

Dictamen n.º: **455/25**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **24.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 24 de septiembre de 2025, sobre solicitud formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el recurso extraordinario de revisión formulado por la representante de NEW ROCES, S.L. contra la Orden de 17 de julio de 2023 de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se denegaba una subvención en el procedimiento 09-PIC1-02119.0/2023.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 8 de agosto de 2025 tuvo entrada en esta Comisión Jurídica Asesora una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 459/25, 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 Dña. Carmen Cabañas Poveda, 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 24 de septiembre de 2025.

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

I.- El 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.

Su artículo 1.1, en referencia al objeto y finalidad del instrumento que regula, dispone que: *“...tiene por objeto establecer la normativa reguladora y el procedimiento de concesión directa de subvenciones del programa para el fomento de la contratación en el ámbito de la Comunidad de Madrid”* y, entre las líneas de subvención previstas, el punto 3, letra b) del mismo precepto, recoge la Línea 2, destinada a la contratación estable de personas jóvenes.

Su artículo 4.2 establece lo siguiente, sobre los requisitos generales de las personas contratadas, para poder ser beneficiarias de las líneas 2, 3 y 4, reguladas: *“Las personas jóvenes contratadas han de cumplir los siguientes requisitos:*

a) Ser menor de 30 años, a fecha de la formalización del contrato.

b) Figurar como persona inscrita, el día inmediatamente anterior a su contratación, en situación de beneficiaria en el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

c) Figurar, asimismo, inscrita, el día inmediatamente anterior a su contratación, como persona desempleada demandante de empleo en una oficina de empleo del Sistema Nacional de Empleo. No obstante, en el caso de la línea 2, el joven deberá contar con un período ininterrumpido de inscripción, de al menos un mes inmediatamente anterior a su contratación, computable por un período de 30 días”.

Por su parte, el artículo 5.2, respecto de la línea 2, en relación con la acción subvencionable y la cuantía de la subvención, establece: “2. Línea 2: 5.500 euros por la contratación indefinida inicial a tiempo completo de cada persona joven que reúna los requisitos del artículo 4.2”.

El punto 8 del mismo artículo dispone: “En los supuestos de contrataciones subvencionables realizadas a tiempo parcial los importes indicados en los apartados anteriores se reducirán proporcionalmente en función de la jornada establecida. En todo caso, la jornada no podrá resultar inferior al 75 por 100 de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable. Esta exigencia de jornada mínima no será aplicable a las contrataciones realizadas en el marco de la línea 5 y en las inserciones de la línea 6”.

Además, en relación con la cuestión de la duración material de las contrataciones subvencionadas, el artículo 21.1 de la disposición reguladora establece además que: “Los beneficiarios deberán mantener la relación laboral y el alta en la Seguridad Social de la contratación subvencionada durante los siguientes períodos mínimos, a contar desde la fecha de alta de la persona contratada en la Seguridad Social, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.1.a): a) Líneas 1, 2, 4 y 5: Período mínimo de doce meses (computable por un período de 360 días)”.

El artículo 26.3.a) del mismo acuerdo señala, en relación a las causas de reintegro de las subvenciones reguladas: “Serán, asimismo,

causas de reintegro total de la subvención concedida por cada contrato subvencionado:

a) Incumplimiento de la obligación impuesta al beneficiario de mantenimiento del contrato subvencionado y del alta en la Seguridad Social durante el período mínimo exigible establecido en el artículo 21.1, sin perjuicio de los supuestos de reintegro parcial a que se refiere el apartado 4.a) de este artículo”.

Y el artículo 26.4.a), en cuanto al reintegro parcial, dispone:

“Procederá el reintegro parcial de la subvención percibida por cada contrato subvencionado, en los siguientes supuestos:

a) Incumplimiento de la obligación impuesta al beneficiario de mantenimiento del contrato subvencionado y del alta en la Seguridad Social de la persona contratada o sustituta, en su caso, durante el período mínimo exigible establecido en el artículo 21.1, cuando el incumplimiento de esta exigencia sea motivada por los supuestos debidamente acreditados de baja de la persona contratada o sustituta, en su caso, por dimisión o baja voluntaria, incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, fallecimiento, jubilación, fuerza mayor o por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, previstas en los artículos 51 y 52.c) del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, y no se haya procedido a la sustitución de la persona trabajadora en los términos establecidos en el artículo 17.

En este caso, procederá el reintegro parcial del importe de la subvención concedida en la cuantía proporcional al tiempo que restase para el cumplimiento del período mínimo exigible de mantenimiento de la contratación subvencionada, siempre y cuando el contrato extinguido haya alcanzado una duración de al menos el

50 por 100 del citado período mínimo para cada línea de subvención”.

La resolución también determina la condición y requisitos de los beneficiarios; los requisitos de las contrataciones subvencionadas; el límite de las contrataciones subvencionables y las cuestiones procedimentales, referidas a la presentación de las solicitudes; las eventuales bajas durante la tramitación; la documentación adicional a aportar específicamente para cada una de las líneas de subvención.

Sobre este último aspecto, el artículo 14.2 de la resolución comprensiva de las bases de estas subvenciones, dispone que, en el caso de las correspondientes a la Línea 2, deberá constar el informe o consulta acreditativa de que el joven contratado estaba inscrito, como beneficiario, en el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, el día inmediatamente anterior a la formalización del contrato por el que se solicitase la subvención.

En cuanto a la instrucción y tramitación del procedimiento, el artículo 16.4 y 5 indica: *“4. En caso de que el importe solicitado sea inferior al que resulte de aplicación en función de los criterios de cálculo previstos en el presente acuerdo, el órgano instructor podrá modificarlo de oficio para adecuarlo al importe correcto de la subvención. Esta modificación deberá ser ratificada por el solicitante antes de la propuesta de resolución.*

5. Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión y, en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones concedidas por cualquier entidad pública o privada, nacional o internacional, por encima de los límites máximos establecidos, podrá dar lugar a la modificación de la subvención otorgada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.5 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid”.

El artículo 16. 9, determina: “9. *Contra la Orden por la que se resuelve el procedimiento, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse bien recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que la ha dictado, en el plazo de un mes contado desde el día siguiente al de su notificación, o bien directamente recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses, sin perjuicio de cuantos otros recursos se estime oportuno deducir, todo ello de acuerdo con lo establecido en los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en los artículos 10, 46 y concordantes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*”.

De otra parte, el artículo 20.1 de la resolución, dispone: “*Minimis y compatibilidad con el mercado interior*”

1. *Las ayudas previstas en este acuerdo, a excepción de las solicitadas por la contratación de personas con discapacidad en el marco de la línea 5, están sometidas al régimen de minimis en los términos establecidos en los siguientes reglamentos o en aquellos que lo sustituyan o modifiquen:*

a) *El Reglamento (UE) n° 2023/2831, de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis ("Diario Oficial de la Unión Europea" de 15 de diciembre de 2023), en virtud del cual el importe total de las ayudas minimis concedidas por un Estado miembro a una única empresa no excederá de 300.000 euros en cualquier período de tres años, siendo aplicable dicho Reglamento desde el 1 de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2030.*

b) *El Reglamento (UE) n° 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del*

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general (Diario Oficial de la Unión Europea de 15 de diciembre de 2023) cuando los beneficiarios sean centros especiales de empleo y empresas de inserción de la línea 6”.

II.- En fecha 26 de junio de 2024, la entidad Círculo Convivencial Límite, solicitó una subvención por importe de 11.500,00€ por la contratación de dos personas trabajadoras jóvenes; en fechas 11 y 14 de junio de 2024, al amparo de la Línea 2 de las subvenciones analizadas, reguladas por Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno.

En la solicitud se autorizaba a la administración autonómica madrileña para la consulta de los datos de los trabajadores afectos a la subvención solicitada, así como a la consulta acreditativa de la inscripción de las personas contratadas en el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y se incluía una declaración responsable de que la entidad solicitante, había obtenido ayudas de “minimis” en el ejercicio corriente y/o en los dos ejercicios anteriores, pero su cuantía no excedía de los límites previstos en las bases reguladoras de la subvención.

Por Orden de 6 de septiembre de 2024, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, notificada el 9 de septiembre de 2024, se denegó la subvención solicitada, por el siguiente motivo: *“el importe de la solicitud presentada supera la cuantía máxima de ayuda total de minimis concedida en los últimos 3 años, según lo establecido en el correspondiente Reglamento (UE) de aplicación (art. 20,1 del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno)”.*

TERCERO.- El 4 de diciembre de 2024, la entidad interesada interpuso recurso extraordinario de revisión contra la citada orden.

El recurso argumentaba: *“Que, al dictar el acto se ha incurrido en error de hecho y así se acredita con los propios documentos incorporados al expediente, en particular en la búsqueda que hizo el funcionario de las concesiones de subvenciones en la que se basaba la denegación, al considerar todas las subvenciones otorgadas a la entidad sin filtrar por régimen a minimis, no teniendo en cuenta en la búsqueda sólo las subvenciones que se acogen al régimen de minimis, con las cuales no se superaba la cuantía máxima de ayuda total de minimis concedida en los últimos 3 años, como se acredita con el Certificado de la Base de Datos Nacional de Subvenciones emitido por el Ministerio de Hacienda en el que se consigna la cantidad de 3.581,40€ como cantidades acogidas al régimen de minimis, que se acompaña como DOCUMENTO NUMERO UNO, y aunque este documento es posterior, evidencia el error de la resolución recurrida.*

-Que, dicha consulta efectuada, realizada sin filtrar por régimen a minimis, que es inseparable de la resolución denegatoria, es errónea y ha influido esencialmente para dicha resolución, por lo que en base al certificado acompañado se debe anular la resolución y resolver concediendo la subvención solicitada por nuestra entidad”.

En virtud de todo ello y, pese a la cita errónea de los preceptos ya derogados de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la entidad solicitaba que se tuviera por interpuesto un recurso extraordinario de revisión y, en su virtud, que se dictase resolución por la que se declarase la nulidad del acto administrativo impugnado y se resolviera el fondo de la cuestión, concediendo la subvención solicitada.

Se adjuntó al escrito el certificado aludido de la Base de Datos Nacional de Subvenciones emitido por el Ministerio de Hacienda.

El 24 de abril de 2025, la Dirección General del Servicio Público de Empleo emitió un informe indicando que, *“tras la revisión del expediente*

realizada por el órgano gestor, se verifica que efectivamente se cometió un error en la consulta de minimis realizada el 30 de agosto de 2024 y una nueva consulta, efectuada el 21 de enero de 2025, confirma que la entidad no supera el límite de minimis. Por lo tanto, han de estimarse las alegaciones efectuadas al respecto”.

No obstante, precisa el informe que, “una de las trabajadoras contratadas, tal y como se desprende de la consulta de vida laboral efectuada con fecha 21 de enero de 2025, D^a, contratada el 5 de junio de 2024, ha causado baja voluntaria en la entidad el 11 de octubre de 2024, incumpléndose con ello el requisito del período mínimo de mantenimiento de la contratación subvencionable recogido en el artículo 21.1 del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022 e incurriendo así en la causa de reintegro total contemplada en el artículo 26.3.a) del mismo cuerpo normativo”.

En cuanto al otro trabajador, se indica que, habiendo sido contratado el 14 de junio de 2024, “ha causado baja voluntaria en la entidad el 31 de diciembre de 2024, incumpléndose con ello el requisito del período mínimo de mantenimiento de la contratación subvencionable recogido en el artículo 21.1 del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022 e incurriendo en la causa de reintegro parcial contemplada en el artículo 26.4.a) del mismo cuerpo normativo, por haber alcanzado al menos el 50 por ciento de dicho período mínimo. En este caso al tratarse de causa de reintegro parcial, la entidad pudiera tener derecho a la concesión de la parte proporcional que indica el propio artículo 26.4.a), sin embargo, el expediente, respecto a este trabajador, no está completo faltando al menos la documentación relativa a su inscripción como beneficiario en el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil”.

Sin más trámites, se formula propuesta de resolución, en la que se propone estimar parcialmente el recurso extraordinario de revisión interpuesto, al apreciar la concurrencia del motivo previsto en la letra a)

del artículo 125.1 a) de la LPAC, es decir, que al dictarlo se incurrió en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente, pues, en el presente caso, ese documento se consultó erróneamente por los órganos administrativos encargados.

Además, en aplicación del art. 126.2. de la misma LPAC, determina que, una vez anulada la denegación de la subvención solicitada, que tuvo lugar mediante la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 6 de septiembre de 2024, expte. 09-GCE1-02481.3/2024, procede resolver sobre la concesión de la subvención, previa comprobación de todos los requisitos para resultar beneficiario de la misma y, a la luz de la nueva información incorporada en el expediente del recurso extraordinario de revisión, dispone que, procede estimar parcialmente la solicitud de subvención, denegando la cuantía solicitada por la trabajadora que causo baja voluntaria el 11 de octubre de 2024 y concediendo parcialmente la solicitada por la contratación del otro trabajador, en proporción al tiempo de mantenimiento del contrato y desestimando la solicitud en la parte correspondiente al incumplimiento, es decir, la parte correspondiente a los 168 días que restaban de la duración total de la contratación prevista del segundo, siendo tal importe a deducir de 2.538,46 euros. Resultar por tanto una propuesta de estimación parcial de la solicitud, por el importe correspondiente a los días de mantenimiento de la segunda contratación: 196 días, que asciende a 2.961,54 €.

Además, se precisa que, lo anterior quedaría condicionado a la comprobación previa del requisito de la inscripción de dicho trabajador como beneficiario en el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

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) c. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud del consejero de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid según lo previsto en el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

Igualmente, la petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión, que se contiene actualmente en el título V de la LPAC, en concreto, en el capítulo II, que lleva por rúbrica “Recursos administrativos”, y dentro de este, en la Sección 4ª, que comprende los artículos 125 y 126.

El artículo 125 de la LPAC, referente al “Objeto y plazos” del recurso extraordinario de revisión, no contempla específicamente el trámite de la solicitud de dictamen del órgano consultivo, aunque su preceptividad sí se desprende del contenido del artículo 126, que, al igual que el artículo 106.3 de la misma norma, en sede de revisión de oficio, regula la posibilidad para el órgano que conoce del recurso de acordar motivadamente su inadmisión a trámite, *“sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales”*.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la entidad recurrente, a la que, por Orden de 6 de septiembre de 2024, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se le denegó

una subvención y, en consecuencia, concurre en ella la condición de interesada ex artículo 4 de la LPAC.

En cuanto al objeto del recurso, lo constituye, la citada disposición denegatoria de la subvención, dictada en el procedimiento correspondiente al expte. 09-GCE1-02481.3/2024.

Se trata de un acto susceptible de revisión conforme a lo expresado en el artículo 125.1 de la LPAC, según el cual son susceptibles de recurso extraordinario de revisión únicamente *“los actos firmes en vía administrativa”*, puesto que la orden, como en su texto se afirma, agota la vía administrativa, y contra ella sólo cabe interponer en vía administrativa recurso potestativo de reposición, que no fue interpuesto por la entidad recurrente.

Por otra parte, el recurso extraordinario de revisión se ampara en el artículo 125.1.a) de la LPAC *“que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*, para la que el artículo 125.2 establece un plazo de interposición de *“cuatro años, contados desde la fecha de la notificación de la resolución impugnada”* por lo que, no cabe duda que el recurso, interpuesto el 4 de diciembre de 2024, se ha formulado en plazo legal.

TERCERA.- Previamente al examen de fondo del asunto, debemos analizar la tramitación del recurso extraordinario de revisión.

El procedimiento del recurso extraordinario de revisión, como cualquier otro recurso administrativo, se inicia con la interposición del recurso por la persona o entidad interesada, y su tramitación debe ajustarse al procedimiento general de los recursos administrativos con la excepcionalidad de la intervención de este órgano consultivo. Por lo tanto, el procedimiento tiene que respetar la regulación prevista en la sección primera del capítulo II de la LPAC, que recoge los principios generales de los recursos administrativos.

A la vista de la documentación remitida, se observa que, con posterioridad a la interposición del recurso, únicamente se ha emitido un informe por la Dirección General del Servicio Público de Empleo, en sentido favorable a la estimación del recurso; si bien dicho informe confirma solo parcialmente el criterio de la entidad recurrente, puesto que, aunque coincide con la solicitud en la anulación de la resolución denegatoria de la subvención, plantea una estimación parcial de la cuantía subvencionable solicitada.

En este punto debemos recordar que el artículo 126.2 de la LPAC dispone: *“El órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido”*.

Pues bien, en cuanto a la resolución atinente al fondo de la cuestión resuelta en el acto recurrido, el informe introduce en el procedimiento datos fácticos diferentes a los planteados por la entidad recurrente, que son los que llevan a la estimación parcial de la subvención solicitada, rechazando parcialmente las peticiones de la recurrente y, según resulta del expediente remitido, pese a no darse la circunstancia del artículo 82.4 de la LPAC -no figurar en el procedimiento, ni ser tenidos en cuenta para la resolución del expediente otros hechos, ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por la entidad recurrente-, no se le ha concedido el trámite de audiencia y, por tanto, se ha elaborado la propuesta de resolución, prescindiéndose indebidamente del trámite de audiencia a la interesada.

Efectivamente, el artículo 82.1 de la LPAC dispone que la regla general es que, instruidos los procedimientos e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, y que esta audiencia

será anterior a la solicitud del dictamen, en el caso de que sea preceptiva la intervención del órgano consultivo.

Por su parte, el artículo 82.4 de la LPAC regula una excepción a esta regla general al determinar que: *“Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”*, no dándose esta situación en el supuesto analizado, según lo ya expuesto.

Toda vez que, conforme a lo antes expuesto, se ha incorporado a este procedimiento un informe que recoge datos diferentes y novedosos, respecto a los planteados por la recurrente, en aras a garantizar la defensa de la entidad que promueve el presente recurso, siguiendo igual criterio al mantenido en el Dictamen 298/18, de 28 de junio, debemos retrotraerlo para otorgarle el trámite de audiencia, que resulta de general aplicación en la tramitación de todos los procedimientos administrativos, según lo expuesto.

Seguidamente, deberá elaborarse la propuesta de resolución que refleje el desarrollo de dicho trámite y valore las cuestiones aducidas en el mismo por el recurrente

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

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento en la forma indicada en la consideración jurídica tercera del presente dictamen.

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 24 de septiembre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 455/25

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid