

Dictamen n.º: **523/25**  
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 8 de abril de 2025 de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de concesión de subvención a la entidad HIELOS DACAR, S.L., en el programa para el fomento de la contratación, procedimiento 09-pic1-00343.1/2025.

### **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 referida a la revisión de oficio de la orden de 8 de abril de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se concedía a la mercantil, Hielos Dacar, S.L., (en adelante “*la interesada*”), una subvención de 7.500 euros.

A dicho expediente se le asignó el número 477/25, 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, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- En el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del 31 de diciembre de 2022 se publicó el Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de subvenciones del programa para el fomento de la contratación en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Posteriormente modificado por Acuerdo de 26 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno, publicado en el BOCM de 30 de diciembre de 2024.

2.- El 3 de febrero de 2025, la mercantil interesada formuló solicitud de concesión de subvención, por un importe de 7.500 euros, por la contratación de un trabajador, correspondiente a la línea de incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención.

3.- Por orden de 8 de abril de 2025, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, se concede a la mercantil interesada una subvención de 7.500 euros, por la contratación de un trabajador.

4. - Fechado el 26 de mayo 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 8 de abril de 2025, de concesión de subvención. Se indica al respecto de la eventual nulidad: *“el órgano gestor de la subvención comprueba que, en base a las consultas autorizadas de situaciones laborales incorporadas al expediente, realizadas en la base de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, el trabajador fue dado de alta en un código de cuenta de cotización (.....) perteneciente a una provincia distinta de la de Madrid.*

*Los códigos de cuenta de cotización incluyen los dos dígitos correspondientes a la provincia; en este caso, el código corresponde con la provincia de Guadalajara (19).*

*Según lo establecido en el artículo 8 del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, modificado por Acuerdo de 26 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno, las contrataciones subvencionadas deberán cumplir el requisito consistente en que el centro de trabajo de la persona contratada deberá estar radicado en la Comunidad de Madrid y tener asignado un código de cuenta de cotización de la Seguridad Social correspondiente a este ámbito territorial”.*

5.- Por Resolución de 28 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 8 de abril de 2025, concediendo a la mercantil interesada plazo de 10 días para formular alegaciones. Por la Administración se entiende concurrente la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en relación con lo dispuesto en el artículo 8 del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, tras la modificación operada por el Acuerdo de

26 de diciembre de 2024, por cuanto “*el beneficiario de la subvención dio de alta al trabajador en un código de cuenta de cotización (.....) perteneciente a la provincia de Guadalajara (código 19)*”. Figura notificada a la interesada, el 28 de julio de 2025.

6.- No consta en el expediente remitido que por la mercantil se formularan alegaciones dentro del plazo concedido al efecto.

7.- Obra en el expediente un borrador de Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en el que se propone declarar la nulidad de pleno derecho de la Orden de 8 de abril 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 LPAC, en el que se establece la posibilidad que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo

equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que este tenga sentido favorable.

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

**SEGUNDA.-** Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho de la resolución referida debe hacerse una referencia 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 el acuerdo de inicio del expediente de revisión de oficio viene fechado el 28 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 mercantil interesada que, según se desprende del expediente, no ha presentado alegación alguna.

Por último, el procedimiento contiene la propuesta de resolución en la que se analizan los hechos y tras efectuar las correspondientes consideraciones jurídicas, se propone declarar la nulidad de pleno derecho de la orden de concesión de la subvención referida, al entender que concurre la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 f) de la LPAC.

**TERCERA.-** El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021(recurso 8075/2019):

*“...por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha*

*actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1º de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.*

Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo, en los dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal 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.

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

Al respecto, hemos de tener en cuenta que en su redacción original, el artículo 8 de las normas reguladoras y establecimiento del procedimiento de concesión directa de subvenciones del programa para el fomento de la contratación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, aprobadas por el mencionado Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno, establecía, como requisito de las contrataciones,

en su apartado a) que el centro de trabajo en el que prestara servicios la persona contratada radicara en la Comunidad de Madrid. A raíz de la modificación operada en dicho artículo y apartado, por el referido Acuerdo de 26 de diciembre de 2024, se añade un requisito adicional al de la ubicación del centro de trabajo, exigiéndose igualmente que por éste se cuente con un código de cuenta de cotización de la Seguridad Social correspondiente a la Comunidad de Madrid. Modificación que entró en vigor el 1 de enero de 2025, por lo que resultaba de aplicación a la solicitud de la interesada al formularse en febrero de 2025.

Ya hemos señalado que según señala la Administración, *“el beneficiario de la subvención dio de alta al trabajador en un código de cuenta de cotización (.....) perteneciente a la provincia de Guadalajara (código 19)”*.

Así las cosas, cabe concluir que la Orden de 8 de abril de 2025 incurre en la causa de nulidad de pleno derecho apuntada, toda vez que viene a reconocer la subvención interesada sin que se cumpliera uno de los requisitos normativamente exigidos para su concesión, en lo atinente a la contratación efectuada, al no disponer el centro de trabajo de un código cuenta de cotización correspondiente a la Comunidad de Madrid, por lo que, ciertamente, la ausencia de este requisito debería haberse traducido en la denegación de la subvención solicitada.

Como señalaba esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 60/2024, de 8 de febrero, *“en este sentido, cabe recordar que el artículo 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones señala que “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, artículo 47.1 de la LPAC)*.

*En definitiva, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2012 (recurso 2612/2009), las bases de la convocatoria*

*vinculan tanto a la Administración como a los solicitantes de la subvención y, como determina también la Sentencia de 2 de diciembre de 2008 (rec. 2181/2006) “hemos mantenido de modo constante que quien pretende obtener en su provecho caudales públicos por la vía de la subvención debe guardar una conducta respetuosa con las obligaciones, materiales y formales, a cuyo cumplimiento se subordina la entrega de aquéllos...”.*

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

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

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la revisión de oficio de la Orden de 8 de abril de 2025 de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de concesión de

subvención a la mercantil interesada, en el programa para el fomento de la contratación, expediente 09-pic1-00343.1/2025.

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 523/25

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid