que el solicitante haya obtenido con anterioridad, en los últimos 5 años, alguna ayuda por la realización del mismo tipo de contrato o modalidad contractual, al amparo de los distintos programas gestionados por la Dirección General competente en materia de empleo de la Comunidad de Madrid.

En concreto, se expone en dicho informe técnico que *“mediante Orden de 2 de diciembre de 2022, del consejero de Economía, Hacienda y Empleo, de concesión de subvención, Dña. (la interesada) había percibido una subvención por la contratación indefinida inicial, con fecha 09/04/2022, de la misma trabajadora, en el marco del Programa de Incentivos a la Contratación Indefinida, gestionado por la Dirección General del Servicio Público de Empleo, dentro del expediente 09-PIC1-07553.1/2022”*.

5.- Fechado el 15 de julio de 2025, figura 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 resolución de 26 de junio de 2025, de concesión de subvención. Se indica al respecto de la eventual nulidad *“Según lo establecido en el artículo 9.1.1) del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, modificado por Acuerdo de 26 de diciembre de 2024, 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, se considera acreditada la exclusión de la contratación de la trabajadora XXX del programa para el fomento de la contratación en el ámbito de la Comunidad de Madrid por haber percibido previamente una subvención al amparo del Programa de Incentivos a la Contratación Indefinida por la contratación de esta misma trabajadora mediante la misma modalidad contractual”.

6.- Por resolución de 31 de julio de 2025, de la Secretaría General Técnica de la consejería actuante, se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de la Orden de 26 de junio de 2025, concediendo a la interesada plazo de 10 días para formular alegaciones. Como justificación de la nulidad que se entiende concurrente, se señala: *“El art 9 del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022 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, regulador citado en el hecho primero, regula las exclusiones de las subvenciones, y excluye expresamente en el apartado 1.1) las contrataciones de las mismas personas trabajadoras por las que el solicitante haya obtenido con anterioridad, en los últimos 5 años, alguna ayuda por la realización del mismo tipo de contrato o modalidad contractual, al amparo de los distintos programas gestionados por la Dirección General competente en materia de empleo de la Comunidad de Madrid”.*

Es decir:

“A la vista del mencionado artículo 9.1.1), queda acreditado que debió excluirse de la contratación a la trabajadora doña del programa para el fomento de la contratación en el ámbito de la Comunidad de Madrid por haber percibido previamente una subvención al amparo del Programa de Incentivos a la

Contratación Indefinida por la contratación de esta misma trabajadora mediante la misma modalidad contractual, lo que supone causa de nulidad de pleno derecho, prevista en el art. 47.1.f de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, en relación con el art. 36. 1.a de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”.

Se notifica a la interesada, el 3 de agosto de 2025.

Se adjunta la documental que es de observar, a la que luego haremos referencia.

7.- Consta borrador 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 26 de junio de 2025.

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 los 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, 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 31 de julio de 2025.

En cuanto a la competencia para proceder con la revisión de oficio, entendemos que la competencia corresponde a la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, ex artículo 53.4.b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

En el presente caso, consta que se ha concedido trámite de audiencia a la interesada, quien no ha 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. 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.

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 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 analizados 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.

En el presente caso, se pretende revisar la Orden de 26 de junio de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de concesión de subvención por importe de 8.000 €, a la interesada, por la contratación de una trabajadora en el procedimiento 09-PIC1-02137.5/202025 (*Línea1 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:

“Apartado 1.1) las contrataciones de las mismas personas trabajadoras por las que el solicitante haya obtenido con anterioridad, en los últimos 5 años, alguna ayuda por la realización del mismo tipo de contrato o modalidad contractual, al amparo de los distintos programas gestionados por la Dirección General competente en materia de empleo de la Comunidad de Madrid”.

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 que son 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.

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”.

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.

Con carácter específico, se aplica, como se ha expuesto anteriormente, el Acuerdo de 28 de diciembre de 2022 (modificado por el de 26 de diciembre de 2014), en concreto el artículo 9.

Expuesta la normativa aplicable, trasladándola al expediente analizado, observamos que, según argumenta la Dirección General de Servicio Público de Empleo se comprobó, el día 15 de julio de 2025, mediante consulta autorizada de situación laboral en la base de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, que la contratación de la trabajadora Dña. está excluida de este programa de fomento según el 9.1.1) del Acuerdo porque, en fecha 31 de marzo de 2025, la trabajadora fue dada de alta por la entidad interesada mediante un contrato indefinido inicial a jornada completa (Clave 100). Asimismo, en fecha 9 de abril de 2022 y hasta el 9 de septiembre de 2023, la trabajadora estuvo prestando sus servicios para la misma empleadora mediante un contrato indefinido inicial, inicialmente a jornada parcial

(Clave 200) y, posteriormente, a jornada completa (Clave 100). Produciéndose la vulneración de la normativa reguladora del asunto y dando lugar, por tanto, a la nulidad del acto.

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 26 de junio de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo por la que concede a la interesada una subvención por importe de 8.000 € 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 16 de octubre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 534/25

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid