

Dictamen n.º: **184/26**  
Consulta: **Consejera de Sanidad**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **08.04.26**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por unanimidad en su sesión de 8 de abril de 2026, sobre la consulta formulada por la consejera de Sanidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de Resolución 543/2025, de 30 de septiembre, del secretario general técnico de la Consejería de Sanidad, por la que se reconoce de oficio el nivel de carrera profesional horizontal del personal destinado en dicha consejería, en el particular referido al nivel de carrera reconocido a Dña. .... (en adelante, “*la interesada*”).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 3 de marzo de 2026, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen, proveniente de la consejera de Sanidad, referida a la revisión de oficio de la mencionada Resolución de 30 de septiembre de 2025, del secretario general técnico de dicha consejería en el particular referido al nivel de carrera reconocido a la interesada.

A dicho expediente se le asignó el número 143/26, 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 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.

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

1. Por Orden 444/2021, de 13 de octubre, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se convocan pruebas selectivas para el ingreso, por el sistema general de acceso libre, en el Cuerpo de Subinspección Sanitaria, de Administración Especial, Grupo A, Subgrupo A2, de la Comunidad de Madrid.

Se recogía como sistema selectivo el de oposición, de modo que los aspirantes que hubieran superado la oposición, serían nombrados funcionarios en prácticas por Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con obligación de realizar un curso selectivo, de carácter obligatorio y eliminatorio, y así el aspirante que no superara el curso, perdería el derecho a su nombramiento como funcionario de carrera, mediante Resolución motivada de la Dirección General de Función Pública.

Por Órdenes 884/2022, de 29 de abril, y 1442/2022, de 15 de julio, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se procede a la ampliación del número de plazas correspondientes al citado proceso selectivo, convocado mediante la mencionada Orden 444/2021, de 13 de octubre.

2.- Concluida la fase de oposición de las pruebas selectivas de referencia, tras la publicación por el Tribunal la relación de aspirantes que han superado la fase de oposición, por Orden de 14 de noviembre de 2024, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se nombra personal funcionario en prácticas del Cuerpo de Subinspección Sanitaria, de la Comunidad de Madrid, a los aspirantes que figuran en su anexo, entre los cuales figura la interesada.

Por Resolución de 19 de diciembre de 2024, de la Dirección General de Función Pública, se resuelven las pruebas selectivas de referencia, figurando la interesada como aspirante que ha superado el mismo.

Por Orden de 14 de febrero de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se nombra a la interesada personal funcionario de carrera del Cuerpo de Subinspección Sanitaria, de Administración Especial, Grupo A, Subgrupo A2, de la Comunidad de Madrid.

3.- Una vez publicado el Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid. Por Resolución 543/2025, de 30 de septiembre, del secretario general técnico de la Consejería de Sanidad, se reconoce de oficio el nivel de carrera profesional horizontal del personal destinado en la Consejería de Sanidad. Si bien no figura en el expediente remitido, el anexo correspondiente a dicha resolución, según se desprende del mismo a la interesada se le ha reconocido el nivel 1 de carrera profesional horizontal.

4.- En virtud de controles posteriores al dictado de la citada Resolución 543/2025, se observa que por la interesada pudieran no cumplirse los requisitos normativamente establecidos para el

reconocimiento efectuado, por lo que por Acuerdo de 15 de diciembre de 2025, de la consejera de Sanidad, se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio (expediente 01/25-REV), al objeto de declarar la nulidad del anexo de la citada Resolución de 30 de septiembre de 2025, en lo referido al nivel de carrera profesional horizontal reconocido a la interesada, al entender 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).

Al respecto de la concurrencia de dicha causa de nulidad se razona por la Administración que *“en atención a lo dispuesto en el artículo 2.5, que excluye del ámbito de aplicación a los funcionarios en prácticas por el sistema de acceso libre, y, ostentando D<sup>a</sup> (...) dicha condición a fecha 1 de enero de 2025, no concurren los requisitos esenciales requeridos para su reconocimiento de oficio, realizado por Resolución 543/2025, de 30 de septiembre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, según preveía la disposición adicional primera del Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, por el que se regula la evaluación del desempeño y carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid, resultando dicho acto nulo de pleno derecho, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.1.f)”*.

Dicho Acuerdo de inicio concede igualmente plazo de diez días a la interesada para formular alegaciones, constando notificado telemáticamente a la misma el 18 de diciembre de 2025. No figura que la interesada hiciera uso del trámite de audiencia concedido.

Fechada el 20 de febrero de 2026, figura la oportuna propuesta de resolución, en la que se propone la declaración de la nulidad de pleno derecho de la citada Resolución en el particular referido a la interesada por concurrir la causa de nulidad considerada.

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 Sanidad, órgano legitimado para ello conforme establece el artículo 18.3. c) del ROFCJA.

Asimismo, debe traerse a colación el artículo 106 de la 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 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.

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 15 de diciembre de 2025.

En cuanto a la competencia para proceder con la revisión de oficio, entendemos que la competencia corresponde a la consejera de Sanidad, 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 interesada que, según se desprende del expediente, no ha presentado alegación alguna.

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.

**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 cabe entender que la Resolución de 30 de septiembre de 2025, es susceptible de revisión de oficio, toda vez que agota la vía administrativa, sin que conste en el expediente que se haya interpuesto recurso alguno contra 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 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.

Vistos los términos en los que se plantea la revisión de oficio que nos ocupa, a la luz de las argumentaciones de la administración, procede señalar que se entiende procedente la revisión de oficio pretendida.

Hemos de considerar que según se desprende del expediente tramitado, el nivel 1 de carrera profesional horizontal reconocido a la interesada, lo fue en virtud de lo recogido en la disposición adicional primera del mencionado Decreto 68/2025, conforme a la cual *“el personal que, a 1 de enero de 2025, se encontrara bien en situación de servicio activo bien en cualquier otra situación administrativa que comporte su cómputo a efectos de antigüedad y de carrera, así como el derecho a reserva de puesto de trabajo, y siempre que no estuviera sancionado por falta grave o muy grave no ejecutada íntegramente o no cancelada, accederá directamente al nivel de carrera profesional horizontal correspondiente al número de años de antigüedad reconocida, conforme los períodos mínimos de permanencia establecidos en el artículo 33 para el avance de nivel”*.

Sucede sin embargo que a dicha fecha de 1 de enero de 2025, la interesada ostentaba la condición de funcionaria en prácticas, conforme al nombramiento efectuado por la mencionada Orden de 14 de noviembre de 2024, situación en la que permaneció hasta que por Orden de 14 de febrero de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, es nombrada funcionaria de carrera del Cuerpo de Subinspección Sanitaria, con posterior toma de posesión en el puesto de trabajo que es de observar el 17 de marzo de 2025, concluyendo así el proceso previsto en el artículo 62 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, para la adquisición de dicha condición.

Así las cosas, siendo la interesada a 1 de enero de 2025, funcionaria en prácticas, hemos de considerar que el artículo 2 del Decreto 68/2025, referido a su ámbito de aplicación, en su apartado 5 in fine, excluye de la aplicación de las previsiones del Decreto a los funcionarios en prácticas nombrados dentro de un proceso selectivo

convocado por el sistema general de acceso libre, situación en la que, conforme a lo expuesto, se encontraba la interesada.

No procedía por tanto el reconocimiento del nivel 1 de carrera profesional horizontal que, en relación a la interesada, se efectuó por la Resolución de 30 de septiembre de 2025, toda vez que fallaba la premisa básica cual era que el Decreto 68/2025 resultara de aplicación a la misma, por lo que puede concluirse que en el presente procedimiento se ha dictado un acto careciendo de los requisitos esenciales a los efectos de la causa de nulidad prevista en la letra f) del artículo 47.1 de la LPAC, pues estar comprendido en el ámbito de aplicación del citado Decreto resultaba elementalmente esencial para obtener el reconocimiento de la carrera profesional horizontal.

Una vez 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, al disponer que *“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 presente expediente, entendemos que no ha transcurrido un periodo de tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora, ni tampoco se evidencia ninguna circunstancia que haga que su ejercicio sea 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 30 de septiembre de 2025, del secretario general técnico de la Consejería de Sanidad, por la que se reconoce de oficio el nivel de carrera profesional horizontal del personal destinado en la Consejería de Sanidad, en el particular referido al nivel de carrera reconocido a la interesada.

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 8 de abril de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 184/26

Excma. Sra. Consejera de Sanidad

C/ Aduana, 29 - 28013 Madrid