

Dictamen n.º: **556/25**  
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 de la Resolución de la directora general de Formación de 21 de abril de 2025, por la que se concede a Dña. .... (en adelante “*la interesada*”), la acreditación para impartir diversos “*módulos profesionales de Certificado/s Profesional/es y/o Especialidades Formativas en modalidad Presencial / Virtual*”.

### **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 528/25, comenzando el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con 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 (ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal doña Silvia Pérez Blanco, quien formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento del dictamen.

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

Con fecha 9 de abril de 2025, tuvo entrada la solicitud de la interesada de ampliación de su inscripción en el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid, para la impartición de las acciones formativas en relación con la acreditación de los módulos profesionales pertenecientes a diversos certificados de las Familias Profesionales Servicios Culturales y la Comunidad (SSCE0110), y de Comercio y Marketing (COMV0108 y COMT0112).

Mediante resolución de la Dirección General de Formación de 21 de abril de 2025 (notificada el día 25 siguiente), se estimó la citada solicitud y se amplió la inscripción como formador con el número de registro 28/01683. Se le concedió la acreditación para impartir los siguientes Módulos Profesionales de Certificado/s Profesional/es y/o Especialidades Formativas en modalidad Presencial/Virtual:

MF1442\_3 Programación didáctica de acciones formativas para el empleo-CP: SSCE0110.

MF1444\_3 Impartición y tutorización de acciones formativas para el empleo-CP: SSCE0110.

MF1446\_3 Orientación laboral y promoción de la calidad en la formación profesional para el empleo-CP: SSCE0110.

MF1002\_2 Inglés profesional para actividades comerciales-CP: COMV0108.

MF2104\_2 Implantación y desarrollo del pequeño comercio-CP: COMT0112.

MF2106\_2 Gestión de compras en el pequeño comercio-CP: COMT0112.

MF1792\_2 Gestión de la prevención de riesgos laborales en pequeños negocios-CP: COMT0112.

**TERCERO.-** El 6 de junio de 2025, se solicita por la Dirección General de Formación la iniciación del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de 21 de abril de 2025, al haberse constatado que la interesada no ha acreditado los requisitos de titulación académica exigida para la impartición del módulo profesional MF1002\_2 Inglés profesional para actividades comerciales, del Certificado Profesional COMV0108.

Se emite informe técnico, de fecha 24 de junio de 2025, sobre la revisión de oficio, en el que se justifica que la interesada no ha acreditado la titulación académica exigida, añadiendo *“se contacta con la interesada para requerirle la documentación que acredite que dispone de la titulación exigida. Ella misma reconoce que no la tiene, pero que en ningún momento antes de la resolución de su solicitud se le informó de tal defecto”*.

Mediante Resolución de 1 de agosto de 2025, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la citada Resolución de 21 de abril de 2025 y se concede a la interesada trámite de audiencia con un plazo de diez días para formular alegaciones.

Consta la notificación aceptada el 5 de agosto de 2025.

No figura en el expediente administrativo que la interesada haya formulado alegaciones en el procedimiento.

Por Orden de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo de 5 de agosto de 2025, se acuerda la suspensión de la ejecutividad del acto objeto de revisión, en relación con el módulo profesional MF1002\_2 Inglés profesional para actividades comerciales, hasta la resolución expresa del procedimiento de revisión de oficio. La notificación consta también aceptada el mismo 5 de agosto de 2025.

En el expediente remitido a este órgano consultivo, figura el borrador de Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo por la que se propone declarar la nulidad parcial de la Resolución de 21 de abril de 2025, de la Dirección General de Formación, al amparo del artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas (LPAC), ya que la interesada ha adquirido un derecho careciendo de los requisitos esenciales para ello.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: “que *deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid (...) sobre: b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes*”; y a

solicitud de un órgano legitimado para ello, como preceptúa el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

Asimismo, debe traerse a colación el artículo 106 de la LPAC, en el que se 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 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, y que éste sea favorable.

La referencia que el artículo 106 de la LPAC hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la citada Ley 7/2015.

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

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

El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la citada ley, 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, estamos ante un procedimiento iniciado de oficio, mediante Resolución de 1 de agosto de 2025 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por lo que, a la fecha de la emisión de este dictamen, el procedimiento de revisión de oficio no se encuentra caducado.

Por lo demás, las normas generales del procedimiento determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos por el artículo 79 de la LPAC.

En el expediente examinado, consta que el subdirector general de Estrategia, Evaluación, Seguimiento y Control pidió el 6 de junio de 2025, el inicio del procedimiento de revisión de oficio. Así mismo, se emitió el informe técnico por la jefa del Servicio de Registro y Evaluación el 24 de junio de 2025, poniendo de manifiesto *“que no queda justificado que se cumpla con los requisitos de titulación académica exigidos para la impartición del Módulo Profesional MF1002\_2, del certificado profesional COMV0108”*.

Si bien dicho informe es anterior al inicio del procedimiento de revisión de oficio, no consideramos que con ello se haya causado indefensión a la interesada, toda vez que el contenido de dicho informe

se reproduce en el acto de inicio del procedimiento, del que sí hay constancia de su notificación a la interesada.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia a los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC (*“Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados...”*) que obliga a que se dé vista del expediente instruido hasta ese momento a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 61/16, de 5 de mayo; 516/16, de 17 de noviembre; 410/20, de 22 de septiembre, y 118/21, de 9 de marzo, entre otros muchos) que la audiencia al interesado en cualquier procedimiento administrativo es un trámite esencial o de fondo (y no meramente adjetivo o formal) porque es en garantía de sus derechos, y como tal, es destacado por la propia Constitución Española en su artículo 105.c) que alude a la regulación legal del procedimiento *“garantizando cuando proceda, la audiencia del interesado”*.

En el presente caso, consta en el expediente, la notificación a la interesada de la resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio, en la que se incluye la fundamentación de la revisión de oficio sobre la resolución administrativa en cuestión, sin que la afectada haya efectuado alegaciones; de forma que consideramos respetado su derecho de audiencia en el procedimiento.

Por último, se 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 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.

**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 (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, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que a su vez, 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 (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”.*

**CUARTA.-** Una vez analizados 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.

La resolución de 21 de abril de 2025, de la Dirección General de Formación es susceptible de revisión de oficio, a tenor de los datos que obran en el expediente, puesto que, si bien dicha resolución no pone fin a la vía administrativa, no consta que haya sido objeto de recurso en vía administrativa o de impugnación judicial.

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 caso; limitándolos a aquellos asuntos en los que se apreciara en el sujeto de forma patente, la ausencia de las condiciones realmente esenciales para la adquisición del derecho (dictámenes 167/17, de 27 de abril y 361/23, de 6 de julio).

En aplicación de dicha interpretación restrictiva, no concurrirá la causa de nulidad especificada en el art. 47.1.f) de la LPAC cuando el acto en cuestión incumpla cualquier requisito exigido por el

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

En el presente caso, se pretende revisar la Resolución de la directora general de Formación de 21 de abril de 2025, por la que se concede a la interesada la ampliación de su inscripción como formador para impartir diversos módulos, entre otros, el *“Módulo MF1002\_2, Inglés profesional para actividades comerciales, COMM0108. Actividades de venta”*.

En relación con ello, debe tenerse en cuenta que el Real Decreto 1522/2011, de 31 de octubre, por el que se establecen cinco certificados de profesionalidad de la familia profesional Comercio y Marketing que se incluyen en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad y se actualiza el certificado de profesionalidad establecido como anexo I del Real Decreto 1377/2008, de 1 de agosto, establece en su disposición final segunda que *“Conforme a lo establecido en el artículo 7 del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, se actualiza el certificado de profesionalidad «actividades de venta», previsto en el anexo I del Real Decreto 1377/2008, de 1 de agosto, por el que se establecen dos certificados de profesionalidad de la familia profesional Comercio y marketing que se incluyen en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad, en los términos siguientes (...)”*.

En dicho Anexo I, apartado IV, se establecen entre tales prescripciones, las correspondientes al módulo formativo MF1002\_2: Inglés para actividades profesionales, exigiendo que se acredite, además de la experiencia profesional requerida en la unidad de competencia, la siguiente titulación:

*“Licenciado en Filología, Traducción e Interpretación de la lengua extranjera correspondiente o título de grado equivalente.*

*Cualquier otra titulación superior con la siguiente formación complementaria:*

*Haber superado un ciclo de los estudios conducentes a la obtención de la Licenciatura en Filología, Traducción e Interpretación en lengua inglesa o titulación equivalente.*

*Certificado o diploma de acreditación oficial de la competencia lingüística de inglés como el Certificado de Nivel Avanzado de las Escuelas Oficiales de Idiomas u otros equivalentes o superiores reconocidos.*

*Titulación universitaria cursada en un país de habla de la lengua extranjera correspondiente, en su caso, con la correspondiente homologación”.*

A su vez, en la Comunidad de Madrid, el artículo 10 del Decreto 6/2021, de 27 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se crean los registros de entidades de formación profesional para el empleo y de formadores de la Comunidad de Madrid, refiere la documentación exigible para acreditar los requisitos para la inscripción en el correspondiente registro. En particular, en el apartado c) se exige el documento acreditativo del nivel formativo requerido para la impartición del módulo formativo para el que se solicita inscripción.

Expuesta la normativa aplicable, observamos que, como se indica en el informe emitido y se recoge en la propuesta de resolución, se ha constatado que la interesada no dispone de la titulación exigida para la impartición del módulo profesional “*MF1002\_2 Inglés profesional para actividades comerciales, del certificado profesional COMM0108*”. De lo que se concluye que la resolución de la Dirección General de Formación de 21 de abril de 2025, por la que se amplía la inscripción de la interesada en el registro de formadores es nula de pleno derecho, si bien solo parcialmente, en lo relativo a dicho módulo. Y ello por aplicación del artículo 47.1 f) de la LPAC, al carecer la interesada de uno de los requisitos esenciales para la ampliación de la referida inscripción.

Sentada la conclusión favorable a la nulidad parcial en los términos indicados, es preciso valorar si concurren las circunstancias del 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*”.

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

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Formación de 21 de abril de 2025, por la que se amplía la inscripción de la interesada en el Registro de formadores de Comunidad de Madrid, únicamente en relación con el Módulo MF1002\_2 Inglés profesional para actividades comerciales del Certificado Profesional COMV0108.

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 556/25

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid