



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 152/2021

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 19 de julio de 2021, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación y Cultura (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 3 de junio de 2021 (COMINTER_172355_2021_06_02-00_54), sobre revisión de oficio de la Orden de 8-11-19, de la C. de Educación y Cultura, que reconoce a la funcionaria de carrera del Cuerpo de Maestros D.^a X la especialidad 032 Inglés (exp. 2021_172), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El asunto sometido a consulta ya fue objeto de nuestro Dictamen 15/2021, que concluyó en la procedencia de declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio. En orden a evitar innecesarias repeticiones, cabe remitirse a sus Antecedentes, sin perjuicio de recordar ahora los hitos más relevantes del *iter* administrativo seguido.

Así, por Resolución de 18 de febrero de 2013, de la Dirección General de Recursos Humanos y Calidad Educativa, se establece el procedimiento para la adquisición de nuevas especialidades por el personal funcionario de carrera del Cuerpo de Maestros dependiente de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.2.b del Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen las especialidades docentes del cuerpo de maestros que desempeñen sus funciones en las etapas de Educación Infantil y Educación Primaria regulados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

De conformidad con lo establecido en el artículo 4 RD 1594/2011, de 4 de noviembre, el personal funcionario del Cuerpo de Maestros adquirirá la correspondiente especialidad tras la superación del procedimiento selectivo de ingreso en el Cuerpo, pudiendo adquirir nuevas especialidades por las vías enumeradas en el apartado 2 del mismo precepto, entre las que se prevé, en su letra b), la de *“estar en posesión de las titulaciones o requisitos que figuran en el anexo”*.

El anexo de la indicada disposición establece que para adquirir la especialidad docente *“Lengua extranjera (Francés, Inglés, Alemán)”* por la vía prevista en el artículo 4.2, letra b), habrá de estarse en posesión, entre otras titulaciones posibles, de un *“Título de Grado que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Maestro en Educación Primaria que incluya una mención en lengua extranjera en el idioma correspondiente y, además del mencionado título, la acreditación del nivel B2 del Marco común europeo de referencia para las lenguas”*.

La Resolución de 18 de febrero de 2013 antes aludida establece el procedimiento para la adquisición de nuevas especialidades docentes, que exigirá la presentación de solicitud al efecto por parte del personal docente interesado, a la que habrá de acompañar copia compulsada de los títulos o certificados alegados.

SEGUNDO.- Con fecha 12 de abril de 2019, D.^a X presenta solicitud para la adquisición de nuevas especialidades, solicitando dicha habilitación en las especialidades de Pedagogía Terapéutica y Lengua extranjera: inglés. Aporta a tal efecto el “Título de Grado en Primaria, con Mención en Pedagogía Terapéutica y Mención en Enseñanza y Aprendizaje de la Lengua inglesa”, de la Universidad Internacional “Isabel I de Castilla” y el certificado Trinity ISE II, equivalente a un nivel B2 del MCERL.

TERCERO.- Por Orden de 8 de noviembre de 2019, de la Consejería de Educación y Cultura, se hace pública la adquisición de nuevas especialidades por el personal funcionario de carrera del Cuerpo de Maestros, correspondientes a las solicitudes presentadas hasta la fecha ante la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos. En el Anexo I de la citada Orden consta estimada la solicitud presentada por D.^a X para la adquisición de las especialidades en “Lengua Extranjera: Inglés” y en “Pedagogía Terapéutica”.

CUARTO.- Con idéntica fecha de 8 de noviembre de 2019 se dicta Orden de adquisición de nuevas especialidades por la que se reconocen a la funcionaria de carrera del Cuerpo de Maestros D.^a X las especialidades “Lengua Extranjera: Inglés” y “Pedagogía Terapéutica”.

QUINTO.- Trasladada dicha resolución al Servicio de Personal Docente para la pertinente anotación de las nuevas especialidades en el expediente personal de la Maestra, advierte dicha unidad de la improcedencia de concederle la especialidad en lengua extranjera, al considerar que no reúne el requisito de titulación.

A la luz de dicha advertencia, el 16 de diciembre de 2019, el Servicio de Planificación y Provisión de Efectivos de la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos emite informe en el que confirma que la Sra. X carece de un título que le permita adquirir la especialidad en lengua extranjera. Tras reproducir lo establecido en el artículo 4 y en el anexo del RD 1594/2011, de 4 de noviembre, el informe se expresa en los siguientes términos:

“CUARTO.- Tal y como hemos indicado en los antecedentes de hecho, el título que presenta la Sra. X para la adquisición de las nuevas especialidades solicitadas es el Grado en Primaria, con Mención en Pedagogía Terapéutica y Mención en Enseñanza y Aprendizaje de la Lengua inglesa, de la Universidad Internacional de Isabel I de Castilla y el Trinity ISE II, título no previsto en el Anexo del Real Decreto.

La Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos tiene establecido que la aceptación de otros títulos no previstos estará sujeta a la aprobación del mismo por parte de la Consejería de Educación. A tal efecto se nombra una Comisión de Valoración de Títulos de carácter permanente, que se reúne con ocasión del estudio de las titulaciones aportadas por los interesados en los distintos procedimientos tramitados en esta Administración Educativa.

QUINTO.- El 25 de octubre de 2018 la Comisión de Valoración se reúne en sesión para la valoración de determinadas titulaciones para determinadas especialidades para formar parte de la lista de interinos derivadas de los procedimientos selectivos convocados en 2018, así como para la valoración de la titulación de graduado en primaria con mención en Enseñanza y aprendizaje de la lengua inglesa.

En el acta se hace constar que la comisión revisa la titulación de Grado en Educación Primaria con Mención en Enseñanza y Aprendizaje de la Lengua Inglesa por la Universidad Isabel I de Castilla, para la obtención de la especialidad en inglés del Cuerpo de Maestros. La comisión acuerda la no idoneidad al constatar en el plan de estudios de la misma que no se acredita en la mención incluida en dicha titulación el número mínimo de créditos exigidos para la obtención de la especialidad en Inglés.

SEXTO.- La Comisión de Valoración a la vista del recurso planteado por (...), que acompaña de un informe académico de la Universidad Isabel I de Castilla, vuelve a estudiar y a establecer una serie de aclaraciones sobre el título que es objeto de estudio, se adjunta el acta correspondiente de 2 de abril de 2019, llegando a la

conclusión que el título aportado no tiene acreditados entre 30 y 60 créditos europeos relacionados con la especialidad, excluidos el prácticum y el trabajo fin de grado, siendo éste el criterio que adoptó la comisión para considerar que un título es merecedor del reconocimiento o adquisición de la especialidad, de conformidad con lo contemplado en la Orden ECI/3857/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión de Maestro en Educación primaria.

En el acta de 2 de abril se hace constar que tras la revisión del documento aportado por el recurrente, firmado por el director de grado de la Universidad Isabel I, se constata que esta universidad expide menciones con tan solo 12 créditos de asignaturas de la mención y rellena con los créditos del prácticum y del trabajo fin de grado hasta los 302 (sic, en realidad 30) créditos que exige la norma. Tras la nueva revisión de la titulación la Comisión de valoración se ratifica en la decisión de no considerar idónea para la obtención de la especialidad de inglés la titulación de Grado en Educación Primaria con mención en Enseñanza y Aprendizaje de la Lengua Inglesa por la Universidad Isabel I de Castilla".

A la luz de dichas consideraciones, el Servicio de Planificación y Provisión de Efectivos se plantea la necesidad de revisar de oficio el reconocimiento de la especialidad en lengua extranjera a la Maestra, al considerar que dicho acto estaría incurso en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1, f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEXTO.- Por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de febrero de 2020 se incoa procedimiento de revisión de oficio contra la Orden de 8 de noviembre de 2019, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se hace pública la adquisición de nuevas especialidades por el personal funcionario de carrera del Cuerpo de Maestros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.2.b del Real Decreto 1594/2011 de 4 de noviembre.

Dicho procedimiento finaliza por caducidad, declarada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de marzo de 2021, de acuerdo con el parecer del Consejo Jurídico expresado en Dictamen 15/2021.

SÉPTIMO.- El 22 de abril el Consejo de Gobierno acuerda incoar de nuevo el procedimiento de revisión de oficio de la Orden de 8 de noviembre de 2019, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se hace pública la adquisición de nuevas especialidades por el personal funcionario de carrera del Cuerpo de Maestros.

OCTAVO.- El 28 de abril se requiere al Servicio de Planificación y Provisión de Efectivos de la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos para que se ratifique en los extremos y conclusiones que se contienen en el informe de 16 de diciembre de 2019 o, en su caso, que formule cualquier otra consideración que se estime oportuna en relación con el procedimiento de revisión de oficio de la Orden de 8 de noviembre de 2019.

El 3 de mayo la indicada unidad se ratifica en el informe anterior.

NOVENO.- Conferido a la interesada el preceptivo trámite de audiencia, no consta que haya formulado alegaciones o presentado documentación adicional alguna. De hecho, obra en el expediente el rechazo automático, el 15 de mayo de 2021, de la notificación practicada por medios electrónicos.

DÉCIMO.- Con fecha 17 de mayo de 2021 se formula propuesta de revisión de oficio de la Orden de 8 de noviembre de 2019, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se hace pública la adquisición de nuevas especialidades por el personal funcionario de carrera del Cuerpo de Maestros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.2.b, del Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, si bien sólo en lo que afecta a la Sra. X y en la especialidad de inglés, preservando las restantes disposiciones de dicha Orden respecto de los demás funcionarios y respecto de la propia funcionaria en lo tocante al reconocimiento de la especialidad de Pedagogía Terapéutica.

Del mismo modo, se propone declarar la nulidad de la Orden de la misma fecha y órgano, de adquisición de nuevas especialidades, por la que se reconoce individualmente a D^a. X la especialidad de Lengua Extranjera: Inglés, en tanto que acto administrativo complementario de la anterior.

UNDÉCIMO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se evacua con el número

58/2021, en sentido favorable a la propuesta de resolución, al entender que la Sra. X no reúne los requisitos que le permitan impartir Lengua Extranjera Inglés.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico de la Región de Murcia en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 3 de junio de 2021.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen, acto revisable, plazo para promover la revisión de oficio y órgano competente para resolver.

Cabe dar por reproducidas las consideraciones que en relación con tales extremos se contienen en nuestro anterior Dictamen 15/2021.

SEGUNDA.- Procedimiento.

Cabe afirmar que se han cumplimentado los trámites esenciales que se contemplan en el Título IV de la LPACAP, denominado *“De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”*, dado que el artículo 106 LPACAP no regula un procedimiento específico que se deba seguir en la revisión de oficio.

De esta forma, se advierte que se ha concedido audiencia a la funcionaria afectada por la revisión, se han recabado los informes preceptivos y se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución.

TERCERA.- La causa de nulidad invocada. El artículo 47.1, letra f) LPACAP: actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

I. La doctrina de los órganos consultivos, y en particular la del Consejo de Estado, que antes incluso de su positivización en el artículo 62.1 de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) ya abogó en sus Dictámenes por la incorporación de este motivo o circunstancia al tasado grupo de las causas de nulidad de pleno derecho, propugna una interpretación del mismo especialmente estricta en orden a evitar el riesgo de que una exégesis amplia -dada su potencial *“vis expansiva”*- pudiera provocar una desnaturalización del régimen mismo de la invalidez de los actos administrativos (por todos, Dictamen 2407/2002).

Esta causa de nulidad tiene su centro de gravedad en la determinación de cuáles son los requisitos esenciales del acto, cuestión ésta que sólo puede resolverse caso por caso, como ha manifestado este Consejo Jurídico en anteriores Dictámenes (por todos, Dictamen núm. 118/11).

Profundizando en la determinación de cuáles son los requisitos esenciales de los que debe carecer el afectado para la aplicación de tal supuesto, la doctrina del Consejo de Estado ha señalado que *“para que el vicio se produzca no resulta suficiente una vulneración objetiva del ordenamiento, con independencia de la gravedad que revista, sino que es preciso que esta vulneración consista precisamente en la carencia en la persona que adquiere una facultad o un derecho de un requisito esencial de carácter subjetivo”* (Dictamen del Consejo de Estado núm. 1530/2002).

Siguiendo la línea doctrinal del Consejo de Estado, en el Dictamen 200/2002 de este Consejo Jurídico expresamos que aquel Alto Órgano Consultivo entiende que, a estos efectos, esencialidad es *“lo que verdaderamente es inherente, estructural del acto”* (Dictamen de 25 de marzo de 1999). Y, ahondando en su exégesis, afirma que *“la noción de requisitos esenciales para la adquisición de derechos o facultades a que se refiere el precepto legal incluye, de una parte, los presupuestos de los actos y, de otra los requisitos de los actos. Presupuestos son las circunstancias de orden fáctico o jurídico que, siendo independientes, anteriores y externos al acto mismo, deben concurrir para que también sea posible y eficaz. Sin los presupuestos legales, el acto carece de sustento y fundamento de razón de ser, precisamente por faltar aquéllos”* (Dictamen de 4 de noviembre de 1999).

La Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, en su Dictamen 11/2009, señala que ello ocurre cuando el contenido de la resolución que ampara nuevas situaciones o derechos se fundamenta en hechos o requisitos inexistentes o inadecuados para dar lugar a esta adquisición de posiciones, y que la esencialidad de los requisitos se encuentra en la función determinante para dar lugar al nacimiento de los derechos o de las situaciones mencionadas, teniendo presentes los supuestos de hecho que, en cada caso, tienen que concurrir necesariamente en el sujeto, de acuerdo con la normativa aplicable

Quiere decirse, pues, que lo decisivo en la interpretación del artículo 47.1.f) LPACAP es la trascendencia del presupuesto o requisito, fáctico o jurídico, exigido por la norma sectorial aplicable, lo que exigirá realizar un “juicio de relevancia” del mismo, tomando como elementos de dicho juicio el contexto jurídico en que el acto se enmarca y atendiendo a la finalidad del requisito en cuestión y su incidencia en la finalidad del acto en sí. Ello requerirá poner en relación la trascendencia de la carencia del requisito con el fin público perseguido con su exigencia.

En cualquier caso, ha de insistirse en que en este procedimiento de revisión de oficio no procede determinar si la adquisición de la especialidad docente por parte de la interesada respetaba todas las exigencias legales establecidas al efecto, sino únicamente si el eventual incumplimiento de las condiciones o requisitos para conseguir tal reconocimiento tiene el carácter de esencialidad, ya que sólo en este caso se produce la nulidad de pleno derecho. Podría ocurrir, incluso, que la resolución objeto de revisión no fuera ajustada al ordenamiento y se apreciaran en ella vicios de ilegalidad, pero en la medida en que no incurriera en una ausencia clara, notoria e indiscutible de un requisito esencial, no fuera dable entender concurrente el vicio de nulidad radical de pleno derecho establecido en el artículo 47.1.f) LPACAP.

II. En el supuesto sometido a consulta, el requisito esencial que se dice ausente en la interesada que adquiere una nueva especialidad en el Cuerpo de Maestros, es la titulación exigida para ello por la norma reguladora.

A tal efecto, ha de recordarse que aunque no es posible determinar *a priori* y para todos los casos cuándo debe entenderse que un requisito es esencial (Dictamen del Consejo de Estado 402/2010), en el ámbito del acceso a la función pública y al ejercicio de las funciones propias de los empleados públicos, los requisitos que, además de necesarios, suelen calificarse de esenciales a efectos de declarar la nulidad del acto adquisitivo de derechos son aquellos de orden subjetivo, anteriores y externos al nombramiento en sí mismo considerado y que afectan a la aptitud o capacidad personal y profesional para el desempeño de la función, siendo clásica en la jurisprudencia y en la doctrina de los órganos consultivos (por todos, Dictamen del Consejo de Estado 351/1996) la referencia al requisito de titulación y habilitación profesional (STSJ Cataluña 421/2016, de 14 de junio) o a las condiciones psicofísicas de los aspirantes (STSJ Castilla La Mancha, 72/2000, de 20 de enero).

Según se desprende del expediente, la Sra. X acredita estar en posesión del certificado del “Trinity College ISE II”, equivalente al nivel B2 MCERL, así como del título de Grado en Educación Primaria, Mención en Enseñanza y Aprendizaje de la Lengua Inglesa, por la Universidad Isabel I de Castilla.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, tras establecer en sus artículos 17 y 19 los objetivos y principios pedagógicos de la Educación Primaria, dispone en su artículo 93 que “1. Para impartir las enseñanzas de educación primaria será necesario tener el título de Maestro de educación primaria o el título de Grado equivalente, sin perjuicio de la habilitación de otras titulaciones universitarias que, a efectos de docencia pudiera establecer el Gobierno para determinadas áreas, previa consulta a las Comunidades Autónomas. [] 2. La educación primaria será impartida por maestros, que tendrán competencia en todas las áreas de este nivel. La enseñanza de la música, de la educación física, de los idiomas extranjeros o de aquellas otras enseñanzas que determine el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, serán impartidas por maestros con la especialización o cualificación correspondiente”.

Las especialidades a las que se refiere el apartado 2 del anterior artículo fueron establecidas por el Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre. Como ya indicamos en los Antecedentes de este Dictamen, su artículo 4 dispone que las especialidades en el Cuerpo de Maestros se pueden adquirir mediante la superación del procedimiento selectivo de ingreso en dicho Cuerpo o por las vías que se relacionan en el apartado 2 del artículo, en cuya letra b) se cita “estar en posesión de las titulaciones o requisitos que figuran en el anexo” al Real Decreto. En el anexo correspondiente a la letra b) del artículo 4.2 se prevé que la especialidad de la lengua extranjera (francés, inglés o alemán) se puede adquirir por estar en posesión de alguna de las siguientes titulaciones o certificados: “Título de Grado que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Maestro en Educación Primaria que incluya una mención en lengua extranjera en el idioma correspondiente y, además del mencionado título, la acreditación del

nivel B2 del Marco común europeo de referencia para las lenguas”.

Para la propuesta de resolución, la mención del título presentado por la Sra. X no se corresponde con la que exige la norma reguladora de las especialidades del Cuerpo de Maestros, por lo que entiende que la interesada carecería de un requisito esencial para la adquisición de la especialidad pretendida, es decir, “Lengua extranjera: Inglés”.

No obstante, según se afirma en el expediente, cuando se pretende adquirir una especialidad con un título no previsto en la normativa reguladora, la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos tiene establecido que la aceptación de dicho título a tales efectos estará sujeta a la aprobación del mismo por parte de la Consejería de Educación, que se apoya en una Comisión de Valoración de Títulos de carácter permanente, que se reúne con ocasión del estudio de las titulaciones aportadas por los interesados en los distintos procedimientos tramitados por la Administración Educativa

Dicha Comisión de Valoración de Títulos, tras analizar el plan de estudios del título presentado, considera que no se acredita en la mención incluida en el mismo el número mínimo de créditos exigidos para la obtención de la especialidad en Inglés. A tal efecto, entiende la indicada Comisión que el título aportado no tiene acreditados entre 30 y 60 créditos europeos relacionados con la especialidad, excluidos el *practicum* y el trabajo fin de grado, siendo éste el criterio que adoptó dicho órgano para considerar que un título es merecedor del reconocimiento o adquisición de la especialidad, de conformidad con lo contemplado en la Orden ECI/3857/2007, de 27 de diciembre.

Estima la Comisión de Valoración de Títulos, en definitiva, que la titulación presentada por la interesada otorga la mención en Enseñanza y Aprendizaje de la Lengua Inglesa “*con tan solo 12 créditos de asignaturas de la mención y rellena con los créditos del prácticum y del trabajo fin de grado hasta los 302 (sic) créditos que exige la norma*”.

De lo hasta aquí expuesto, cabe considerar que la carencia del requisito esencial de titulación que se invoca como determinante de la nulidad pretendida se basa en dos consideraciones:

a) La mención contenida en el título de Grado de la interesada, es decir, “Enseñanza y Aprendizaje de la Lengua Inglesa”, no se encuentra expresamente contemplada en el anexo del RD 1594/2011, de 4 de noviembre, como titulación habilitante para la adquisición de la especialidad en “Lengua extranjera: Inglés”.

Es cierto que no existe una correspondencia exacta entre la denominación de la especialidad del Cuerpo de Maestros y la mención incluida en el título de Grado, como sí ocurriría con la mención en Pedagogía Terapéutica, que también se incluye en el título presentado por la interesada, y que permitió a la Sra. X adquirir la especialidad homónima en la misma resolución cuya revisión ahora se pretende.

Ahora bien, lo que exige el RD 1594/2011, de 4 de noviembre, es que el título de Grado incluya “*una mención en lengua extranjera en el idioma correspondiente*”. La comparación de dicha exigencia con las similares que se establecen para la adquisición de las restantes especialidades del Cuerpo de Maestros, arroja una diferencia de matiz que ha de ser destacada. Y es que respecto de todas las demás especialidades, las menciones del título de Grado se consignan en mayúscula y con una coincidencia exacta entre la denominación de la especialidad y la mención correspondiente. Así, para la especialidad de Música, se exige “*una mención en Música*”, para la de Educación Física “*una mención en Educación Física*”, para la de Pedagogía Terapéutica “*una mención en Pedagogía Terapéutica*”, etc.

Sin embargo, para la especialidad en “Lengua extranjera: Inglés”, se exige “*una mención en lengua extranjera en el idioma correspondiente*”, en inicial minúscula, lo que podría interpretarse como una modulación en el rigor de exigencia de coincidencia literal entre la mención y la especialidad, pues el uso de la inicial mayúscula en las demás menciones podría responder a la función identificativa fundamental de tal grafía, designando menciones habilitantes únicas y que no admiten otras denominaciones, siendo por el contrario dicho requisito exigido con un carácter más genérico para las lenguas extranjeras. En esta interpretación, la mención en aprendizaje y enseñanza de la lengua inglesa aportada por la interesada, podría llegar a identificarse con esa mención en lengua extranjera en el idioma correspondiente, exigida por la norma.

En cualquier caso, la propia actuación de la Comisión de Valoración, que ante la falta de absoluta correspondencia entre las denominaciones de la

especialidad del Cuerpo de Maestros y de la mención incluida en el título de Grado analiza la suficiencia de ésta para la adquisición de aquélla, permite descartar que, en sí misma, la plena coincidencia de las denominaciones sea un requisito esencial a tal efecto, pues de serlo tal labor de indagación devendría innecesaria.

Ya hemos indicado *supra* que cabe distinguir entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, para lo que ha de efectuarse un “juicio de relevancia”, en atención al contexto jurídico en que el acto se enmarca y atendiendo a la finalidad del requisito en cuestión y su incidencia en la finalidad del acto en sí. Ello requerirá poner en relación la trascendencia de la carencia del requisito con el fin público perseguido con su exigencia.

En aplicación de dicha doctrina al supuesto sometido a consulta, ha de convenirse en que con el establecimiento de la especialidad del Cuerpo de Maestros y de conformidad con lo establecido en el artículo 93 LOE, se persigue que la docencia de las lenguas extranjeras sea efectuada por maestros plenamente capacitados para ello, por contar con una formación académica que garantice su competencia docente en otros idiomas. De ahí que la existencia de una coincidencia formal absoluta entre las denominaciones de la especialidad a la que se aspira y la mención del título académico no deba elevarse a requisito esencial, cuando la titulación aportada permita considerar que su titular ha recibido una formación universitaria específica en el idioma a cuya especialidad se aspira.

b) La segunda de las consideraciones que, de conformidad con la propuesta de resolución, fundamenta la carencia del requisito esencial de la titulación es que la mención incluida en el título presentado por la interesada para la adquisición de la especialidad únicamente acredita un haber académico de 12 créditos en asignaturas específicas de la mención. Según el parecer de la Comisión de Valoración de Títulos, resulta insuficiente, pues la Orden ECI/3857/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Maestro en Educación Primaria, exige entre 30 y 60 créditos.

Cabe observar, en primer lugar, que dicha Orden establece los requisitos a los que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos de Grado que habiliten para el ejercicio de la profesión de Maestro en Educación Primaria, que presenten las universidades para su verificación por el Consejo de Universidades. El apartado 5 de su anexo, bajo el epígrafe “Planificación de las enseñanzas”, prevé que *“en estas enseñanzas podrán proponerse menciones cualificadoras, entre 30 y 60 créditos europeos, adecuadas a los objetivos, ciclos y áreas de la Educación Primaria, según lo establecido en los artículos 17, 18, 19 y 93 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”*.

Adviértase que la Orden no exige de forma expresa que al menos 30 créditos de la mención cualificadora correspondan a los contenidos de las asignaturas específicas de la mención, ni excluye que puedan computarse a tales efectos los créditos correspondientes al *practicum* y al trabajo de fin de grado, criterio éste que, sin embargo, aplica la Comisión de Valoración de Títulos.

De hecho, consta que la mención en Enseñanza y Aprendizaje de la Lengua Inglesa incluida en el título de Grado en Educación Primaria de la Universidad Isabel I de Castilla, se encontraba incorporada al plan de estudios, publicado en el BOE de 23 de febrero de 2015, que fue verificado por el Consejo de Universidades y autorizado por la Comunidad Autónoma correspondiente (Castilla y León). El título obtuvo el carácter de oficial por acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de septiembre de 2013.

En dicho Plan de Estudios, tras la modificación publicada en el BOE de 27 de mayo de 2019, se prevé que la mención en Enseñanza y Aprendizaje de la Lengua Inglesa cuente con dos asignaturas de 6 créditos cada una. Además, el módulo del *Practicum* asigna dos módulos de prácticas profesionales, el III y el IV, con 12 créditos cada uno, a las prácticas específicas de la mención u optatividad. Del mismo modo, el Trabajo de Fin de Grado se divide en tres módulos, correspondiendo dos de ellos, con un total de 12 créditos, a la mención correspondiente.

La Comisión de Valoración de Títulos y, por extensión, la propuesta de resolución que se basa en el criterio de aquélla, considera que los créditos correspondientes a las prácticas profesionales y al trabajo de fin de grado, aun referidas de forma específica a la mención correspondiente, no son computables a efectos de considerar concurrente en la interesada el requisito de tener un título de Grado habilitante para el ejercicio profesional como Maestro, con una mención en lengua extranjera, por lo que entiende que el título presentado no es suficiente para adquirir la especialidad pretendida en el Cuerpo de Maestros.

La Comisión fundamenta dicho criterio en lo establecido en el apartado 5 del Anexo de la Orden ECI/3857/2007, de 27 de diciembre, que sin embargo y como ya se ha dicho, no distingue entre créditos de las asignaturas de la mención y créditos del *practicum* y del TFG, sino que se limita a exigir que las menciones cualificadoras que se propongan en estas enseñanzas habrán de contar con entre 30 y 60 créditos europeos.

Cabe recordar a tal efecto que las menciones son intensificaciones curriculares o itinerarios destinados a proporcionar una formación especializada dentro de un ámbito del conocimiento, que concentran el aprendizaje sobre determinadas materias dentro de la formación más general orientada al ejercicio profesional que tienen como finalidad las enseñanzas conducentes al título de Grado.

Como indica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, *“el diseño de los títulos de Grado podrá incorporar menciones alusivas a itinerarios o intensificaciones curriculares siempre que éstas hayan sido previstas en la memoria del plan de estudios a efectos del procedimiento de verificación...”* (art. 9.3).

El Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, en relación con los Títulos de Grado, indica que: *“La denominación de estos títulos será: Graduado o Graduada en T, con Mención, en su caso, en M, por la Universidad U, siendo T la denominación específica del Grado, M la correspondiente a la Mención, y U la denominación de la Universidad que lo expide”* (art. 5.2).

De modo que la mención incluida en un título de Grado acredita una formación especializada o intensificada en una determinada materia en el contexto de las enseñanzas del Grado en cuestión. El carácter oficial de dichos estudios y la previa verificación de sus planes de estudio permite presumir que cumplen los requisitos establecidos por la normativa reguladora de las respectivas enseñanzas, incluido el haber académico mínimo de cada mención, y que ofrecen a sus titulares la formación especializada que la mención conlleva, al tiempo que surten efectos académicos plenos y habilitan, en su caso, para la realización de actividades de carácter profesional reguladas, de acuerdo con la normativa que en cada caso resulte de aplicación.

Hechas estas precisiones previas, procede ahora determinar si la exigencia de que la mención al título de grado habilitante para el ejercicio profesional como Maestro acredite un haber académico de 30 créditos en asignaturas específicas de aquélla puede calificarse de requisito esencial para la adquisición de la especialidad docente.

Como ya se ha señalado, la cuestión nuclear cuando se invoca la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1, f) LPACAP es distinguir entre requisitos necesarios y requisitos esenciales. El juicio de relevancia a que viene abocado el órgano decisor para calificar cualquier exigencia impuesta por el ordenamiento para la adquisición de un derecho como requisito esencial ha de atender a la finalidad del requisito en cuestión y su incidencia en la finalidad del acto en sí, poniendo en relación, en definitiva, la trascendencia de la carencia del requisito con el fin público perseguido con su exigencia. Asimismo, este Consejo Jurídico (Dictamen 55/2017) ha apuntado cómo en la doctrina consultiva se advierte que junto a la esencialidad de la falta del requisito, o como peculiar manifestación de ella, la nulidad sólo procederá cuando la ausencia del requisito sea evidente o manifiesta, como por otra parte ya resalta la doctrina del Consejo de Estado, al afirmar que *“¿el legislador ha querido acotar este supuesto de nulidad radical a aquellos casos extremos en los que no simplemente se discuta sobre la eventual ilegalidad de un acto administrativo, sino que además se aprecie falta grave y notoria del presupuesto indispensable para adquirir lo que el acto indebidamente reconoció u otorgó”* (Dictamen 3491/1999).

Ya indicamos *supra* que con el establecimiento de la especialidad del Cuerpo de Maestros y de conformidad con lo establecido en el artículo 93 LOE, se persigue que la docencia de las lenguas extranjeras sea efectuada por maestros plenamente capacitados para ello, por contar con una formación académica que garantice su competencia docente en otros idiomas.

La Sra. X presenta una titulación oficial de Grado que le habilita para el ejercicio de la profesión regulada de Maestro en Educación Primaria, con una mención que acredita una formación universitaria especializada en lengua extranjera, en el idioma cuya especialidad docente pretende adquirir y que, además, cuenta con un certificado que prueba estar en posesión de una competencia lingüística en inglés en el nivel B2 del MCERL.

En tales circunstancias, entiende el Consejo Jurídico que el hecho de que la mención aportada por la interesada no alcance los 30 créditos en asignaturas específicas de aquélla no puede elevarse a requisito esencial para la adquisición de la especialidad docente, máxime cuando dicha circunstancia no fue óbice para que se reconociera

a la interesada la especialidad en Pedagogía Terapéutica en las mismas resoluciones que se pretenden revisar, aun cuando dicha mención tampoco cumpliría el indicado requisito. En efecto, la mención en Pedagogía Terapéutica incluida en el mismo título de Grado aportado por la Sra. X, tiene una estructura idéntica a la mención en Enseñanza y Aprendizaje de la Lengua Inglesa, con sólo dos asignaturas específicas de la mención, de 6 créditos cada una, que se completan hasta superar los 30 créditos exigidos por la Orden ECI 3857/2007, de 27 de diciembre, con amplias dedicaciones específicas a la mención en los módulos de prácticas profesionales y TFG.

Ha de precisarse, en cualquier caso, que no entra el Consejo Jurídico a valorar si la exigencia de un mínimo de 30 créditos en asignaturas específicas de la mención es un requisito necesario para la adquisición de las especialidades docentes por la vía del artículo 4.2, b), del Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, toda vez que dicha cuestión excede del alcance de este Dictamen, que se limita a negar que tal requisito, en las circunstancias particulares que concurren en este procedimiento, tenga la condición de esencial al efecto de amparar la revisión de oficio de las resoluciones cuya declaración de nulidad se pretende.

Ello no obsta, por tanto, a que, de considerar el órgano consultante que la adquisición de la especialidad en Lengua extranjera: Inglés, por parte de la Sra. X, resulta contraria al ordenamiento jurídico por carecer de un requisito necesario para ello, pueda actuar por la vía de la declaración de lesividad y ulterior impugnación ante la jurisdicción-contenciosa, prevista en el artículo 107 LPACAP.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina en sentido desfavorable la propuesta de revisión de oficio de las Órdenes de 8 de noviembre de 2019, de la Consejería de Educación y Cultura, por las que se hace pública la adquisición de nuevas especialidades por el personal funcionario de carrera del Cuerpo de Maestros y se reconoce a la funcionaria de carrera del Cuerpo de Maestros D^a. X, la especialidad en “Lengua Extranjera: Inglés”.

En consecuencia, no procede declarar nulos los actos cuya revisión se pretende, al no estar incursos en la causa de nulidad del artículo 47.1, letra f) LPACAP, única invocada por la Administración consultante, sin perjuicio de la posibilidad con que cuenta ésta de incoar un procedimiento de declaración de lesividad al amparo del artículo 107 de la misma Ley, si lo estima oportuno.

No obstante, V.E. resolverá.