

Dictamen n.º: **89/26**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **19.02.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 19 de febrero de 2026, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Formación de 10 de octubre de 2025, estimatoria de la solicitud de certificado profesional SEAD0112 “Vigilancia, Seguridad Privada y Protección de Personas”, expedido a favor de D.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 7 de febrero de 2026 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 63/26, 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 (en adelante ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal, D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día 19 de febrero de 2026.

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

1.- La Orden 3681/2008, de 22 de diciembre, de la Consejería de Empleo y Mujer, crea el Registro de Certificados de Profesionalidad y Acreditaciones Parciales Acumulables, y establece el procedimiento para su acreditación, registro y expedición.

El Real Decreto 548/2014, de 27 de junio, por el que se establecen cinco certificados de profesionalidad de la familia profesional Seguridad y Medio Ambiente, que se incluyen en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad, entre ellos el Certificado Profesional SEAD0112 “Vigilancia, Seguridad Privada y Protección de Personas”.

Este certificado de profesionalidad, de acuerdo con el Real Decreto 548/2014, de 27 de junio, se compone de dos módulos formativos, así como de un módulo de prácticas profesionales no laborales. Los módulos formativos tienen el siguiente detalle:

MF0080_2: Vigilancia y protección en Seguridad Privada.

MF0081_2: Protección de personas

2.- En el marco de la citada normativa, con fecha 24 de septiembre de 2025, el interesado solicitó el registro y expedición del

citado Certificado Profesional SEAD0112 “Vigilancia, Seguridad Privada y Protección de Personas”.

3.- Con fecha 10 de octubre de 2025, la Dirección General de Formación dicta Resolución estimatoria de la solicitud de Certificado Profesional SEAD0112 “Vigilancia, Seguridad Privada y Protección de Personas”, presentada por el interesado, en expediente 05-1499-22410.0/2025, y se ordena la expedición del citado Certificado Profesional, así como su inscripción en el Registro de Certificados Profesionales y Acreditaciones Parciales Acumulables de la Comunidad de Madrid.

Esta resolución fue notificada al interesado el 13 de octubre de 2025.

TERCERO.- La Dirección General de Formación, responsable de la tramitación del procedimiento, constató que el interesado sólo había superado positivamente los módulos formativos MF0080_2 y MF0081_2, y no el módulo de prácticas profesionales no laborales, lo que implica la ausencia de un requisito esencial para la obtención del certificado profesional SEAD0112 “Vigilancia, Seguridad Privada y Protección de Personas”, por lo que el 17 de noviembre de 2025 solicitó la iniciación del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de 10 de octubre de 2025.

Por Resolución de fecha 1 de diciembre de 2025, de la Secretaría General Técnica, se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad del citado acto, notificándose dicha resolución el siguiente día 2 de diciembre, concediéndole el preceptivo trámite de audiencia, sin que conste la presentación de alegaciones.

Con posterioridad consta proyecto de orden de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo por la que se declara la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 10 de octubre de 2025, de la Dirección General de Formación, estimatoria de la solicitud de Certificado Profesional SEAD0112 “Vigilancia, Seguridad Privada y Protección de Personas”, presentada por la persona citada en el encabezamiento.

El citado proyecto motiva esa declaración en que, constatado que el interesado no había superado positivamente el módulo de prácticas profesionales no laborales exigido el Real Decreto 548/2014, ha obtenido un certificado profesional sin reunir los requisitos para ello, lo que supone causa de nulidad de pleno derecho, prevista en el art. 47.1.f de la Ley 39/2015 de 1 de octubre

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 Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión

Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, (ROFCJA).

Asimismo, debe traerse a colación el artículo 106 de la LPAC, en el que se establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, 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.

En este caso, se trata de un procedimiento iniciado de oficio por Resolución de 10 de octubre de 2025, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por lo que a la fecha de emisión del presente dictamen el procedimiento no habría caducado.

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

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, y más recientemente, en el dictamen 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, se ha otorgado el necesario trámite de audiencia, que figura debidamente notificado al interesado, sin que consten efectuadas alegaciones.

Finalmente, se ha redactado una propuesta o borrador de orden en la que se analizan los hechos, se recogen las consideraciones jurídicas en que se fundamenta la resolución, y se contiene la declaración de nulidad de pleno de derecho del acto objeto del procedimiento de revisión.

Esa orden propuesta vendría firmada por la titular de esa Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, a la que corresponde la declaración de nulidad, conforme a 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 la directora 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 Dirección General de Formación, de 10 de octubre de 2025, por la que se estimaba la solicitud de certificado profesional SEAD0112 “vigilancia, seguridad privada y protección de las personas”, y se

ordenaba la expedición del citado certificado profesional, así como su inscripción en el Registro de Certificados Profesionales y Acreditaciones Parciales Acumulables de la Comunidad de Madrid.

Según se recoge en el expediente, el citado certificado se otorgó sin constar la superación por el interesado del módulo de prácticas profesionales no laborales de una duración de 40 horas, que viene exigido en el anexo I del Real Decreto 548/2014, de 27 de junio, en el que se establece ese certificado de profesionalidad.

De lo dicho, se deduce que la citada resolución por la que se estimó la solicitud del certificado de profesionalidad es nula de pleno derecho, en aplicación del artículo 47.1 f) de la LPAC, al carecer el peticionario de los requisitos esenciales para obtener el citado certificado.

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, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio de la Resolución de la directora general de Formación, de 10 de octubre de 2025, estimatoria de la solicitud de certificado profesional SEAD0112 “Vigilancia, Seguridad Privada y Protección de Personas”, presentada por la persona indicada en el encabezamiento.

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 19 de febrero de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 89/26

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid