

Dictamen nº: **431/26**
Consulta: **Rectora de la Universidad Autónoma de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **08.07.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por unanimidad en su sesión de 8 de julio de 2026, sobre la consulta formulada por la rectora de la Universidad Autónoma de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la Resolución de 8 de septiembre de 2023, de la Universidad Autónoma de Madrid, por la que se nombran funcionarios/as de carrera en diversas escalas especiales de esta Universidad, en el particular referido al nombramiento de Dña. (en adelante, *“la interesada”*) como funcionaria de carrera del Grupo C, Subgrupo C1, de la Escala Especial Básica de Sistemas y Tecnologías de la Información.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 5 de junio de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen de la Universidad Autónoma de Madrid, referida al expediente de revisión de oficio del nombramiento como funcionario de carrera de la persona citada en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 398/26, 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, 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. Yolanda Hernández Villalón, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Del examen del expediente resultan los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1. Con fecha 25 de noviembre de 2022, se suscribe entre la Gerencia y el Comité de Empresa de la Universidad Autónoma de Madrid (en adelante, UAM) el Acuerdo para la funcionarización del personal laboral de dicha universidad.

En citado Acuerdo, en su cláusula primera, se indica que *“todos los puestos de la RPT de PAS Laboral de la Universidad Autónoma de Madrid, a excepción de los puestos funcionales, independientemente del estado de ocupación del mismo, son susceptibles de funcionarización tal y como quedó constatado con el Acuerdo de 8 de noviembre de 2019, por el que se crean las Escalas Especiales de funcionarios.*

En ningún caso este proceso supondrá un aumento o disminución de efectivos respecto a los que figuren actualmente en el global de ambas relaciones de puestos de trabajo de Personal de Administración y Servicios”.

A efectos de materializar dicha previsión de funcionarización, la cláusula cuarta indica que *“se convocarán pruebas selectivas para cubrir las diferentes plazas de las Escalas Especiales de la Universidad*

Autónoma de Madrid, por el sistema de promoción Interna de concurso-oposición, para la adquisición de la condición de personal funcionario en dichas escalas, en función del Grupo y Categoría de pertenencia, según las tablas de equivalencia que se recogen en el presente documento”.

En cuanto a los requisitos de titulación, se prevé en dicha cláusula cuarta, para el Grupo C, subgrupos C1 y C2: «Grupo C. Dividido en dos subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso.

- C1: Título de Bachiller o Técnico.
- C2: Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.
- Será de aplicación lo establecido en la disposición adicional novena, promoción del Grupo D al C (actual C2 a C1) del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, “A estos efectos se requerirá la titulación establecida en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, (actual 76 del TREBEP) o una antigüedad de diez años en un Cuerpo o Escala del Grupo D, o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos”.

2. Conforme a lo recogido en dicho Acuerdo, por Resolución de 3 de marzo de 2023, de la UAM, se convocan pruebas selectivas para la funcionarización, mediante el sistema de concurso-oposición, de la plantilla de personal laboral de administración y servicios.

En las bases de la convocatoria, su base 2, requisitos, apartado 2, señala, por lo que aquí interesa, en cuanto a la titulación exigible para poder participar: “Escalas de Grupo C, Subgrupo C1 Título de Bachiller o Técnico. Asimismo, se estará a lo dispuesto en la Orden EDU/1603/2009, de 10 de junio, (BOE de 17 de junio), por la que se

establecen equivalencias con los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller regulados en el Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada mediante Orden EDU 520/2011, de 7 de marzo. (...)

Para los grupos C1 y C2, será de aplicación lo establecido en la disposición adicional novena, promoción del grupo D al C (actual C2 a C1), del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo A estos efectos se requerirá la titulación establecida en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto (actual 76 del TREBEP), o una antigüedad de diez años en un Cuerpo o Escala del Grupo D, o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos”.

3. Por Resolución de 8 de septiembre de 2023, de la UAM, se nombran funcionarios/as de carrera, en diversas escalas especiales de dicha Universidad, a los aspirantes aprobados que se relacionan en su Anexo.

En dicha relación figura como aspirante aprobada la interesada, con el destino adjudicado correspondiente.

4. Por Resolución de 23 de marzo de 2026, de la Gerencia de la UAM, se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la mencionada Resolución de 8 de septiembre de 2023, en lo referido al nombramiento de la interesada como funcionaria de carrera del Grupo C, Subgrupo C1, de la Escala Especial Básica de Sistemas y Tecnologías de la Información, al entender que carece de la titulación necesaria para acceder a la condición de funcionario de carrera en dicho grupo y subgrupo.

Se indica al respecto que, “con ocasión de unas indagaciones desarrolladas en el marco de una denuncia tramitada a través del Sistema Interno de Información y del Canal de Denuncias de la UAM,

se ha podido constatar de forma fehaciente que Dña. (...), no dispone de la titulación necesaria para acceder al Grupo C, Subgrupo C¹.

Señala seguidamente en cuanto al requisito de titulación, que «viene definido, con carácter básico, por el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), que vincula el encuadramiento en los subgrupos a la titulación requerida para el ingreso, de manera que el C1 exige “Bachiller o Técnico”, o la equivalencia académica oficial que la normativa determine».

Conforme a ello, se entiende concurrente la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Se acuerda conceder un plazo de diez días para que la interesada pueda formular alegaciones al respecto, constando su notificación al mismo el 24 de marzo de 2026.

5. Con fecha 25 de marzo de 2026, se formulan alegaciones por la interesada, en las que aduce que cumplía los requisitos para la funcionarización por la vía alternativa de la disposición adicional novena del Real Decreto 364/1995, por cuanto venía prestando servicios desde el año 1988 como personal laboral.

Remarca seguidamente lo recogido en la Base 2.2 de la convocatoria del proceso selectivo, en cuanto prevé que “*para los grupos C1 y C2, será de aplicación lo establecido en la disposición adicional novena, promoción del grupo D al C (actual C2 a C1), del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo A estos efectos se requerirá la titulación establecida en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de*

agosto (actual 76 del TREBEP), o una antigüedad de diez años en un Cuerpo o Escala del Grupo D, o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos”, para señalar a continuación que “es de vital importancia establecer el hecho de que ya poseía el criterio de antigüedad, pero no solo en el grupo, inmediatamente inferior y dado que se trata de un proceso de funcionarización, en el mismo nivel y grupo profesional de la plaza. Obviamente al tratarse de un proceso de funcionarización en la misma plaza este artículo 76 mencionado debe aplacerse no de manera literal, pues sería de imposible cumplimiento pues ningún trabajador optaba desde categoría de funcionario.

Pero a más, el requisito de titulación o experiencia profesional ya había sido validado por la Administración en procedimientos selectivos anteriores y en el propio procedimiento del que es objeto la presente resolución de la Gerencia de la UAM.”.

En el escrito solicita que se traslade a esta Comisión Jurídica Asesora el expediente para que se emita el dictamen correspondiente y que se archive la revisión de oficio pretendida por la universidad.

En escrito de 31 de marzo de 2026, la interesada amplía las alegaciones subrayando que:

«la Universidad Autónoma aceptó la antigüedad en el cuerpo o escala del grupo C1 com equivalente a la titulación requerida según el párrafo adjunto en la página 8 del documento aportado, denominado “Info general funcionarización.pdf”, creado el 23 de marzo de 2023 y según indica en portada su autor es Gerencia UAM».

Asimismo, el escrito refiere que la UAM les habría comunicado vía correo electrónico el 8 de septiembre de 2023 a los seleccionados que “no es necesaria la presentación de ninguna documentación, aunque así

se recoja en la resolución final, ya que la misma obra en poder del Servicio PTGAS, por lo que este trámite está ya completado”.

Por Resolución de 22 de abril de 2026, de la Gerencia de la UAM, se acuerda continuar con la tramitación del expediente de revisión de oficio, incorporando las alegaciones formuladas por la interesada e inadmitiendo su pretensión de archivo del expediente. Esta resolución es notificada a la interesada, el 24 de abril de 2026.

Fechada el 24 de mayo de 2026, figura la oportuna propuesta de resolución de la rectora de la UAM, en la que se reitera la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.f) de la LPAC en el nombramiento de la interesada como funcionario de carrera *“al haberse adquirido la condición de funcionario de carrera del Subgrupo C1 careciendo del requisito esencial de titulación legalmente exigido y sin quedar acreditada una equivalencia académica oficial o vía excepcional aplicable y cumplida en los términos normativamente previstos”.*

Indica, al respecto, que *“la experiencia sustitutiva a que se refiere la disposición adicional novena -del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo-, no puede construirse a partir de mera antigüedad laboral en categorías convencionales del II Convenio Colectivo, sin cobertura documental oficial sobre Cuerpo o Escala del subgrupo inferior”.* Y añade: *“El convenio colectivo regula el régimen jurídico del personal laboral incluido en su ámbito de aplicación, pero no puede definir ni alterar los requisitos de acceso a cuerpos o escalas funcionariales ni los presupuestos legales para adquirir la condición de funcionario de carrera. Los requisitos de acceso al Subgrupo C1 se determinan por la normativa básica de función pública y por las bases de la convocatoria, y solo admiten equivalencias cuando estas sean académicas oficiales o cuando exista una previsión normativa expresa, tasada y aplicable al supuesto.*

Por ello, una equivalencia por experiencia prevista para la promoción o clasificación laboral no constituye equivalencia académica oficial habilitante para el acceso funcional al Subgrupo C1”.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, debe ser consultada en los expedientes de las universidades públicas sobre revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes. La consulta se solicita por el rector de la Universidad Autónoma de Madrid a través de la consejera de Educación, Ciencia y Universidades, al amparo del artículo 18.3.d) del ROFCA.

La obligatoriedad del dictamen de esta Comisión antes de adoptar el acuerdo de revisión de oficio también se desprende del artículo 106.1 de la LPAC, que exige que se adopte previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante.

SEGUNDA.- La potestad de la revisión de oficio se reconoce a la Universidad Autónoma de Madrid, por el artículo 126.a) de sus Estatutos, aprobados por Decreto 214/2003, de 16 de octubre, del Consejo de Gobierno, “... *en los términos previstos en la legislación vigente*”.

La remisión a la legislación vigente conduce a los artículos 106 a 111 de la LPAC.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del 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, desde un punto de vista material, 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.

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, como consta en el expediente administrativo, el acuerdo de inicio del expediente de revisión de oficio viene fechado el 23 de marzo de 2026.

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, conforme a lo anteriormente señalado, se ha concedido trámite de audiencia a la interesada que en uso de su derecho, ha formulado alegaciones en los términos anteriormente expuestos.

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 resolución de reconocimiento, al entender que concurre la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 f) de la LPAC.

Así, se han observado los trámites preceptivos para la tramitación de la revisión de oficio hasta el momento de la emisión de este dictamen. No obstante, debe observarse que, para la correcta determinación de los hechos tenidos en cuenta para el inicio y posterior resolución, deberán incorporarse aquellos documentos obrantes en los expedientes administrativos de los que trae causa el acto a revisar, y solicitarse, en su caso, aquellos informes de los servicios u órganos intervinientes, a fin de determinar esos hechos.

En el procedimiento que nos ocupa, se constata que se han incorporado al expediente el Acuerdo de funcionarización suscrito entre la Gerencia y el Comité de Empresa de personal laboral de administración y servicios de la Universidad, la convocatoria de las pruebas selectivas y el nombramiento como funcionaria de la interesada. Sin embargo, no se han unido al expediente, ni el expediente personal de la interesada, ni las actas del proceso de selección, ni informe alguno del departamento competente en materia de Recursos Humanos que los valore y pudiera suplir tales

documentos. Así, las meras referencias contenidas en el acuerdo de inicio a indagaciones realizadas resultarían insuficientes para la correcta valoración de los hechos, máxime ante el especial rigor que debe tener todo procedimiento de revisión de oficio cuando se trata de un acto de reconocimiento de derechos.

Ahora bien, pese a esas deficiencias, no resulta imprescindible retrotraer el procedimiento al momento del acuerdo de inicio, en tanto la ausencia del título de bachiller invocado como causa de nulidad en ese acuerdo no resulta discutida por la interesada. Por su parte, como luego veremos, la antigüedad desde el año 1998 invocada por la interesada, se niega de manera muy tangencial por la propuesta de resolución, pero ninguna referencia a ello se hizo en el acuerdo de incoación, por lo que esa introducción *ex novo*, imprecisa y sin acompañamiento de apoyo documental alguno, no puede sustentar la revisión de oficio, al menos en este procedimiento concreto, que debe ceñirse a la falta de la titulación como vicio determinante de la nulidad del nombramiento como funcionaria.

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.

Al respecto de la revisión de oficio, señala la Sentencia de 27 de febrero de 2026, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, recurso 13/2020, que *«tal y como advirtió el Tribunal Supremo en su Sentencia de 17 de enero de 2006 [y de 13 y 27 de marzo de 2012], “la revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como*

consolidada no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto. La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrar un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercerla acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros”.

Como recuerda la Sentencia de igual Sala 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 de la Sala de lo Contencioso Administrativo 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 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, es de reseñar que la Resolución de 8 de septiembre de 2023, se adopta por la rectora de la UAM, siendo así que, de conformidad con el artículo 38.4 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, las resoluciones del rector ponen fin a la vía administrativa.

De igual modo, cabe considerar que no consta en el expediente que frente al acto de nombramiento de la interesada como funcionaria de carrera se haya interpuesto recurso alguno en vía administrativa o 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 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.

Tal interpretación restrictiva se predica particularmente de la causa de nulidad que nos ocupa, señalando al respecto el Consejo de Estado, en su Dictamen 630/24, de 25 de abril, que *«debe tenerse en cuenta, a este respecto, que una interpretación amplia de los "requisitos esenciales" comportaría fácilmente una desnaturalización de las causas legales de invalidez, por cuanto la carencia de uno de ellos determinaría la nulidad de pleno derecho, vaciando de contenido no pocos supuestos de simple anulabilidad. Ello representaría un grave peligro para la seguridad jurídica, dada la falta de plazo para proceder a la revisión de los actos nulos»*.

Igualmente, ese Consejo ha subrayado (entre otros, dictámenes números 1.511/2011, de 13 de octubre, 1.536/2011, de 20 de octubre, 840/2014, de 23 de octubre, y 753/2015, de 24 de septiembre), que la esencialidad presupone que ha de tratarse de un requisito que objetivamente la interesada no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa, para constatar su carencia, de la interpretación de norma jurídica alguna.

En el acuerdo de incoación del expediente de revisión de oficio que nos concierne, se entiende por la universidad actuante que la interesada carece del requisito de titulación necesario para acceder al Grupo C, Subgrupo C1, que conforme a lo recogido en el artículo 76 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, TREBEP) vendría constituido por la posesión del título de Bachiller o Técnico.

Así, ciertamente las bases de la convocatoria del proceso selectivo convocado por la UAM para la adquisición de la condición de funcionario de carrera por parte de su personal laboral fijo preveían, como requisito de titulación, base 2.2, para el acceso al citado Grupo C, Subgrupo C1, la posesión del Título de Bachiller o Técnico, considerando igualmente las equivalencias previstas en la Orden EDU/1603/2009, de 10 de junio.

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado, hemos de considerar que frente a lo razonado en la propuesta de resolución, la propia UAM, conforme a lo previamente acordado en el Acuerdo de Funcionarización de 25 de noviembre de 2022 suscrito con su Comité de Empresa, contemplaba en las bases de la convocatoria de referencia, la posibilidad de que el personal laboral aspirante careciera de la titulación mencionada, recogiendo al efecto en la base 2.2 mencionada la aplicación al Subgrupo C1 de lo dispuesto en la disposición adicional novena del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (en adelante, R.D. 364/1995), que permite suplir la titulación prevista como regla general en el referido artículo 76 del TREBEP, por la experiencia profesional, exigiendo una antigüedad de diez años en un

Cuerpo o Escala del Grupo D o de cinco años con la superación de un curso específico.

Razona la propuesta de resolución que esa disposición adicional novena del RD 364/1995 solo sería aplicable a quienes ostentan ya la condición de funcionario de carrera, no a quienes, como es el caso, acceden a la relación funcional desde la condición de personal laboral. Ciertamente, tanto la rúbrica de la disposición como su contenido ciñen ese requisito alternativo a los procesos de promoción interna, lo que excluiría su aplicación los procesos selectivos de libre concurrencia. Sin embargo, cabría sostener su aplicación en los procesos de funcionarización del personal laboral al amparo de la disposición transitoria segunda del TREBEP, en tanto que prevé la funcionarización mediante la participación en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia, en aquellos Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñe.

Esa interpretación es la que parece recoger la propia exposición de motivos del Acuerdo suscrito por la Universidad y los sindicatos más representativos, y que se plasma posteriormente en las bases de la convocatoria.

Así las cosas, como ya señalamos en los dictámenes 397 y 401/26, de 1 de julio, al entender de esta Comisión Jurídica Asesora, decae la fundamentación de la revisión de oficio recogida en el acuerdo de incoación que entendía procedente la misma al carecer la interesada de la titulación de Bachiller o Técnico o equivalencia académica oficial, siendo así que la propia base rectora de la convocatoria permitía que el aspirante pudiese suplir con la experiencia profesional la falta de la titulación exigida.

La nulidad de pleno derecho que por la UAM se entiende presente en el acto de nombramiento de la interesada como funcionario de carrera, no se ofrece en el caso presente con la evidencia necesaria, por lo que entendemos que debe primar el carácter excepcional de la vía que nos ocupa, con independencia de la posibilidad de acudir a la declaración de lesividad.

En efecto, esta última vía de revisión prevista en el artículo 107 de la LPAC no es alternativa a la revisión de oficio, sino que constituye el cauce general para declarar la nulidad de aquellos actos de favorables al administrado que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, frente al carácter extraordinario y de interpretación restrictiva de la revisión de oficio. Así, estando dentro del plazo del artículo 107.2 de la LPAC, si la universidad entiende que las bases de la convocatoria hacían una interpretación extensiva de la disposición adicional novena del RD 364/1995, en relación con la disposición transitoria segunda del EBEP, bien puede utilizar ese cauce procedimental para la declaración de nulidad del nombramiento. Misma vía que, obviamente, podría ser utilizada si se estimase que el tribunal de selección incurrió en errores en la interpretación de las bases de la convocatoria o en la valoración de la experiencia profesional de la interesada.

Por otra parte, en la propuesta de resolución, excediéndose de la controversia jurídica planteada con ocasión del acuerdo de incoación, que, recordemos, se circunscribía a la carencia por la interesada de la titulación expuesta, se añade intempestivamente que esta no ha aportado documentación que permita tener por acreditada la antigüedad a la que se refiere la disposición adicional novena de referencia. A nuestro entender, ello comporta una alteración de las reglas de la carga probatoria, por cuanto corresponde a la universidad actuante acreditar la nulidad de pleno derecho que entiende concurrente en su resolución de nombramiento de funcionarios de

carrera, siendo así igualmente que dispone, como Administración empleadora de la interesada, de todo su expediente personal, pudiendo haber acreditado que carecía de la experiencia profesional a considerar como alternativa a la no tenencia de la titulación generalmente exigible.

Por tanto, la interesada afirma que viene prestando servicios desde el año 1998, y considerando que esa antigüedad se presupone que fue tomada en cuenta en el proceso de funcionarización, la universidad que pretende la nulidad del nombramiento y, por ende, de toda la valoración de los méritos de la interesada, es la que debía de haber incorporado un mínimo de documentación que evidencia la falta de veracidad de lo expuesto por aquella y la inadecuada actuación de su propio tribunal de selección.

No obstante, si la interesada careciera de los requisitos alternativos previstos en la disposición adicional novena del RD 364/1995, cabría iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio con base en el expediente personal o en los informes que evidenciaran la ausencia de la titulación y de tales requisitos sustitutorios.

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

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio de la Resolución de 8 de septiembre de 2023 de la Universidad Autónoma de Madrid, por la que se nombran funcionarios/as de carrera en diversas escalas especiales

de esta Universidad, en el particular referido al nombramiento de la interesada.

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 8 de julio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 431/26

Excma. y Magfca. Sra. Rectora de la Universidad Autónoma de Madrid

C/ Einstein, nº 1 - 28049 Cantoblanco - Madrid