

Dictamen n.º: **481/25**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **01.10.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 1 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 11 de diciembre de 2023, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que por la que concede a la mercantil, Getting Over, S.L. una subvención de 7.500 euros, por la contratación de un trabajador, en el procedimiento 09-PIC1-03548.3/2023.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 5 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 11 de diciembre de 2023, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que concedía a la mercantil, Getting Over, S.L., (en adelante la interesada), una subvención de 7.500 €.

A dicho expediente se le asignó el número 447/25, 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.

Toda vez que se entendió que la documentación remitida estaba incompleta, se interesó, con fecha 5 de septiembre de 2025, que se completara la misma, aportando la oportuna propuesta de resolución de la Administración. El día 8 de igual mes y año, se procedió a remitir a esta Comisión Jurídica Asesora la documentación requerida.

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.

2.- El 26 de octubre de 2023, 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 11 de diciembre de 2023, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, se concede a la mercantil interesada una subvención de 7.500 €, por la contratación de un trabajador.

4.- En informe técnico de seguimiento, de 14 de enero de 2025, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo, se recoge un eventual incumplimiento de las condiciones rectoras de la subvención, recogiéndose al respecto que, “según los datos de la Vida Laboral emitidos por la Seguridad Social en el momento de generación de este Informe Técnico de Seguimiento, el trabajador (.....) permanece de alta y desde el inicio del contrato, en la Seguridad Social con un Código Cuenta Cotización Este código es perteneciente a la provincia de Barcelona”.

5.- Fechado el 2 de marzo 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 11 de diciembre de 2023, de concesión de subvención. Se indica al respecto de la eventual nulidad “según lo establecido en el artículo 8.a) del 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, el centro de trabajo en el que preste sus servicios la persona contratada deberá estar radicado en la Comunidad de Madrid.

A la vista de la normativa anterior, se considera que el empresario tiene la obligación de inscribir a los trabajadores en el código de cuenta de cotización de la provincia donde se prestan los servicios. En el caso actual, para considerar que la prestación laboral se realiza en la Comunidad de Madrid, tendría que haberse producido el alta del trabajador en un código de cuenta de cotización con la clave 28, correspondiente con la provincia de Madrid”.

6.- Con fecha 18 de marzo de 2025, se notifica a la mercantil interesada requerimiento para que acredite “a) Existencia de centro de trabajo en la Comunidad de Madrid. b) Acreditación del centro de trabajo al que está vinculado el trabajador por cuya contratación se concedió la

ayuda". Se indicaba igualmente "respecto del punto 1, comprobada la vinculación del código de cuenta de cotización en el que ha sido dado de alta el trabajador contratado con un centro de trabajo ubicado en la provincia de Barcelona, de cara a la comprobación del cumplimiento del requisito respecto de la ubicación del centro de trabajo en el que presta sus servicios el trabajador en la Comunidad de Madrid, establecido en el artículo 8.a) del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno, se deberán acreditar las circunstancias mencionadas.

Dicha acreditación se podrá realizar mediante la aportación del contrato de trabajo en el que figure centro de trabajo, la comunicación de apertura de centro de trabajo a la autoridad competente o mediante cualquier otro medio válido en derecho".

Con igual fecha, se atendió por la mercantil interesada el requerimiento formulado. Adjuntó a las actuaciones, copia del contrato de trabajo indefinido suscrito entre la interesada y el trabajador en el que figura como datos del centro de trabajo su ubicación en el municipio de Villaviciosa de Odón, Avenida Príncipe de Asturias nº 129 y certificado de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, en el que se certifica que la mercantil interesada está dada de alta en el censo de actividades económicas, ejercicio 2025, figurando que la actividad se desarrolla en la Avenida Príncipe de Asturias, 129. Planta: 1, Puerta: 18, de Villaviciosa de Odón.

7.- Por Resolución de 25 de junio 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 11 de diciembre de 2023, concediendo a la mercantil interesada plazo de 10 días para formular alegaciones. Como justificación de la nulidad que se entiende concurrente, se señalaba "*el artículo 8 del Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno, en la redacción vigente en el momento de la solicitud, establece en su apartado a) que el centro de trabajo en el que preste sus servicios la persona*

contratada deberá estar radicado en la Comunidad de Madrid, mientras que el beneficiario de la subvención dio de alta al trabajador en un código de cuenta de cotización (.....) perteneciente a la provincia de Barcelona (código 08), es decir, el beneficiario ha adquirido un derecho 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 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.”.

Consta notificada a la interesada, el 2 de julio de 2025.

8.- El 14 de julio de 2025, se formulan alegaciones por la mercantil interesada.

En ellas se señala que, inicialmente, la entidad “*tenía domicilio social y fiscal en Barcelona, constituida el 3 de febrero de 2003, según consta en Escritura de Constitución núm. 165 adjunta, por este motivo, la empresa domiciliada en Barcelona contaba con un C.C.C. (Código de Cuenta de Cotización) de esa provincia, posteriormente, se realiza traslado a Madrid, según consta en Escritura de cambio de denominación, objeto social y domicilio núm. 750, que se aporta, estableciendo un domicilio social único en Madrid en la calle de Santa Engracia, 17, 6^a planta desde el 26 de mayo de 2021.*

El proceso de traslado de escrituras del Registro Mercantil de Barcelona al Registro Mercantil de Madrid para proceder a su inscripción en el nuevo domicilio se prolonga, por diversos contratiempos con el Registro Mercantil de origen hasta noviembre de 2022, finalmente, la empresa queda registrada en Madrid el 16 de enero de 2023, según consta en nota de inscripción de la registradora, en la Escritura de cambio de denominación, modificación de objeto social y traslado de domicilio núm. 750.

El 21 de septiembre de 2022 la empresa Getting Over, S.L., procede al alta del local con domicilio en Villaviciosa de Odón (MADRID), en la Avenida Príncipe de Asturias, 129, según consta en certificados de situación censal de la AEAT y certificados de alta en actividades de los ejercicios 2023 y 2025, adjuntos al presente documento.

La contratación del trabajador objeto de subvención se produce el 1 de octubre de 2023, en dicho contrato consta como centro de trabajo el domicilio de Villaviciosa de Odón, lugar donde presta sus servicios el trabajador a jornada completa". Considera, por tanto, que cumple con todos los requisitos para el otorgamiento de la subvención, indicando por lo que aquí interesa que el trabajador de referencia "Sí presta sus servicios laborales en la Comunidad de Madrid, según el apartado a) del artículo 8, concretamente en el centro de trabajo radicado en Avenida Príncipe de Asturias nº 129, 1º-18, Villaviciosa de Odón".

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

9.- 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 11 de diciembre de 2023.

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 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 25 de junio 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 ha presentado las alegaciones que ha tenido por oportunas.

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 adquieran 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 no se entiende procedente la revisión de oficio pretendida.

Ciertamente, de la normativa expuesta por la Administración cabe apreciar la obligación del empresario de contar con un código cuenta de cotización en la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de la provincia en la que realice su actividad.

En el caso concreto examinado, el código cuenta de cotización de la mercantil interesada pertenece a la provincia de Barcelona, en la que inicialmente ejercía su actividad previamente a su traslado a la Comunidad de Madrid.

Ahora bien, ello no comporta, a nuestro entender, que pueda entenderse que dicha mercantil carece de los requisitos esenciales para la concesión de la subvención. Así, 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, recoge en su artículo 8.a) que “*las contrataciones deberán reunir, con carácter general, los siguientes requisitos: a) El centro de trabajo en el que preste sus servicios la persona contratada deberá estar radicado en la Comunidad de Madrid*”. Lo cierto es que, con independencia del desajuste en el código cuenta de cotización, se desprende del expediente de la subvención y del expediente de revisión de oficio tramitados que el centro de trabajo en el que presta servicios la persona contratada está radicado en la Comunidad de Madrid, en la dirección reseñada, del término municipal de Villaviciosa de Odón, constando como tal en el contrato de trabajo suscrito entre la mercantil interesada y el trabajador de referencia, así como en el formulario III “*Relación de las personas contratadas*”, epígrafe “*dirección del centro de trabajo*” que se adjunta a la solicitud de la subvención. De igual modo, estando fechado el contrato el 1 de octubre de 2023 y formulada la solicitud de la subvención el día 26 de igual mes y año, hemos de

considerar que se ha aportado por la interesada, certificado de situación en el censo de actividades económicas de la AEAT, en el que consta que dicha empresa está dada de alta en dicho censo con dos actividades, epígrafe 845, desde el 6 de febrero de 2023 y epígrafe 849.9, desde el 21 de septiembre de 2022, constando en relación a ambas actividades que “*La actividad se desarrolla en: AV PRINCIPE DE ASTURIAS, 129 Planta: 1 Puerta: 18 28670, VILLAVICIOSA DE ODON, (MADRID)*”.

Así las cosas, visto lo expuesto y el apuntado carácter restrictivo con el que debe enjuiciarse la revisión de oficio, cabe concluir en que no se aprecia que concurra con el grado de certeza necesario, la nulidad de pleno derecho sostenida por la administración, existiendo, por el contrario, en el expediente, elementos de juicio suficientes para poder entender que el centro de trabajo controvertido radicaba en la Comunidad de Madrid.

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

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio de Orden 11 de diciembre de 2023, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se concedió a la entidad GETTING OVER, S.L una subvención por importe de 7.500 euros, por la contratación indefinida de un trabajador, (procedimiento 09-PIC1-03548.3/2023).

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, 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 1 de octubre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 481/25

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid