



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 5 6 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 3 de octubre de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Orden del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de varias Resoluciones de la Dirección del IES (...), por la que se convalidan módulos profesionales de los ciclos formativos de grado superior de «Educación Infantil» y de «Desarrollo de Aplicaciones Web», en los cursos escolares 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024 (EXP. 575/2024 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 10 de septiembre de 2024 del Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes (con entrada en este Consejo Consultivo el día 12 de septiembre de 2024), es la Propuesta de Orden de un procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de varias Resoluciones de la Dirección del IES (...), por la que se convalidan módulos profesionales de los ciclos formativos de grado superior de «Educación Infantil» y de «Desarrollo de Aplicaciones Web», en los cursos escolares 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024.

2. La legitimación del Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

3. Resulta aplicable al presente expediente de revisión de oficio el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

* Ponente: Sra. de León Marrero.

Administraciones Públicas (LPACAP), toda vez que el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor, el cual permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

En consecuencia, para que proceda la declaración de nulidad del acto que se revisa, el dictamen de este Consejo Consultivo ha de ser favorable, no pudiendo declararse tal nulidad si, por el contrario, el dictamen fuera desfavorable.

4. Al hilo de lo expuesto en el apartado anterior, procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como el derecho procedimental aplicable.

4.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 156/2017, de 11 de mayo, en cuyo Fundamento III, apartado primero, se expone lo siguiente:

«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fueron dictados los actos administrativos -años 2021, 2022 y 2023- cuya revisión de oficio ahora se pretende -año 2024-, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 47 LPACAP, norma que estaba vigente en la fecha en la que fue dictado el acto cuya nulidad se pretende.

4.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP (art. 106). Y todo ello al amparo de lo establecido en la Disposición Transitoria tercera, letra b), del referido texto legal.

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado durante la vigencia de la LPACAP -año 2024-, por lo que resulta de plena aplicación lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 317/2017, de 20 de septiembre y 149/2021, de 31 de marzo, al señalar que *«la legislación procedimental aplicable es la contenida en la citada LPACAP, porque el presente procedimiento se inició después de su entrada en vigor»* (apartado tercero del Fundamento I).

5. Como se ha manifestado, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 106 LPACAP. Así, la revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad previstas en el art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa.

En este concreto expediente, la revisión de oficio se fundamenta en el supuesto previsto en la letra f) del art. 47.1 LPACAP, al considerar que los actos administrativos cuya nulidad se pretende son contrarios al ordenamiento jurídico y, en su virtud, se adquieren facultades o derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición.

6. En cuanto a la competencia del órgano para resolver la revisión de oficio, corresponde al Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, en relación con el art. 5.I) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, aprobado por el Decreto 84/2024, de 10 de junio.

7. En relación con el plazo de tramitación del expediente de revisión de oficio, el art. 106.5 LPACAP establece que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se inició mediante Orden de 10 de mayo de 2024, por lo que el procedimiento no se encuentra caducado, hecho que se produciría el día 10 de noviembre de 2024.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- Con fecha 15 de enero de 2024, por la Inspección de Educación se emitió Informe sobre convalidaciones irregulares de módulos de formación profesional del IES (...), en el que se hacía constar lo siguiente:

« (...) Vista por este inspector la documentación obrante en la secretaría del IES (...), relativa a las convalidaciones de diferentes módulos de Ciclos Formativos de los cursos 2021-2022 y 2022-2023, resueltas por la Dirección del Centro (...), se constata que han sido resueltas favorablemente, con diplomas en su mayoría del mismo tipo de (...), u otros documentos también de carácter informal, en el curso 2021-2022 y en 2022-2023, resultando lo siguiente:

(...)

Número de alumnos/as afectados/as:

Alumnado que terminó en junio de 2023

27 de un total de 38 CFGS Educación Infantil

1 de un total de 11 alumnos CFGS de Desarrollo de aplicaciones web

(...)

Por todo ello se elevan las siguientes

PROPUESTAS

1ª Dar traslado del presente informe a la Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios, para que se considere la incoación de procedimiento de revisión de oficio de actos nulos que en él se indica (...) ».

- Con fecha 19 de febrero de 2024 por la Dirección General de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios se requirió a la Inspección General de Educación para que remitiera determinada documentación, lo cual se verificó con fecha 26 de febrero de 2024.

- Con fecha 11 de marzo de 2024, por la Inspección de Educación se emite informe complementario mediante el que se indica la existencia de alumnado al que se le convalidó el módulo de Formación y Orientación Laboral (FOL) sin aportar la formación en prevención de riesgos laborales requerida para ello. Así el citado informe señala:

« (...) 2º- Con posterioridad, el 6 de marzo de 2024, en el curso de la actuación de este inspector de comprobación de la documentación correspondiente a las propuestas de títulos acumuladas en el IES (...), se han detectado nuevos casos que habían quedado ocultos en las comprobaciones realizadas para la emisión del informe citado en el punto 1.

Las razones por las que no se detectaron en ese momento del primer informe, se deben por una parte a que estos casos de convalidación no constan en las actas finales (pues en estas aparece la calificación sin especificar si es resultado de convalidación), y por otra parte, a la falta de orden y de sistematicidad en la documentación obrante en el centro.

(...)

Por tanto, como se ha dicho, al revisar toda la documentación correspondiente a las propuestas de título, se ha detectado que en las convalidaciones del módulo de Formación y Orientación Laboral (FOL), se dan 12 casos de convalidación supuestamente irregular, por cuanto se han convalidado en esos casos módulos de FOL de ciclos LOE con módulos de FOL de ciclos LOGSE, sin que conste en la documentación de la solicitud en esos casos documentación que acredite el cumplimiento de ninguno de los requisitos (esto es, la formación requerida en prevención de riesgos laborales) establecidos en la Disposición adicional segunda y tercera, y en el Anexo II del Real Decreto 1085/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen convalidaciones de módulos profesionales de los títulos de Formación Profesional del sistema educativo español y las medidas para su aplicación, y se modifica el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

(...)

Por todo ello se elevan las siguientes

PROPUESTAS

1ª Dar traslado del presente informe a la Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios, para que se considere la incorporación de los casos objeto de este informe al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos que se propuso en el informe de este inspector del 15 de enero de 2024 (...) ».

Dicho informe contiene la relación del alumnado a los que se les convalidó el módulo de FOL del ciclo formativo de grado superior regulado por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, con el módulo de igual denominación, superado al haber cursado un ciclo formativo regulado por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, sin que acreditaran estar en posesión de la certificación de prevención de riesgos laborales de nivel básico.

- A petición de la Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios, con fecha 12 de abril de 2024 por la Inspección de Educación se emite nuevo informe sobre determinadas convalidaciones del alumnado a fin de comprobar la regularidad o no de determinadas convalidaciones que constan en cada uno de los expedientes del alumnado, concluyendo la existencia de otras convalidaciones irregulares que se relacionan e identifican para el alumnado afectado, acompañando dicho informe con la documentación correspondiente y un último anexo como actualización recopilatoria de la tabla con el estado de todos los casos de convalidaciones irregulares detectados.

- Las Resoluciones de la Dirección del IES (...), los módulos profesionales convalidados, la documentación aportada y la identificación del alumnado del ciclo formativo de grado superior de Educación Infantil, afectados por el presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

«* 8 de octubre de 2021 -Desarrollo Socio Afectivo- Curso (...). (...)

* 19 de diciembre de 2022 y 15 de septiembre de 2022 -Empresa e Iniciativa Emprendedora y Lengua Extranjera Inglés- Curso (...) y Certificación académica CPFP ICSE 1º CFGS Gestión de alojamientos turísticos 2017-2018 (LOE). (...)

* 1 de diciembre de 2022 -Desarrollo Socio Afectivo- Curso (...). (...)

* 1 de diciembre de 2022 -Desarrollo Socio Afectivo- Curso (...). (...)

* 9 de noviembre de 2022 -Empresa e Iniciativa Emprendedora, Habilidades Sociales y Lengua Extranjera Inglés- Curso (...). (...).

* 29 de noviembre de 2022 -Empresa e Iniciativa Emprendedora - Curso (...). (...)

* 21 de octubre de 2021, 15 de septiembre y 19 de diciembre de 2022, -Habilidades Sociales, Empresa e Iniciativa Emprendedora, Desarrollo Socio Afectivo y Primeros Auxilios- Curso (...) y Curso (...). (...)

* 1 de diciembre de 2022 -Desarrollo Socio Afectivo- Curso (...). (...)

* 30 de noviembre de 2021, 15 de septiembre de 2022 y 17 de octubre de 2023 -FOL, Primeros Auxilios y Lengua Extranjera Inglés- Certificado calificaciones CFGS Animación de Actividades Físicas y Deportivas 2011-2013 (LOGSE). (...)

* 21 y 22 de diciembre de 2022 -FOL, Primeros Auxilios y Desarrollo Socio Afectivo- Vida laboral y Diploma CEPA. (...)

* 4 de octubre y 9 de noviembre de 2022 -Habilidades Sociales y Lengua Extranjera Inglés- Curso (...) y Certificado de calificaciones CFGM Gestión de alojamientos turísticos 2018-2020 (LOE). (...).

* 15 de septiembre de 2022 y 18 de enero de 2023 -Habilidades Sociales y Empresa e Iniciativa Emprendedora- Curso (...) y Título de Técnica en Cuidados Auxiliares de Enfermería (LOGSE). (...)

* 13 de septiembre y 1 de diciembre de 2022 -FOL y Desarrollo Socio Afectivo- Certificado de (...) y Certificado de calificaciones de 1º CFGM Gestión Administrativa 2003-2004 (LOGSE). (...)

* 5 de octubre de 2021 y 10 de octubre de 2022 -Desarrollo Socio Afectivo, FOL, Habilidades Sociales y Lengua Extranjera Inglés- Curso (...), Certificado de calificaciones y Título CFGS Administración y Finanzas 2002-2005 (LOGSE), Certificado de la Escuela Oficial de Idiomas y Título de Bachiller. (...)

* 28 de septiembre de 2021 -Desarrollo Socio Afectivo- Curso (...). (...).

* 8 de octubre de 2021 -Desarrollo Socio Afectivo, FOL y Primeros Auxilios- Curso (...) y Certificado de calificaciones CCFGS Animación de Actividades Físicas Deportivas 97-98 (LOGSE). (...)

* 8 de octubre y 17 de diciembre de 2021, y 10 de octubre y 29 de noviembre de 2022 -Desarrollo Socio Afectivo, FOL, Habilidades Sociales, Empresa e Iniciativa Emprendedora, Primeros Auxilios y Autonomía Personal y Salud Infantil- Curso (...) y Diploma de (...) de Salud Infantil y Primeros Auxilios. (...)

* 13 de septiembre y 1 de diciembre de 2022 -FOL y Desarrollo Socio Afectivo- Curso (...) y Certificado de calificaciones del CFGS Administración y Finanzas 2002-2004 (LOGSE). (...)

* 15 de septiembre y 19 de diciembre de 2022 -Habilidades Sociales y Empresa e Iniciativa Emprendedora- Curso (...). (...)

* 8 de octubre de 2021, 15 de septiembre y 29 de noviembre de 2022 -Desarrollo Socio Afectivo, FOL, Habilidades Sociales y Empresa e Iniciativa Emprendedora- Curso (...) y Certificado de CFGS Higiene Bucodental. (...)

* 17 de diciembre de 2021, 6 de octubre de 2022 y 16 de octubre de 2023 -FOL, Desarrollo Socio Afectivo y Habilidades Sociales- Curso (...) y Certificado de calificaciones CFGS Animación Sociocultural 2006-2009 (LOGSE). (...)

* 17 de diciembre de 2021 y 15 de septiembre de 2022 -FOL y Habilidades Sociales- Curso (...) y Certificado de calificaciones CFGM Peluquería 2002-2004 (LOGSE). (...)

* 9 de noviembre de 2022 -Desarrollo Socio Afectivo- Curso (...). (...)

* 15 de septiembre y 19 de diciembre de 2022 -Habilidades Sociales, Empresa e Iniciativa Emprendedora y Primeros Auxilios- Curso (...), Certificado de profesionalidad de socorrismo en instalaciones acuáticas de nivel 2 y vida laboral. (...)

* 19 de diciembre de 2022 -Empresa e Iniciativa Emprendedora- Curso (...). (...).

* 13 de septiembre y 19 de diciembre de 2022 -Habilidades Sociales y Empresa e Iniciativa Emprendedora- Curso (...). (...)

* 11 de enero, 13 de septiembre y 9 de noviembre de 2022 -FOL, Habilidades Sociales y Empresa e Iniciativa Emprendedora- Curso (...) y Certificado de calificaciones CFGM Cuidados Auxiliares de Enfermería, Diploma (...) y Diploma de la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias. (...)

* 15 de septiembre y 29 de noviembre de 2022 -Habilidades Sociales, Empresa e Iniciativa Emprendedora y FOL- Curso (...). (...)

* 29 de noviembre de 2021 y 2 de diciembre de 2022 -Intervención con Familias y Atención de Menores en Riesgo Social, Habilidades Sociales, Empresa e Iniciativa Emprendedora, Primeros Auxilios y Autonomía Personal y Salud Infantil- Curso (...), Curso de (...), Certificado de calificaciones de Técnico Superior Integración Social 2003-2005, Curso Academia Canaria de Formación, Certificado de la Mancomunidad de Municipios Centro-Sur de Fuerteventura, Certificado Fundación Tripartita para la Formación y el Empleo organizado por la empresa (...), Certificado de aprovechamiento en cursos de extensión universitaria de la ULPGC y Título de Bachiller. (...)

* 10 de diciembre de 2021 y 21 de diciembre de 2022 -Primeros Auxilios y Desarrollo Socio Afectivo- Curso (...) y Certificado de calificaciones CFGM de Atención a Personas en situación de Dependencia 2012-2014 (LOE). (...).

* 17 de diciembre de 2021 y 29 de noviembre de 2022 -FOL y Empresa e Iniciativa Emprendedora- Curso (...), Certificado de calificaciones CFGS Alojamiento 2001-2003 (LOGSE) y Título. (...).

* 19 y 21 de diciembre de 2022 -Empresa e Iniciativa Emprendedora y Habilidades Sociales- Curso (...), Curso Habilidades para Crecer, Empleo, (...), Título Técnico Especialista, Administrativa y Comercial (2004) y Curso Grupo Formación EGS. (...)

* 15 de diciembre de 2021 y 13 de septiembre de 2022 -FOL y Habilidades Sociales- Curso (...), Certificado CFGM Gestión administrativa. (...)

* 26 de octubre de 2021 y 21 de diciembre de 2022 -Desarrollo Socio Afectivo y Habilidades Sociales- Curso (...). (...)

* 15 de diciembre de 2021 y 1 de diciembre de 2022 -FOL y Desarrollo Socio Afectivo- Curso (...) y Certificado calificaciones CFGS Administración y Finanzas 2005 (LOGSE). (...)

* 10 y 29 de noviembre y 1 de diciembre de 2022 -Habilidades Sociales y Empresa e Iniciativa Emprendedora- Curso (...). (...)

* 17 de diciembre de 2021, 6 de octubre de 2022 y 17 de octubre de 2023 - Primeros Auxilios, FOL y Lengua Extranjera Inglés- Curso (...), Certificado calificaciones CFGS Animación de Actividades Físico Deportivas 2009-2011 (LOGSE). (...)

* 29 de septiembre y 29 de noviembre de 2022 -Habilidades Sociales y Empresa e Iniciativa Emprendedora- Curso (...), Certificado UNED pruebas de acceso para mayores de 25 años UNED. (...)

* 1 de diciembre de 2022 -Desarrollo Socio Afectivo- Curso (...). (...).

* 13 de septiembre y 29 de noviembre de 2022 -Habilidades Sociales y Empresa e Iniciativa Emprendedora- Curso (...). (...).

* 21 de octubre de 2021 -Programación, Lenguajes de Marcas y Sistemas de Gestión de Información, FOL, Lengua Extranjera Inglés- Título de Bachiller, vida laboral, certificado de asistencia cursos organizados por: Cabildo de Fuerteventura, (...), (...).

- La Resolución de la Dirección del IES (...), los módulos profesionales convalidados, la documentación aportada y la identificación del alumnado del ciclo formativo de grado superior de Desarrollo de Aplicaciones Web, afectado por el presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

* 21 de octubre de 2021 -Programación, Lenguaje de Marcas y Sistemas de Gestión de Información, FOL y Lengua Extranjera Inglés- Título de Bachiller regulado

por la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, vida laboral, Certificado de asistencia a cursos organizados por: Cabildo de Fuerteventura, (...), (...)».

- El alumnado del ciclo formativo de grado superior de Educación Infantil, de la familia profesional de «Servicios Socioculturales y a la Comunidad», para la convalidación de los módulos profesionales de «Desarrollo Socio Afectivo», «Habilidades Sociales», «Empresa e Iniciativa Emprendedora», «Formación y Orientación Laboral», «Primeros Auxilios», «Lengua Extranjera Inglés», «Intervención con Familias y Atención a Menores en Riesgo Social» y «Autonomía Personal y Salud Infantil», en determinados supuestos aporta certificados o diplomas, de formación no reglada, expedidos por las siguientes entidades u organismos:

* Centro Autorizado de Educación de Personas Adultas «(...)».

* Centro de Educación de Personas Adultas «(...)».

* Centro Privado de Formación Profesional «(...)».

* «(...)».

* «(...)», (...)».

* «(...)».

* «Academia Canaria de Seguridad».

* «Universidad de Las Palmas de Gran Canaria».

* «Academia Canaria de Formación».

* «Mancomunidad de Municipios Centro Sur de Fuerteventura».

* «(...)».

* «Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias».

* «Fundación tripartita para la formación y el empleo organizado por la empresa (...)».

Igualmente, se han presentado certificados de calificaciones y titulaciones de enseñanza reglada de formación profesional regulados por la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, o por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), o por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), siendo los siguientes:

* Título de Técnico Auxiliar de la rama Sanitaria, profesión Clínica, y título de Bachiller regulado por la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

* Título de Técnico Superior en Integración Social, título de Técnico Superior en Administración y Finanzas, y Técnico en Cuidados Auxiliares de Enfermería, regulados por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

* Certificados de calificaciones que acreditan que se han superado los estudios conducentes al título de Técnico en Cuidados Auxiliares de Enfermería, al título de Técnico en Peluquería, al título de Técnico Gestión Administrativa, al título de Técnico Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas, al título de Técnico Superior en Higiene Bucodental, al título de Técnico Superior en Administración y Finanzas, al título de Técnico Superior Animación Sociocultural, al Título de Técnico Superior de Alojamiento y al título de Técnico Superior en Integración Social, todos ellos correspondientes a la LOGSE.

* Certificado de calificaciones de 1º curso del Grado Medio de Gestión Administrativa, correspondientes a la LOGSE.

* Certificados de calificaciones que acreditan que han superado los estudios conducentes al título de Técnico en Atención a Personas en Situación de Dependencia, al título de Técnico Superior en Gestión de Alojamientos Turísticos, regulados por la LOE.

* Certificado de calificaciones de 1º curso del Ciclo Formativo de Grado Superior Gestión de Alojamientos Turísticos, regulado por la LOE.

* Certificado de calificaciones Escuela Oficial de Idiomas, Inglés Nivel Avanzado II.

Además, dos de las alumnas alegan en su solicitud de convalidación estar en posesión de determinadas titulaciones de las enseñanzas de Formación Profesional correspondientes a la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, sin que conste documentación alguna que lo acredite.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, figuran en el expediente remitido a esta Institución consultiva las siguientes actuaciones:

- Con fecha 10 de mayo de 2024 se dicta la Orden n.º 324/2024, del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, por la que se resuelve:

«Primero. Acumular los expedientes de revisión de oficio de las resoluciones de la dirección del IES (...), por las que se convalidan diferentes módulos profesionales del Ciclo Formativo de grado superior de Educación Infantil, de la Familia Profesional de Servicios Socioculturales y a la Comunidad, en los cursos 2021-2022, y 2022-2023 y del ciclo formativo de grado superior de Desarrollo de Aplicaciones Web, de la Familia Profesional de Informática y Comunicaciones, en el curso 2021-2022, que se relacionan en los anexos I y II de la presente Orden

Segundo. Iniciar la revisión de oficio de las Resoluciones de la dirección del IES (...), por las que se convalidan, al alumnado que se relacionan en los anexos I y II de la presente Orden, varios módulos profesionales del Ciclo Formativo de grado superior de Educación Infantil, de la Familia Profesional de Servicios Socioculturales y a la Comunidad, en los cursos 2021-2022 y 2022-2023, y del Ciclo Formativo de grado superior de Desarrollo de Aplicaciones Web, de la Familia Profesional de Informática y Comunicaciones, en el curso 2021-2022».

- La anterior Resolución fue notificada a las personas interesadas en el procedimiento, concediéndoles un plazo de quince días para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes en defensa de sus derechos e intereses legítimos, presentándose escritos por las siguientes personas afectadas y en las fechas que se indican:

* 22 de mayo de 2024: (...)

* 27 de mayo de 2024: (...) y (...)

* 31 de mayo de 2024: (...)

* 4 de junio de 2024: (...)

* 5 de junio de 2024: (...)

* 7 de junio de 2024: (...).

* 10 de junio de 2024: (...), (...), (...), (...), (...), (...) y (...)

* 14 de junio de 2024: (...), (...), (...) y (...).

* 17 de junio de 2024: (...), (...) y (...)

* 18 de junio de 2024: (...)

* 23 de junio de 2024: (...)

* 28 de junio de 2024: (...)

- Las alegaciones presentadas, en síntesis, se centran en los siguientes fundamentos:

« (...) Si bien no entran a valorar todo lo expuesto en la notificación recibida, en tanto en cuanto desconoce la normativa en la que se basa sí dice que no puede verse perjudicada por unas actuaciones ajenas a su voluntad y que en su momento otorgaron la validez necesaria para proceder en consecuencia. (...) ».

« (...) No procede ejercitar las facultades de revisión de oficio, al ser de aplicación al caso las limitaciones que para tal ejercicio establece el artículo 110 de la Ley 39/2015, pues se vulneran las necesidades derivadas de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración que no fueron impugnados en tiempo y forma por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia. (...) ».

No procede el inicio del expediente de referencia, al establecer dicho artículo que las facultades de revisión de oficio 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 base al principio del límite a la referida revisión (...) Se aprecia una ejercicio tardío de las potestades revisoras, cuando desde el momento inicial se conocía o podía conocerse la hipotética causa de nulidad. (...) ».

(...) La Administración no puede abusar de la exigencia de requisitos formales o de errores provocados por ella misma para denegar el reconocimiento de derechos con base en tales defectos. (...) Para aplicar el límite derivado de la buena fe o el principio de confianza legítima para proteger una situación concreta digna de tal protección en su supuesto de revisión de oficio es necesario que el interesado desconozca la ilegalidad de la actuación de la Administración y que no haya actuado de forma imprudente al desconocerla».

Además, se hace referencia a los perjuicios que se les podría ocasionar, así como a la situación personal de cada persona afectada.

- También se presentaron recursos de reposición por (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), y (...) que, en síntesis, vienen a señalar que si bien no entran a valorar todo lo expuesto en la notificación recibida, en tanto en cuanto desconocen

la normativa en la que se basa, estiman que no se pueden ver perjudicados por unas actuaciones ajenas a su voluntad y que en su momento otorgaron la validez necesaria para proceder en consecuencia, y solicitan que se proceda a revisar la resolución o a dar una solución a la misma, sin que para ello se vea alterada la situación personal del alumno o alumna, en tanto en cuanto la revisión llega dos años y siete meses después de la comunicación de la convalidación y teniendo el pago de las tasas para la obtención de la titulación correspondiente.

En el recurso interpuesto por (...), las alegaciones de fondo de la actora son las siguientes:

a) La convalidación del módulo de Lengua Extranjera Inglés no está afectada, puesto que se resolvió en el curso actual 2023-2024, y la Orden de inicio de la revisión de oficio solo es para los cursos 2021-2022 y 2022-2023, por lo que considera que no puede verse afectada.

b) Si bien reconoce que en el momento en que solicitó la convalidación del módulo de FOL, no reunía los requisitos, en la actualidad sí lo cumple y para su demostración aporta como nueva documentación un curso de prevención de riesgos laborales.

c) Respecto del módulo de Primeros Auxilios indica que han pasado casi 3 años, por lo que es necesario la valoración del resultado de la supresión de actos y la concurrencia de otros factores, el tiempo, las circunstancias concurrentes, las consecuencias de la eliminación del acto desde la perspectiva de la equidad, la buena fe, y el derecho de los particulares que pueden ser más gravosas que el mantenimiento del acto ilegal. En su caso el perjuicio causado es no poder matricularse del módulo en cuestión hasta el curso 2024-2025, creándole un perjuicio que entiende no tiene por qué soportar.

Añade que no ha intervenido en la emisión de la resolución de convalidación contraria a la ley, confió en la actuación plenamente ajustada a la legalidad del IES (...), y que han pasado dos años y cuatro meses, y que *«El principio de protección de la confianza legítima que ha de ser aplicado no tan solo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzca razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que dada la ponderación de intereses en juego -interés individual e interés general- la revocación o la dejación sin efecto del acto hace creer en el patrimonio del beneficiario que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué*

soportar. Que ha realizado un módulo de primeros auxilios con más horas que el de Educación Infantil».

El escrito presentado por (...), sin más alegaciones, solicita se proceda a revisar la resolución o a dar una solución a la misma, sin que para ello se vea alterada la situación personal de la alumna, ya que podría verse perjudicada por actuaciones llevadas a cabo con posterioridad a la resolución de las convalidaciones y al pago de las tasas correspondientes para la obtención de su titulación, todo ello motivado por una resolución favorable a las convalidaciones presentadas. Aporta un certificado de formación básica en seguridad de 78 horas de duración correspondiente al año 2008, y un certificado de calificaciones del Ciclo Formativo de Grado Medio de Imagen Personal-Peluquería del año 2006, así como el resto de documentación presentada en su día para la convalidación.

- En fecha 15 de julio de 2024 se dicta la Orden n.º 500/2024, por la que se corrige el error material advertido en el pie de recurso de la Orden n.º 324/2024, de 10 de mayo, del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, por la que se inicia el procedimiento de revisión de oficio de varias Resoluciones de la dirección del IES (...), por la que se convalidan determinados módulos profesionales de los ciclos formativos de grado superior de «Educación Infantil» y de «Desarrollo de Aplicaciones Web», en los cursos escolares 2021-2022 y 2022-2023, y se procede a la acumulación de los expedientes, de tal forma que se corrige el pie de recurso para indicar que *«Contra la presente Orden no cabe interponer recurso alguno, por tratarse de un acto de trámite»*.

- Con fecha 26 de julio de 2024, se dicta la Orden n.º 531/2024 del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, por la que se inadmite el recurso de reposición interpuesto por (...) contra la Orden n.º 324/2024, de 10 de mayo, por la que se inicia el procedimiento de revisión de oficio de varias resoluciones de la dirección del IES (...), por las que se convalidan módulos profesionales de los ciclos formativos de grado superior de «Educación Infantil» y de «Desarrollo de Aplicaciones Web», en los cursos escolares 2021-2022 y 2022-2023, por tratarse de un acto de trámite no susceptible de recurso, y se finaliza el procedimiento de revisión de oficio, en lo que respecta a la alumna (...), iniciado por la citada Orden n.º 324/2024, de 10 de mayo, por ajustarse a derecho el acto objeto de revisión respecto de la mencionada alumna.

- Con fecha 26 de julio de 2024, se dicta la Orden nº 532 del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, por la que se acumulan los expedientes relativos a los recursos de reposición interpuestos por (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...) y (...) contra la Orden n.º 324/2024, de 10 de mayo por la que se inicia el procedimiento de revisión de oficio de varias resoluciones de la dirección del IES (...), por la que se convalidan determinados módulos profesionales a alumnos y alumnas del ciclo formativo de grado superior de Educación Infantil, de la Familia Profesional de Servicios Socioculturales y a la Comunidad y del ciclo formativo de grado superior de Desarrollo de Aplicaciones Web, de la Familia Profesional de Informática y Comunicaciones, en los cursos escolares 2021-2022 y 2022-2023, y se inadmiten los recursos de reposición interpuestos por dichos alumnos contra la Orden n.º 324/2024, de 10 de mayo citada, por no ser el acto impugnado susceptible de recurso en vía administrativa.

- De conformidad con lo dispuesto en el art. 20.e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, con fecha 27 de agosto de 2024 se emitió informe preceptivo por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos, en el que se concluye:

«En el presente caso, se considera que los actos cuya declaración de nulidad se pretende, las convalidaciones efectuadas por la dirección del IES (...), han provocado la adquisición de un derecho, el de obtener un título de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, cuando se carece de uno de los presupuestos esenciales para su adquisición, el cual es haber superado la totalidad de los módulos profesionales necesarios para ello, según lo previsto en su normativa específica.

Este requisito es esencial, pues con ello se acredita la formación necesaria para obtener el título de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, por lo que al haberse obtenido las convalidaciones sin contar con los requisitos necesarios para ello deben ser declaradas nulas».

- Con fecha 30 de agosto de 2024 se dicta Propuesta de Orden por la que se resuelve *«Declarar la nulidad de oficio de las Resoluciones de la dirección del IES (...), por las que se convalidan, al alumnado que se relaciona en los anexos I y II de la presente Orden, varios módulos profesionales del ciclo formativo de grado superior de Educación Infantil, de la Familia Profesional de Servicios Socioculturales y a la Comunidad, en los cursos 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024, y del ciclo formativo de grado superior de Desarrollo de Aplicaciones Web, de la Familia Profesional de Informática y Comunicaciones, en el curso 2021-2022».*

IV

1. Con carácter previo a entrar en el fondo del asunto, este Consejo Consultivo ha de recordar su doctrina general acerca de la pertinencia de acudir a la vía de la revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Administración de sus propios actos. De modo reiterado (por ejemplo, en nuestro Dictamen 299/2021, de 27 de mayo), venimos señalando:

«1. Ha de advertirse con carácter previo al análisis de los motivos alegados, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica».

En relación con esta cuestión el Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), entre tantas otras, lo que a continuación se expone:

«La seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no sólo los intereses particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas ad eternum; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad.

En suma, no cualquier vicio jurídico permite acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva.

La declaración de nulidad, en consecuencia, ha de analizarse partiendo del carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias. Esto es, la revisión de oficio es una vía excepcional que solo se puede utilizar

cuando se den las causas tasadas previstas legalmente», doctrina plenamente aplicable al caso que nos ocupa.

Sobre la causa de nulidad de pleno derecho contenida en la letra f) del art. 47 LPACAP, hemos reiterado en la doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 292/2023, de 29 de junio, y 508/2024, de 19 de septiembre, con cita de otros muchos), lo siguiente:

«Se ha insistido en estos Dictámenes en que la aplicación de esta doctrina conlleva una interpretación restrictiva de la causa de nulidad invocada en el presente caso, contenida como se ha dicho en el apartado f) del art. 47 LPACAP, de tal forma que su apreciación requiere que el interesado haya adquirido, en virtud del acto administrativo firme y antijurídico, facultades o derechos sin tener los requisitos que la norma vulnerada establece para su adquisición con carácter «esencial».

Así pues, no basta que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieran en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al Ordenamiento Jurídico, sino también que falten los requisitos esenciales para su adquisición, no cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos sean necesarios para la adquisición del derecho (Dictamen de este Consejo 182/2016, de 3 de junio, con cita de los Dictámenes 374/2012, de 31 de julio, 291/2013, de 4 de septiembre, 220/2015, de 11 de junio, 352/2015, de 1 de octubre y 26/2016, de 22 de enero, así como los anteriormente señalados).

Por tanto, el art. 47.1.f) LPACAP no considera suficiente la carencia de cualquier requisito, sino que exige que éste ha de ser esencial. Con esta exigencia el art. 47.1.f) LPACAP impide que se califique de nulo a cualquier acto administrativo que contradiga el ordenamiento jurídico, sino sólo aquel que atribuya un derecho a una persona que carece manifiestamente y con palmaria evidencia de todo presupuesto para el reconocimiento de ese derecho. Esta interpretación es acorde con el resto de los supuestos de nulidad del citado artículo, que sólo contemplan los actos que adolecen de los más graves vicios formales o sustanciales (los que lesionen derechos fundamentales, los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, los de contenido imposible, los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta, los dictados prescindiendo de todo el procedimiento legal o con violación de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de órganos colegiados). En los demás casos, la calificación que corresponde al acto administrativo contrario a la ley es la de acto anulable (art. 48 LPACAP).

El tenor del art. 47.1.f) LPACAP nos lleva pues a distinguir entre «requisitos esenciales» y «requisitos necesarios», porque, si dentro de los primeros se incluyera cualquier condición necesaria para la validez del acto declarativo de derechos, entonces entraría en la categoría de nulidad radical todo supuesto de ilegalidad de un acto declarativo de derechos, en la

medida en que dicha ilegalidad se fundaría siempre en la ausencia de una de las condiciones o requisitos establecidos por el Ordenamiento jurídico.

En definitiva, el art. 47.1.f) LPACAP debe ser interpretado restrictivamente, porque la equiparación de requisito esencial a cualquier requisito necesario aniquila la distinción legal de causas de nulidad y de anulabilidad y el sistema legal de recursos con interposición sometida a plazo. Por todas estas razones debe reservarse la expresión «requisitos esenciales» para aquellos vicios jurídicos en que el acto carece, no de cualquier requisito legal, sino de aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida, de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma».

2. En el presente caso nos encontramos con un procedimiento de revisión de oficio que trae causa de la convalidación de módulos profesionales correspondientes a los títulos de Técnico Superior en Educación Infantil (LOE) -de la familia profesional de Servicios Socioculturales y a la Comunidad-, y de Técnico Superior de Aplicaciones Web (LOE) -de la familia profesional de Informática y Comunicaciones-, dictadas por la Dirección del IES (...).

En este sentido, considera la Propuesta de Resolución que los expresados actos administrativos son nulos por incurrir en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.f) LPACAP (*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*), al considerar que *«en el presente caso, (...), las convalidaciones efectuadas por la dirección del IES (...), han provocado la adquisición de un derecho, obtener un título de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, cuando se carece de uno de los presupuestos esenciales para su adquisición, cual es haber superado la totalidad de los módulos profesionales necesarios para ello, los previstos en su normativa específica. Este requisito es esencial, pues con ello se acredita la formación necesaria para obtener el título de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, por lo que al haberse obtenido las convalidaciones sin contar con los requisitos necesarios para ello deben ser declaradas nulas».*

La proyección sobre esta causa de nulidad de la doctrina general antes trascrita también ha sido destacada de manera reiterada por este Consejo Consultivo, entre otros, en el Dictamen 299/2021, de 27 de mayo, [si bien referido al art. 62.f) de la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común pero perfectamente trasladable a la vigente LPACAP], del modo que a continuación se señala:

« (...) 7. En relación con la causa de nulidad legalmente invocada en segundo término y prevista por el apartado f) del art. 62 LRJAP-PAC, tampoco concurre propiamente en el presente supuesto dicha causa de nulidad de pleno derecho.

Ha de partirse de entrada del carácter restrictivo con que ha de interpretarse la concurrencia de esta concreta causa de nulidad, para evitar de otro modo que cualquier defecto de legalidad pueda cuestionarse por esta vía. Como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de mayo de 2012 (RC 7113/2010):

“los supuestos de nulidad, y este en particular, han de ser objeto de interpretación restrictiva, para no convertir la revisión excepcional de actos firmes por nulidad en un debate ordinario de legalidad común, en contra de la finalidad y razón de ser de la figura. El precepto no puede interpretarse en el sentido de que cualquier percepción de un beneficio monetario cuando no se dan los requisitos legales para ello pueda devenir en acto nulo, pues en ese caso no habría práctica diferencia entre los actos radicalmente nulos y los anulables; debe ser interpretado en consonancia con el resto de supuestos, que prevén actos de contenido imposible, constitutivos de delito, dictados con manifiesta incompetencia, esto es, vicios que afectan a carencias radicales y esenciales del acto. El precepto da respuesta a un supuesto de nulidad que no venía contemplado en la antigua Ley de Procedimiento de 1958 y que venía siendo reclamado por la doctrina, para dar cabida a casos no expresamente previstos en la antigua regulación pero de flagrante irregularidad en los que se otorgan nombramientos, concesiones, facultades de obrar, o se constituyen situaciones jurídicas, en ausencia de los más elementales elementos constitutivos de quien los recibe, tal como el reconocimiento a un menor de derechos que exigen la mayor edad, nombramiento para un cargo sin poseer el título correspondiente, etc.».

En otros términos, no basta aducir cualquier género de incumplimiento para que la revisión de oficio pueda prosperar al amparo de esta causa de nulidad de pleno derecho. No es suficiente que se haya desatendido la observancia de un requisito necesario para la adquisición de un derecho o de una facultad, ha de tratarse del incumplimiento de un verdadero requisito de carácter esencial.

3. El Real Decreto 1085/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen convalidaciones de módulos profesionales de los títulos de Formación Profesional del sistema educativo español y las medidas para su aplicación, y se modifica el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo -RD 1085/2020-, tiene por objeto «establecer las condiciones de convalidación de módulos profesionales de diferentes títulos de Formación Profesional del sistema educativo, de grado medio y de grado superior, destinadas al alumnado matriculado en estas enseñanzas» (art. 1), con el siguiente ámbito de aplicación:

«a) Módulos profesionales incluidos en títulos de Formación Profesional, de grado medio o de grado superior, derivados de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, según se recoge en el Anexo I.

b) Módulos profesionales incluidos en un título de Formación Profesional de grado medio o de grado superior, derivado de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuando se aportan módulos profesionales incluidos en un título de Formación Profesional derivado de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, según se recoge en el Anexo II.

c) Módulos profesionales incluidos en diferentes títulos de Formación Profesional, de grado medio o de grado superior, siendo ambos títulos derivados de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, según se recoge en el Anexo III.

d) Módulos profesionales incluidos en un título de Formación Profesional de grado superior, derivado bien de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, bien de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuando se aportan estudios universitarios» (art. 2).

A los efectos del concreto caso analizado, debe advertirse que el art. 3.9 del RD 1085/2020 establece: «La experiencia profesional y la formación no formal no podrán ser aportadas para la convalidación de módulos profesionales de títulos de Formación Profesional del sistema educativo, si no han sido objeto de reconocimiento a través de un procedimiento de acreditación de competencias profesionales». Conforme a lo dispuesto en este precepto, ni los certificados de vida laboral -experiencia profesional- ni la formación no formal, entendida como aquella que viene referida al conjunto de procesos, medios, actividades e instituciones específicas y diferencialmente diseñados, en función de explícitos objetivos de formación o de instrucción, que no están directamente dirigidos a la provisión de los grados propios del sistema educativo reglado -cursos de (...), (...), (...), (...), etc.- no son aptos para obtener la convalidación de módulos profesionales de títulos de Formación Profesional del sistema educativo, si no han sido objeto de reconocimiento a través de un procedimiento de acreditación de competencias profesionales lo que, en el presente caso, no se ha verificado en ninguno de los supuestos examinados.

4. Tal como se ha tenido ocasión de señalar, la presente revisión de oficio trae causa de la convalidación de módulos profesionales correspondientes a dos tipos de títulos distintos: por un lado, el de Técnico Superior en Educación Infantil (LOE) -de la familia profesional de Servicios Socioculturales y a la Comunidad- y, por otro, el de

Técnico Superior de Aplicaciones Web (LOE) -de la familia profesional de Informática y Comunicaciones-.

4.1. En relación con el título de Técnico Superior en Educación Infantil, el presente procedimiento de revisión de oficio afecta a la convalidación de los módulos profesionales de «*Empresa e Iniciativa Emprendedora*», «*Habilidades Sociales*», «*Intervención con familia y Atención a Menores con Riesgo Social*», «*Autonomía personal y Salud Infantil*» y «*Formación y Orientación Laboral*», para lo cual se aportaron por el alumnado módulos profesionales incluidos en un título de Formación Profesional derivado de la LOGSE.

Asimismo, afecta a la convalidación de los módulos profesionales de «*Desarrollo Socio Afectivo*», «*Habilidades Sociales*», «*Primeros Auxilios*» y «*Lengua Extranjera Inglés*», derivados de la LOE.

Procedemos al análisis de cada uno de estos módulos:

a) Respecto de la convalidación del módulo de «*Empresa e Iniciativa Emprendedora*», el Anexo II del RD 1085/2020 establece la posibilidad de convalidación de este módulo aportando determinada titulación regulada por la Ley Orgánica 1/1990, y en el Anexo III del RD 1085/2020 se viene a establecer la posibilidad de convalidación de este módulo aportando determinada titulación regulada por la Ley Orgánica 2/2006.

Pues bien, las convalidaciones del módulo profesional de «*Empresa e Iniciativa Emprendedora*» efectuadas por la dirección del IES (...), no atienden a lo previsto en la norma, puesto que se han convalidado sin reunir la titulación legalmente exigida, en base únicamente a cursos de (...) -formación no formal- y a certificados de titulaciones que conforme a los Anexos II y III del RD 1085/2020 no son convalidables -1º CFGS de alojamientos turísticos, Técnico en Cuidados Auxiliares de Enfermería, Higiene Bucodental-.

b) Respecto de la convalidación del módulo profesional de «*Habilidades Sociales*», en el Anexo II del RD 1085/2020, dentro del apartado correspondiente a la familia profesional de «*Servicios Socioculturales y a la Comunidad*», se prevé que el título de Técnico Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas regulado por la Ley Orgánica 1/1990, en concreto el módulo de «*Animación y Dinámica de Grupos*» permite la convalidación del módulo de «*Habilidades Sociales*» del título de Técnico Superior en Educación Infantil regulado por la Ley Orgánica 1/1990.

Y en el anexo III no se prevé la convalidación del módulo profesional de «*Habilidades Sociales*» del ciclo formativo de grado superior de Educación Infantil con ningún otro título de grado superior.

Sin embargo, la dirección del IES (...) procedió a la convalidación de este módulo en base a cursos de (...) -formación no formal- y a titulaciones no convalidables conforme al RD 1085/2020, lo que resulta contrario a la norma.

c) Respecto de la convalidación del módulo profesional de «*Primeros Auxilios*», en virtud del Anexo II del RD 1085/2020, podría ser convalidado aportando el título de Técnico en Cuidados Auxiliares de Enfermería, regulado por la Ley Orgánica 1/1990, puesto que se realiza con el ciclo completo, siendo ésta la única formación válida para ello.

O bien, de conformidad con el Anexo III del citado Real Decreto, se aporte el título de Técnico en Emergencias Sanitarias, situación que no se da en los supuestos objeto de análisis, en los que únicamente se han aportado cursos de formación no formal -(...), Diploma CEPA, Diploma de (...) de Salud Infantil y de Primeros Auxilios- y titulaciones no convalidables -CFGS Animación de Actividades Físicas y Deportivas, CFGM de Atención a Personas Dependientes, o Certificado de profesionalidad de socorrismo en instalaciones acuáticas nivel 2-.

d) Respecto de la convalidación del módulo profesional de «*Autonomía Personal y Salud Infantil*», la única convalidación posible es la prevista en el Anexo II del RD 1085/2020, y se establece entre el módulo de «*Autonomía Personal y Salud*» del título de Técnico Superior en Educación Infantil regulado por la Ley Orgánica 1/1990, y el actual módulo profesional de «*Autonomía personal y Salud Infantil*» del título de Técnico Superior en Educación Infantil derivado de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo.

Y en el anexo III no se prevé la convalidación del módulo profesional de «*Autonomía Personal y Salud Infantil*» del ciclo formativo de grado superior de Educación Infantil con ningún otro título de grado superior.

En consecuencia, no procede la convalidación realizada por la dirección del IES (...), toda vez que se ha efectuado en base a acreditaciones de formación no formal - Diploma de (...) de Salud Infantil y de Primeros Auxilios, Curso de la Academia Canaria de Formación, Certificado de la Mancomunidad de Municipios Centro Sur de

Fuerteventura, Certificado de la Fundación Tripartita para la Formación y el Empleo- y a titulaciones no convalidables -Técnico Superior de Integración Social-.

e) Respecto de la convalidación del módulo profesional de *«Intervención con Familia y Atención a Menores con Riesgo Social»*, no se contempla en los Anexos II y III del RD 185/2020 como módulo convalidable, por lo que no procede establecer equivalencia alguna del módulo profesional de *«Intervención con familia y Atención a Menores con Riesgo Social»*, considerándose que también concurre causa de nulidad de pleno derecho en las convalidaciones efectuadas por la dirección del IES (...).

f) En lo que se refiere a la convalidación del módulo profesional de *«Formación y Orientación Laboral»* (FOL), el art. 3.6 del RD 1085/2020 dispone que *«Los módulos profesionales de Formación y Orientación Laboral y de Empresa e Iniciativa Emprendedora incluidos en los reales decretos que regulan los títulos de Formación Profesional aprobados de conformidad con la regulación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se convalidarán con independencia del ciclo formativo de grado medio o superior al que pertenezcan»*.

Asimismo, la Disposición adicional tercera del RD 1085/2020, que lleva por rúbrica *«Convalidación del módulo profesional de Formación y Orientación Laboral»*, dispone que: *«1. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, para la convalidación del módulo profesional de Formación y Orientación Laboral incluido en los títulos derivados de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, será necesaria la acreditación de la formación establecida para el desempeño de las funciones de nivel básico de la actividad preventiva, expedida de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, con indicación expresa de los contenidos superados»*.

En coherencia con esta previsión legal, el Anexo II del indicado Real Decreto, referido a las convalidaciones de módulos profesionales entre títulos regulados por la Ley Orgánica 1/1990, y títulos de la Ley Orgánica 2/2006, reconoce la necesidad de contar con la certificación de prevención de riesgos laborales de nivel básico y el módulo de Formación y Orientación Laboral de cualquier ciclo formativo para convalidar el módulo profesional de Formación y Orientación Laboral de los diferentes títulos regulados por la Ley Orgánica 2/2006.

En idéntico sentido, respecto al módulo de *«Formación y Orientación Laboral»*, el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, establece en su art. 38.1.c) que *«el módulo profesional de Formación y Orientación Laboral de cualquier*

título de formación profesional establecido al amparo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, podrá ser objeto de convalidación siempre que se acredite haber superado el módulo profesional de Formación y Orientación Laboral establecido al amparo de la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, y se acredite la formación establecida para el desempeño de las funciones de nivel básico de la actividad preventiva, expedida de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente».

Atendiendo a la normativa expuesta, y en aplicación de la misma, las convalidaciones del módulo profesional de *«Formación y Orientación Laboral»* efectuadas por la dirección del IES (...) son nulas de pleno derecho, puesto que junto con las certificaciones académicas o títulos regulados por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, no se ha aportado la preceptiva certificación de prevención de riesgos laborales de nivel básico.

4.2. En relación con el título de Técnico Superior de Desarrollo de Aplicaciones Web, el presente procedimiento de revisión de oficio afecta a la convalidación de los módulos profesionales de *«Programación»* y *«Lenguaje de Marcas y Sistemas de Gestión de Información»*, *«Formación y Orientación Laboral»* y *«Lengua extranjera (Inglés)»*.

Procedemos al análisis de los distintos módulos, a excepción del relativo a la *«Formación y Orientación Laboral»*, respecto del cual son aplicables las consideraciones ya apuntadas en el apartado 5.1.f) de este Dictamen:

a) Respecto de la convalidación del módulo profesional de *«Programación»*, en virtud del Anexo II del RD 1085/2020, podría ser convalidado aportando la certificación de haber realizado el módulo de *«Programación en lenguajes estructurados»* del título de Técnico Superior de Desarrollo de Aplicaciones Informáticas, regulado por la Ley Orgánica 1/1990, siendo esta la única formación válida para ello, sin que el alumno haya acreditado estar en posesión de esta titulación.

Y en el anexo III no se prevé la convalidación del módulo profesional de *«Programación»* del ciclo formativo de grado superior de Desarrollo de Aplicaciones Web con ningún otro título de grado superior.

b) Respecto de la convalidación del módulo profesional de *«Lenguaje de Marcas y Sistemas de Gestión de Información»*, no se contempla en los Anexos II y III del RD

185/2020 como módulo convalidable, por lo que no procede establecer equivalencia alguna de este módulo profesional, considerándose que también concurre causa de nulidad de pleno derecho en las convalidaciones efectuadas por la dirección del IES (...).

Además, en el caso del alumno del ciclo formativo de grado superior de Desarrollo de Aplicaciones Web, para la convalidación de los módulos profesionales solicitados aportó, entre otra documentación, el título de Bachiller correspondiente a la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, sin que esté previsto en la normativa, convalidación de ningún módulo de ciclo formativo superior con esta titulación, puesto que el art. 38.b) del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, únicamente prevé la posibilidad de convalidación de módulos profesionales pertenecientes a los ciclos formativos de grado medio con materias del Bachillerato, en los términos que determine la norma que regule cada ciclo.

4.3. Finalmente, respecto a la convalidación del módulo profesional de «*Lengua extranjera*» (Inglés), tanto en el ciclo formativo de grado superior de Educación Infantil, regulado en el Real Decreto 1394/2007, de 29 de octubre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Educación infantil y se fijan sus enseñanzas mínimas, como en el ciclo formativo de grado superior de Desarrollo de Aplicaciones Web, de la Familia Profesional de Informática y Comunicaciones, regulado mediante el Real Decreto 686/2010, de 20 de mayo, por el que se establece el título de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Web y se fijan sus enseñanzas mínimas, al no contemplar un módulo de lengua extranjera, se debe atender a lo previsto en la Resolución de la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos de 22 de septiembre de 2014, por la que se autoriza a las direcciones de los centros educativos de la Comunidad Autónoma de Canarias la resolución de convalidaciones de módulos de Lengua extranjera (Inglés), del desarrollo curricular canario de los ciclos formativos de grado superior regulados por la Ley Orgánica 2/2006 -mediante la que se establecen los estudios que debe aportar el alumnado para la convalidación del módulo de Lengua Extranjera-, en la que se prevé la siguiente correspondencia de estudios respecto a la Lengua Extranjera (Inglés) de desarrollo canario de ciclo de grado superior LOE de cualquier familia profesional:

- Lengua Extranjera (Inglés) de ciclo de grado superior LOGSE o LOE de la misma Familia Profesional.

- Acreditación de Nivel B2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL) expedida por Escuelas Oficiales de Idiomas o por entidad ALTE (University of Cambridge ESOL Examinations o Trinity College London).

- Licenciatura o Grado en Filología Inglesa o en Traducción e Interpretación con Inglés Lengua A, B o C.

- Asignatura de Lengua Inglesa superada en estudios universitarios relacionados con la Familia Profesional o Módulo superado en modalidad bilingüe de ciclo formativo de grado superior de la misma familia profesional.

Por tanto, no estando entre la formación o documentación aportada por el alumnado afectado la titulación requerida para la convalidación de dicho módulo, debe considerarse nula la convalidación efectuada por la Dirección del IES (...).

5. Pues bien, efectuado el análisis precedente, se constata que el alumnado incorporado en los Anexos I y II de la Propuesta de Orden sometida a nuestra consideración, carecía de las titulaciones requeridas legalmente para acceder a la convalidación de los respectivos módulos, siendo un requisito esencial estar en posesión de estas titulaciones, toda vez que únicamente tales titulaciones acreditan la formación necesaria para obtener un título de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional.

Por todo lo expuesto, este Organismo consultivo considera que las convalidaciones efectuadas por la Dirección del IES (...) ha provocado la adquisición de un derecho -obtener un título de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional- cuando se carecía de uno de los presupuestos esenciales para su adquisición -haber superado la totalidad de los módulos profesionales necesarios para ello según la normativa específica-, declarándose nulos de pleno Derecho por aplicación de la causa contemplada en el art. 47.1.f) LPACAP y, en consecuencia, estimando la revisión de oficio planteada.

6. Finalmente, se alega por el alumnado afectado que, en el presente caso, procede apreciar los límites a la revisión de oficio previstos en el art. 110 LPACAP, por el tiempo transcurrido desde que se dictaron las resoluciones cuya nulidad se pretende y el momento de incoación del expediente de revisión de oficio.

En relación con esta cuestión, si bien es verdad que la nulidad de pleno Derecho de un acto administrativo (en este caso, contrario al ordenamiento jurídico por el que se han adquirido derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición) puede apreciarse *«en cualquier momento»* conforme a lo previsto en el art. 106 LPACAP, no resulta menos cierto que el art. 110 del mismo texto legal dispone que:

«Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de las 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».

A este respecto debemos traer a colación la sentencia n.º 1096/2018, de 26 de junio, (casación n.º 2011/2016) pues señala que el art. 110 LPACAP (antiguo art. 106 de la Ley 30/1992), establecía, entre otros, un límite temporal al ejercicio de las facultades de revisión de oficio, y dice:

«En definitiva, si de un lado en el art. 102 de la Ley 30/92 se establece la posibilidad de proceder a la revisión de oficio sin sujeción a plazo (en cualquier momento), en el art. 106 30/92 se establece la posibilidad de que su ejercicio se modere por la concurrencia de las circunstancias excepcionales que en él se prevén, limitándose la posibilidad de expulsar del ordenamiento jurídico un acto que incurre en un vicio de especial gravedad ponderando las circunstancias de todo orden concurrentes y los bienes jurídicos en juego. Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores».

Ahora bien, tal como señala la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2018, *« (...) el límite del "tiempo transcurrido" no coincide con plazos de caducidad, de acciones de reintegro o de otra índole, sino que es un concepto autónomo ligado a casos de manifiesto exceso temporal: Es por ello que el lapso temporal utilizado para el ejercicio de la acción de revisión no se ha identificado con los plazos de prescripción de las acciones frente actos anulables sino que ha recibido una interpretación mucho más restrictiva, reservándose para aquellos supuestos en los que el plazo transcurrido resulta excesivo y desproporcionado afectando a la seguridad jurídica generada y muy especialmente cuando afecta a terceros».*

Trasladando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, debemos concluir que en el presente caso no procede apreciar la existencia de límites a la revisión de oficio,

por cuanto las resoluciones cuya nulidad se pretenden datan de los años 2021, 2022 y 2023, no teniendo conocimiento de estos hechos la Consejería de Educación hasta que la Inspección de Educación, con fecha 10 de octubre de 2023, advirtió este sistema de convalidaciones por la reclamación de unas alumnas del IES (...), lo que condujo a que, tras la práctica de las diligencias de averiguación que estimó convenientes, incoara el procedimiento de revisión de oficio el día 10 de abril de 2024. Por lo que, el tiempo transcurrido, en ningún caso se puede considerar tan excesivo y desproporcionado como para afectar a la seguridad jurídica generada por el acto.

Finalmente, se ha de señalar que la documentación aportada por el alumnado para la convalidación de los distintos módulos profesionales de los ciclos formativos de grado superior de Educación Infantil y Desarrollo de Aplicaciones Web, se refiere a acciones educativas o de formación no formal y certificados de experiencia laboral, las cuales, de conformidad con el art. 3.9 RD 1085/2020, podrán ser convalidados mediante un procedimiento de acreditación de competencias profesionales, lo que no consta en el expediente que se haya producido.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de pleno derecho de varias Resoluciones de la Dirección del IES (...), por la que se convalidan módulos profesionales de los ciclos formativos de grado superior de «Educación Infantil» y de «Desarrollo de Aplicaciones Web», en los cursos escolares 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024, se considera conforme a derecho, siendo procedente acordar su nulidad por los motivos indicados en el Fundamento IV del presente Dictamen.