

Dictamen n.º: **566/25**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **29.10.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 29 de octubre de 2025, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio en el expediente n.º 09-PIC1-01557.8/2025, de la Resolución de 29 de abril de 2024 de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se concede a La Maitena Bar, S.L., una subvención de 10.125,00 €, por la contratación de dos trabajadores.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 1 de octubre de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 525/25, 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 (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Yolanda Hernández Villalón, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen los hechos que se relacionan:

Con fecha 31 de diciembre de 2022, se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, el Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de subvenciones del programa para el fomento de la contratación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, modificada por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 26 de diciembre de 2024.

El 27 de marzo de 2025, la interesada solicita una subvención por importe de 10.125 €, fundada en dos contrataciones, en el marco del citado Acuerdo, dentro de la Línea 1: Incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención.

El 10 de abril de 2025, se emite informe técnico favorable por la Dirección General del Servicio Público de Empleo, al considerar subvencionables las dos contrataciones propuestas por la empresa.

La Orden de 29 de abril de 2025, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, concede a la interesada la subvención solicitada por importe de 10.125 €, siendo notificada a la empresa interesada telemáticamente el 8 de mayo de 2025.

Fechado el 6 de junio 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 parcial de la mencionada Orden de 29 de abril de 2025, por la que se concedió la subvención. Se indica respecto la eventual nulidad *“Según lo establecido en el artículo 9.1.a) del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, modificado por Acuerdo de 26 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno, se excluyen aquellas contrataciones que en los seis meses anteriores a la fecha de contratación hubiesen tenido, con la misma empresa, grupo de empresas o entidad sin ánimo de lucro, una relación laboral con el mismo tipo de contrato o modalidad contractual.*

En este sentido, el mismo artículo determina que serán consideradas como grupo de empresas aquellos supuestos de contrataciones realizadas por empresas, individuales o colectivas, cuando se aprecie entre ellas vinculación por razón de las personas que ostentan cargos de dirección o administración, cuando se trate de las mismas personas”.

Del relato fáctico reflejado en el informe, la unidad promotora ha comprobado que una de las trabajadoras objeto de subvención, contratada por la empresa subvencionada a partir del 20 de marzo de 2025, había sido contratada previamente, en el período del 20 de febrero de 2024 al 7 de marzo de 2025, por la socia única y administradora de la citada empresa.

El informe añade, que la socia única ya obtuvo por la trabajadora en cuestión una subvención por importe de 8.000.-€, siéndole otorgado por la Orden de 24 de abril de 2024, de la misma Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

El 6 de junio de 2025, la Subdirección General de Programas de Apoyo al Empleo remite nota interior a la División de Régimen

Jurídico y Desarrollo Normativo, para dar traslado de la propuesta de inicio del procedimiento de revisión de oficio, a efectos de declarar la nulidad parcial de la subvención controvertida.

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 parcial de pleno derecho de la Orden de 29 de abril de 2025, concediendo a la interesada plazo de 10 días para formular alegaciones. La resolución señala al efecto:

“El centro responsable del seguimiento de las contrataciones por las que se concedió la subvención, constató en las consultas autorizadas de situaciones laborales incorporadas al expediente y realizadas en la base de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, en fechas 09/04/2025 y 02/06/2025 y actualizadas con fecha 03/06/2025, que la trabajadora fue dada de alta por la entidad beneficiaria en fecha 20/03/2025, mediante un contrato indefinido inicial a jornada completa (Clave 100).

De acuerdo con las escrituras de constitución de la sociedad mercantil unipersonal X, aportadas al expediente junto con la solicitud, la persona X constituyó la sociedad de responsabilidad limitada unipersonal, suscribiendo la totalidad de las participaciones de la entidad y nombrándose para el cargo de administrador único.

Asimismo, se comprueba que, en fecha 14/03/2024, (esa administradora única) solicitó una subvención por importe de 8.000 euros por la contratación de la trabajadora, dando lugar al expediente xxx, que fue concedida mediante Orden de 24 de abril de 2024, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo”.

En consecuencia, se considera vulnerado el artículo 9.1.a) del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, modificado, por el Acuerdo de 26 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno.

La citada resolución de 28 de julio de 2025, se tiene por notificada telemáticamente el 8 de agosto de 2025 a la empresa interesada.

El 30 de septiembre de 2025, la consejera de Economía, Hacienda y Empleo acuerda elevar la propuesta a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, para su preceptivo dictamen.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre y a solicitud de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, órgano legitimado para ello conforme establece el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

Debe también traerse a colación el artículo 106 de la LPAC que establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello, será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en la

norma aplicable y, desde el punto de vista del procedimiento, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

La obligatoriedad del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora antes de adoptar el acuerdo de revisión de oficio, resulta del precepto últimamente indicado, que exige que se adoptará previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere así en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide, sólo en el caso de ser desfavorable a la revisión propuesta.

El presente dictamen se emite dentro del plazo legal.

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

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

En este caso el procedimiento se ha iniciado de oficio, por lo que la eventual superación del plazo de seis meses comportaría la

caducidad del expediente tramitado, no obstante, lo cual, se observa que, a la fecha de emisión del presente dictamen, no se ha superado el plazo referido, toda vez que la resolución de inicio del expediente de revisión de oficio viene fechado el 28 de julio de 2025, teniéndola por notificada a la empresa subvencionada el 8 de agosto de 2025, por transcurso del plazo legal de diez días (art. 43 de la LPAC).

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, si bien no consta que las haya realizado, de forma que consideramos salvaguardado su derecho de audiencia en el procedimiento.

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 parcial 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 parcial de la orden de concesión de la subvención referida, al amparo de la causa del 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”.

Para la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2017 (recurso 1824/2015):

“El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (v.gr. dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de julio de 2016 - recurso 319/2016-).

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (recurso 1443/2019):

“(…) debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa,

referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su intocabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”.

En cuanto que potestad exorbitante de la Administración, frente a la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de los motivos de nulidad corresponde a la Administración, como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

CUARTA.- Una vez examinados los aspectos procedimentales y efectuadas las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto.

Antes de analizar la concreta causa de nulidad, conviene precisar que el artículo 106 de la LPAC señala, que serán susceptibles de dicha potestad de autotutela los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Con arreglo a dicho precepto cabe entender que la orden de concesión de la subvención es susceptible de revisión de oficio, al poner fin a la vía administrativa, según indica la misma.

Como es sabido, los vicios por los que se puede declarar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos se enumeran en el artículo 47.1 de la LPAC, entre los que se recoge en su apartado f), “*los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*”.

La cuestión, en este supuesto, radica en determinar los requisitos que pueden ser catalogados como esenciales, circunstancia que no es posible establecer *a priori* y para todos los supuestos; sino que habrá de observarse de manera individual y de forma restrictiva para cada supuesto y limitándola a aquellos casos en los que se apreciara en el sujeto de forma patente la ausencia de aquellas condiciones realmente esenciales para la adquisición del derecho (así nuestro Dictamen 167/17, de 27 de abril).

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

En el presente caso, se pretende revisar parcialmente la Orden de 29 de abril de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se concede una subvención por importe de 10.125 €, a la empresa interesada, por la contratación de una trabajadora

dentro de la “*Línea 1 Incentivos a la contratación indefinida de personas desempleadas de especial atención*”.

En relación con ello, debe tenerse en cuenta que el precitado artículo 9 del Acuerdo regulador de 28 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de subvenciones del programa para el fomento de la contratación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, regula las exclusiones de las subvenciones, y cita expresamente en el apartado 1 a):

“1. Se excluyen de las subvenciones establecidas en este acuerdo:

a) Contrataciones realizadas a personas que en los seis meses anteriores a la fecha de la contratación hubiesen tenido con la misma empresa, grupo de empresas o entidad sin ánimo de lucro, una relación laboral con el mismo tipo de contrato o modalidad contractual, con excepción de la contratación de personas con discapacidad y personas en riesgo o situación de exclusión social procedentes de centros especiales de empleo y empresas de inserción que sean contratadas en entidades del mismo grupo en el marco de la Línea 5.

A estos efectos, serán consideradas como misma empresa aquellas que por razón de las personas que las rijan o de otras circunstancias, pueda presumirse que son continuación o que derivan por transformación, fusión o escisión de otras empresas en las que hubiese estado contratado el mismo trabajador.

Igualmente, serán consideradas como grupo de empresas aquellos supuestos de contrataciones realizadas por empresas, individuales o colectivas, cuando se aprecie entre ellas vinculación por razón de las personas que ostentan cargos de dirección o administración, cuando se trate de las mismas personas o estén

vinculadas por consanguinidad o afinidad hasta segundo grado inclusive”.

Como se recoge en la propuesta de revisión de oficio, con carácter general, el artículo 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, determina, entre las causas de nulidad de la resolución de concesión: *“a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (actual artículo 47.1 de la Ley 39/2015), de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.*

A su vez, el apartado 3 del mencionado artículo 36 determina que, cuando el acto de concesión incurriera en alguno de los supuestos mencionados en los apartados anteriores, el órgano concedente procederá a su revisión de oficio, conllevando dicha declaración administrativa de nulidad la obligación de devolver las cantidades percibidas.

Expuesta la normativa aplicable, trasladándola al expediente analizado, observamos que, según argumenta la Dirección General de Servicio Público de Empleo se comprobó, mediante consulta autorizada de situación laboral en la base de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, que la contratación de la trabajadora doña XXX no puede ser objeto de subvención a favor de la empresa interesada, según el 9.1.a) del citado Acuerdo porque, la administradora única de la empresa afectada había contratado anteriormente a la misma trabajadora, obteniendo una subvención con cargo a la misma línea de ayudas por importe de 8.000 €, dando lugar, por tanto, a la nulidad parcial de la orden inicial de concesión en lo concerniente a esta trabajadora.

Al respecto cabe mencionar que, en el Anexo I de la Orden de 29 de abril de 2025, por la que se concedió la ayuda, se cuantifican los

importes respectivos por los dos trabajadores, correspondiendo 6.000 € por la trabajadora objeto de la controversia, por lo que la minoración de la subvención se corresponderá con ese importe.

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

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

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

CONCLUSION

Procede acordar la revisión de oficio por nulidad parcial de la Orden de 29 de abril de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo por la que se concede a La Maitena Bar, S.L., una subvención de 10.125 €, por la contratación de dos trabajadores.

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 29 de octubre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 566/25

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid