

Dictamen nº:

**349/22**

Consulta:

**Consejero de Economía, Hacienda y Empleo**

Asunto:

**Revisión de Oficio**

Aprobación:

**07.06.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 7 de junio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Economía, Hacienda y Empleo, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la Resolución de 26 de agosto de 2021 de la directora general de Formación por la que se estima la solicitud de inscripción de Dña. ..... en el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 12 de mayo de 2022 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 320/22, 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. Ana Sofía Sánchez San Millán, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día 7 de junio de 2022.

**SEGUNDO.-** De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del presente dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

1.- El 29 de marzo de 2021, la persona citada en el encabezamiento solicitó 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 diferentes módulos formativos pertenecientes a los Certificados de Profesionalidad “*COMV0108- ACTIVIDADES DE VENTA*” y “*COML0111- TRÁFICO DE VIAJEROS POR CARRETERA*” así como las Especialidades Formativas, “*COMT112PO-ACTIVIDAD COMERCIAL, CALIDAD Y FIDELIZACIÓN DE CLIENTES*” y *COML023PO GESTIÓN LOGÍSTICA*”.

En la documentación aportada por la interesada constaba como domicilio una calle de Cartagena (Murcia) y no aportó certificado de empadronamiento en la Comunidad de Madrid.

El 7 de julio de 2021 se requirió a la interesada para que subsane la documentación, indicando su nombre completo tal como figurase en su DNI y acredite la competencia digital en Teleformación señalada: titulación (30 horas de formación) / 60 horas de experiencia en esta modalidad.

El 23 de agosto de 2021 se emite por parte del técnico de evaluación informe técnico favorable y con fecha 26 de agosto de 2021 se dicta resolución estimatoria de la solicitud que se notifica a la interesada al día siguiente.

2.- Según la información que obra en el expediente, la interesada solicita ampliación de módulos formativos de Certificados de Profesionalidad. Examinada la documentación por el técnico asignado a dicho expediente de ampliación, se advierte tanto en la solicitud como en el certificado de empadronamiento (consultado el 4 de noviembre de 2021) que la solicitante no cumple con lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, 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, (en adelante, Decreto 6/2021) que establece como requisito imprescindible para solicitar la inscripción constar como empadronado en cualquier municipio de la Comunidad de Madrid.

3.- El 23 de noviembre de 2021 el subdirector general de Estrategia, Evaluación, Seguimiento y Control instó la revisión de oficio de la resolución estimatoria de la inscripción y la suspensión de efectos del acto.

4.- El 25 de noviembre de 2021 el jefe del Servicio de Tramitación Administrativa solicita informe sobre la revisión de oficio a la Unidad de Programación y Prospectiva que es emitido el 3 de diciembre de 2021 por la jefa de Área de Registro y Evaluación en el sentido de considerar procedente la revisión de oficio y la suspensión de efectos del acto.

5.- Mediante oficio de 18 de enero de 2022, notificado telemáticamente ese mismo día, se requiere a la solicitante de la inscripción para que acredite en el plazo de diez días hábiles el empadronamiento en la Comunidad de Madrid a fecha 29 de marzo de 2021.

No consta que la interesada atendiera al mencionado

requerimiento.

**TERCERO.-** Mediante Orden de 15 de marzo de 2022 del consejero de Economía, Hacienda y Empleo se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 26 de agosto de 2021 de la directora general de Formación por la que se estima la solicitud de inscripción en el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.1 f) de la LPAC, que establece que son nulos de pleno derecho *“los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*, al haberse constatado la ausencia de un requisito esencial para tal inscripción, en concreto, el previsto en las letras a) y b) del apartado 1 del art 8 del Decreto 6/2021, el cual establece que podrán solicitar la inscripción en el Registro de Formadores, tanto para la impartición de las acciones formativas conducentes a la obtención de los certificados de profesionalidad en la Comunidad de Madrid, como para impartir otras acciones formativas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas, *“quienes se encuentren empadronados en cualquier municipio de la Comunidad de Madrid.....”*.

Asimismo, se acuerda, al amparo del artículo 108 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), y a la vista de la petición de la Dirección General de Formación, la suspensión de la ejecución del acto objeto de revisión hasta la resolución expresa del procedimiento de revisión, dado que dicha ejecución puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación al interés general, permitiendo a quien no reúne los requisitos para figurar inscrito en el registro público de formadores, la impartición de las correspondiente acciones formativas.

El 17 de marzo de 2022 se notificó el inicio del procedimiento de revisión de oficio a la interesada, sin que la misma formulara alegaciones.

El 28 de abril de 2022 se formula propuesta de resolución para declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 26 de agosto de 2021 de la directora general de Formación por la que se estima la solicitud de inscripción en el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid por incurrir en la causa de nulidad del artículo 47.1 f) de la LPAC.

**CUARTO.-** Con fecha 5 de mayo de 2022, el consejero de Economía, Hacienda y Empleo, formula la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora que, como hemos dicho, tiene entrada en este órgano consultivo el 12 de mayo de 2022.

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 lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes.*” A tenor del precepto que acabamos de transcribir, el consejero de Economía, Hacienda y Empleo está legitimado para recabar dictamen

de esta Comisión Jurídica Asesora, tal y 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 que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que este tenga sentido favorable.

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

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

El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por

silencio administrativo, ex artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

En este caso, el procedimiento se inició mediante Orden de 15 de marzo de 2022 del consejero de Economía, Hacienda y Empleo, que es el órgano competente a tenor de lo establecido en el artículo 53.4 b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, por lo que a la fecha de emisión del presente dictamen el procedimiento no habría caducado conforme a lo preceptuado en el citado artículo 106.5 de la LPAC.

Las normas generales procedimentales 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 con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

En el expediente examinado consta que solicitado informe a la Unidad de Programación y Prospectiva fue emitido el 3 de diciembre de 2021 por la jefa de Área de Registro y Evaluación. 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 hay constancia de su traslado a la referida interesada.

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.

Consta en el expediente remitido, como hemos dicho, que el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio fue notificado a la interesada, sin que figure en el expediente que formulara alegaciones.

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 la revisión al amparo de la causa establecida en el artículo 47.1 f) de la LPAC.

**TERCERA.-** El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021(recurso 8075/2019):

*“...por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1º de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos,*

*cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.*

Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo en los dictámenes 522/16 de 17 de noviembre, 88/17 de 23 de febrero, 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (rec. 1443/2019):

*“... debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que “el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves*

*plazos de impugnación de aquellos derive en su intocabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedural 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. Con arreglo a dicho precepto cabe entender que la Resolución de 26 de agosto de 2021 de la Dirección General de Formación es susceptible de revisión de oficio, a tenor de los datos que obran en el expediente, al no haberse interpuesto contra dicho acto recurso de alzada ante el titular de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo ni haber sido objeto 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 adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

La cuestión en este supuesto radica en determinar los requisitos que pueden ser catalogados como esenciales, circunstancia esta 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 limitándolos 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.

Centrándonos en el presente caso, resulta del expediente que se pretende revisar la Resolución de 26 de agosto de 2021 de la directora general de Formación por la que se estima la solicitud de inscripción de la interesada en el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid.

Conforme resulta del expediente, la mencionada inscripción infringe lo dispuesto en las letras a) y b) del apartado 1 del art 8 del Decreto 6/2021. En este sentido el mencionado precepto, al regular los requisitos para solicitar la inscripción en el Registro de Formadores, dispone que podrán efectuar dicha solicitud:

*“a) Para la impartición de las acciones formativas conducentes a la obtención de los certificados de profesionalidad en la Comunidad de Madrid, quienes se encuentren empadronados en cualquier municipio de la Comunidad de Madrid y cumplan con los requisitos*

*especificados en el artículo 13 del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, así como los requisitos específicos establecidos para cada módulo formativo en la norma que regule el certificado de profesionalidad para el que se pretende impartir formación.*

*b) Para impartir otras acciones formativas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas, quienes se encuentren empadronados en cualquier municipio de la Comunidad de Madrid y cumplan las prescripciones que estén especificadas en los programas para cada especialidad formativa".*

Del expediente resulta que la interesada, cuando solicitó la inscripción en el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid indicó como domicilio, uno ubicado en Cartagena (Murcia) y no aportó el certificado de empadronamiento en la Comunidad de Madrid, aunque autorizó a esta su consulta, si bien dicho trámite no se realizó hasta el 4 de noviembre de 2021, una vez realizada la inscripción y tras solicitar la interesada una ampliación de dicha inscripción. De dicha consulta resultó que no se encontraba empadronada en la Comunidad de Madrid en la citada fecha y requerida para que subsanara el defecto advertido con referencia a la fecha de la solicitud, esto es, el 29 de marzo de 2021, la interesada no acreditó el citado empadronamiento ni tampoco lo ha hecho durante la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

De acuerdo con lo expuesto resulta claro que no se ha acreditado que se cumpliera con el requisito exigido en el citado artículo 8.1 a) y b) del Decreto 6/2021, al no constar el empadronamiento en la Comunidad de Madrid para la inscripción en el Registro de Formadores, tal y como preceptúa el citado artículo. De lo dicho, cabe colegir que la Resolución de 26 de agosto

de 2021 de la directora general de Formación por la que se estimó la solicitud de 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 uno de los requisitos esenciales para la adquisición de ese derecho, pues del referido artículo 8 del Decreto 6/2021 se infiere que la inscripción se supedita al cumplimiento por parte de los solicitantes de esa condición de empadronados en la Comunidad de Madrid que no se ha acreditado que se cumpliera en relación con la interesada.

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 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 26 de agosto de 2021 de la dirección general de Formación por la que se estimó la solicitud de la interesada de inscripción en el Registro de Formadores de la 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 7 de junio de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 349/22

Excmo. Sr. Consejero de Economía, Hacienda y Empleo  
C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid