

Dictamen n.º: **527/25**  
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **16.10.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 16 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 16 de abril de 2025, por la que se concede a Dña. .... la acreditación *“para impartir determinados 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 una solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 527/25, 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 (en adelante ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M.<sup>a</sup> Elena López de Ayala Casado, quien formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día 16 de octubre de 2025.

**SEGUNDO.-** De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del presente dictamen, los siguientes hechos, referentes a la ampliación de la inscripción en el registro de formadores, al que se refiere este dictamen.

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 al certificado profesional de la Familia Profesional Comercio y Marketing: COMM0112 - Gestión de marketing y comunicación. Aporta la siguiente documentación:

- Acreditación de haber superado la acción formativa SSCE002 PO: acreditación docente para teleformación: formadora on line.

- Certificado de funciones emitido por el responsable de sección del Grupo Massimo Dutti, S.A.

- Certificado emitido por la directora general de Formación el 15 de marzo de 2024, acreditando la acción formativa recibida por la interesada para la obtención del certificado de profesionalidad SSCE0110 “*docencia de la formación profesional para el empleo*” de nivel de cualificación 3 de Formación Profesional para el Empleo.

- Diploma de formador de Massimo Dutti, que le autoriza para impartir formaciones internas.

- Título de Licenciatura en Ciencias Económicas y Empresariales.

- Solicitud del título de Máster Universitario en Formación del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas por la Universidad Internacional de la Empresa (especialidad en Economía y Administración de Empresas), en la Universidad Internacional de la Empresa, donde ha superado los correspondientes estudios con fecha de 4 de febrero de 2025.

Mediante resolución de la Dirección General de Formación de 16 de abril de 2025 se admitió la citada solicitud, que fue notificada el día 25 del mismo mes. Como consecuencia de ello se amplió la inscripción como formador con el número 28/01683 y le concedió la acreditación para impartir los siguientes Módulos Profesionales de Certificado/s Profesional/es y/o Especialidades Formativas en modalidad Presencial/Virtual:

MF2189\_3 Elaboración de materiales de marketing y comunicación autoeditables COMM0112.

MF2187\_3 Gestión de eventos de marketing y comunicación COMM0112.

MF1002\_2 Inglés profesional para actividades comerciales COMM0112.

MF2186\_3 Lanzamiento e implantación de productos y servicios COMM0112.

MF2188\_3 Organización y control del plan de medios de comunicación COMM0112.

MF2185\_3 Políticas de marketing COMM0112.

MF1007\_3 Sistemas de información de mercados COMM0112.

**TERCERO.-** El 6 de junio de 2025, se solicitó 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 16 de abril de 2025, al haberse constatado que la misma es contraria a derecho, al haber adquirido el interesado las facultades que le otorga la inscripción como formador careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

En particular, el informe técnico sobre la revisión de oficio justifica que no ha acreditado titulación alguna en relación con la lengua extranjera, añadiendo: *“Se contacta con la interesada para requerirle la falta de 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 31 de julio de 2025, de la Secretaría General Técnica, se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la citada Resolución de 16 de abril de 2025. Consta su notificación a la interesada el 5 de agosto de 2025.

No figura 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, hasta la resolución expresa del presente procedimiento de revisión.

Practicada la notificación de dicha orden a la interesada, al amparo del artículo 43.3 de la LPAC, ha sido rechazada automáticamente por finalización del plazo.

Figura borrador de Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo por la que se propone declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 16 de abril de 2025, de la Dirección General de Formación.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: “*la Comisión Jurídica Asesora 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 la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, órgano legitimado para ello, tal y como preceptúa el artículo 18.3.a) 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 (LPAC, en lo sucesivo), 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, si lo hubiere, 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, 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 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 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.

Ello no obstante, como es sabido, dicho plazo de seis meses puede suspenderse al recabar el dictamen de este órgano consultivo, según el artículo 22.1.d) de la misma LPAC, que establece que: *“el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) c) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”*.

En este caso, estamos ante un procedimiento iniciado de oficio, mediante Resolución de 31 de julio de 2025 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por lo que, a la fecha de la emisión del presente dictamen el procedimiento no se encuentra caducado, de conformidad con el artículo 106.5 de la LPAC citado.

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 emitió informe el 6 de junio de 2025, poniendo de manifiesto las vicisitudes relativas a la autorización para la impartición de la acción formativa COMM0112-Gestión de Marketing y Comunicación. Si bien dicho informe es anterior al inicio del procedimiento de oficio, no consideramos que con ello se haya causado indefensión al interesado toda vez que el contenido de

dicho informe se reproduce en el acto de inicio del procedimiento, del que sí hay constancia de su traslado al referido interesado.

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 el artículo 105.c) que alude a la regulación legal del procedimiento *“garantizando cuando proceda la audiencia del interesado”*.

En el presente caso, según lo expuesto, consta en el procedimiento la notificación a la interesada de la resolución iniciadora del procedimiento, en la que se incluye la fundamentación de la revisión de oficio analizada, sin que la afectada haya efectuado alegaciones, de forma que consideramos salvaguardado su derecho de audiencia en el procedimiento.

Por último, se nos ha remitido una propuesta de resolución, que analiza los hechos, efectúa las consideraciones jurídicas pertinentes, sin introducir modificaciones respecto de lo ya previsto en la resolución de

inicio del procedimiento y, propone la declaración de nulidad de pleno de derecho del acto objeto del procedimiento de revisión.

La propuesta remitida tiene forma de Orden de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, a tenor de lo establecido en el artículo 53.4 b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

**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 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 16 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 (dictamen 167/17, de 27 de abril o 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 16 de abril de 2025, por la que se concede a la interesada la ampliación de su inscripción como formador para impartir diversos módulos y en particular, el “*Módulo MF1002\_2, Inglés profesional para actividades comerciales, COMM0112*”.

En relación con ello, debe tenerse en cuenta cuanto sigue:

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.

Asimismo, debemos mencionar el artículo 168 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional y el artículo 4.1 de la Orden TMS/283/2019, de 12 de marzo, por la que se regula el Catálogo de Especialidades Formativas en el marco del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. El apartado 1 de este último precepto dispone que “*cada especialidad formativa estará caracterizada por unas variables de identificación y unas especificaciones técnico-pedagógicas sobre la formación correspondiente a la misma que,*

*entre otros aspectos, incluirán especificaciones relativas a requerimientos mínimos tanto del personal docente y de los participantes, como de las instalaciones y equipamientos necesarios para su impartición y evaluación”.*

Así hemos de remitirnos al Real Decreto 614/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen seis certificados de profesionalidad de la “Familia Profesional Comercio y Marketing”. Este reglamento mantiene su vigencia al amparo de la Disposición transitoria primera del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional, sobre vigencia de la ordenación de los certificados de profesionalidad.

En el anexo V apartado IV *in fine* se establecen los requisitos específicos para impartir el módulo “MF 1002-2: Inglés profesional para actividades profesionales”. Exigiendo acreditar además de un año de experiencia profesional en el ámbito de la unidad de competencia, la siguiente titulación:

*“• Licenciado en Filología, Traducción e Interpretación de la lengua inglesa 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 inglesa, en su caso, con la correspondiente homologación”.*

Expuesta la normativa aplicable, observamos que, tras examinar la documentación aportada por la interesada durante la tramitación del procedimiento, se ha constatado que 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 COMM0112”.

De lo anterior se deduce que la resolución de la Dirección General de Formación de 16 de abril de 2025, por la que se amplía la inscripción de la interesada en el registro de formadores es nula de pleno derecho, en aplicación del artículo 47.1 f) de la LPAC, al carecer la peticionaria de los requisitos esenciales para la referida inscripción.

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

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

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Formación de 16 de abril de 2025, por la que se amplía la inscripción de la interesada en el Registro de formadores de Comunidad de Madrid.

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 16 de octubre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 527/25

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid