

Dictamen nº: **125/17**
Consulta: **Rector de la Universidad Complutense de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **23.03.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 23 de marzo de 2017, sobre la consulta formulada por el rector de la Universidad Complutense de Madrid (en adelante, UCM) a través de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del título de doctor de D. (en adelante, “*el doctor*”) por la defensa de su tesis doctoral titulada “.....” al considerar que adolecía de falta de originalidad.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 1 de marzo de 2016 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen de 9 de febrero de 2017, canalizada a través del consejero de Educación, Juventud y Deporte el día 21 de febrero de 2017, referida al expediente de revisión de oficio del título de doctor de por considerar que la tesis defendida no era original.

A dicho expediente se le asignó el número 95/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de

acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M^a Dolores Sánchez Delgado, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día 23 de marzo de 2017.

El escrito por el que se solicitaba el dictamen fue acompañado del expediente del procedimiento de revisión.

SEGUNDO.- Para la emisión del dictamen son de destacar los siguientes hechos de interés:

El 21 de septiembre de 2009 el ahora doctor defendió su tesis frente a un tribunal académico y obtuvo la calificación de sobresaliente. La tesis constaba de dos partes. La primera contenía el marco teórico (páginas 11 a 277 de la tesis) y la segunda, el estudio empírico (páginas 278 a 281 de la tesis), que contenía las conclusiones.

El 2 de febrero de 2016 el vicerrector de Tecnologías de la Información remitió al rector de la UCM un informe preliminar emitido por un asesor para la innovación de dicho Vicerrectorado. En el informe preliminar se manifestaba que, si bien la UCM no disponía de herramientas específicas para llevar a cabo la comprobación de similitudes de trabajos, la tesis discutida se había evaluado mediante dos diferentes herramientas de comprobación, TURNITIN y UNPLAG, que se habían facilitado por dos empresas a las que se había solicitado colaboración.

El estudio resultante diferenciaba las dos partes de la tesis:

“• Marco teórico (páginas 1 a 277): En esta parte es donde se detecta una mayor similitud. Ambas herramientas detectan párrafos o párrafos contiguos de texto con similitudes a otras fuentes.

• Estudio empírico (páginas 278 a 482): La herramienta de Turnitin sin filtros marca prácticamente todo como similar a la fuente principal (artículo estudiantil), mientras que con los filtros esa misma herramienta no marca absolutamente nada. UNPLAG marca sólo frases cortas esporádicamente durante toda esta parte. No obstante, las páginas 282-286 y 303-304 están marcadas prácticamente enteras en el análisis de UNPLAG”.

Y llegaba a la siguiente conclusión:

“En la primera parte de la tesis (marco teórico) se detectan numerosas similitudes de textos largos con diversas fuentes. El porcentaje de similitud para esta parte es difícil de precisar sin realizar un análisis exclusivo de esa parte, pero confiando más en la herramienta de TURNITIN, si esta otorga un 38% de similitud para el documento completo, en su análisis con filtros, teniendo en cuenta la diferencia en los índices de similitud en los análisis de UNPLAG entre ambas partes, probablemente superaría el 50%.

En la segunda parte (estudio empírico) TURNITIN no marca nada, en su estudio con filtros, y UNPLAG marca sobre todo textos cortos que no son relevantes. Aunque TURNITIN en su análisis sin filtros detecta enormes similitudes en esta parte con la fuente más relevante (31%), por lo que sería bueno acceder a esa fuente y realizar una comprobación más exhaustiva”.

El informe advertía que el análisis de similitud se había realizado automáticamente mediante dos herramientas informáticas y con una comprobación visual superficial sobre los informes generados, por

tanto, era susceptible de imprecisiones o errores por lo que las similitudes deberían ser contrastadas con expertos en la materia.

El 4 de febrero de 2016 se nombró una comisión de expertos de cuatro personas para que evaluaran la originalidad de la tesis defendida por y cada uno de ellos emitió un informe.

D. -profesor de Métodos de Investigación en Educación del Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación de la Universidad de Valencia- consideró que con la información disponible no se podía evaluar un posible plagio puesto que las herramientas utilizadas no reunían las condiciones de credibilidad-validez necesarias para tal calificación y señalaba que había encontrado numerosos párrafos que una herramienta informática identificaría como plagio pero que no debían conceptuarse como tales y advertía que las deficiencias en la forma de citación de las fuentes debían evaluarse y separarse de la valoración del plagio.

Las conclusiones de Dña. -profesora del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad Complutense de Madrid- fueron las siguientes:

- *“A lo largo de los capítulos que componen el Marco Teórico de la Tesis se suceden de forma reiterada copias literales de trabajos previamente publicados por otros autores.*
- *En muchas ocasiones esas copias ocupan páginas completas del texto de la Tesis, incluyendo gráficos, tablas con sus correspondientes fuentes, así como citas y referencias a terceros autores que aparecen en los documentos que han sido transcritos.*
- *En algunos casos, los trabajos incorporados al texto de la Tesis no aparecen citados ni referenciados en la misma y en otros casos se citan de modo tangencial, de manera que el contenido expuesto*

parece reflejar el trabajo personal del autor de la Tesis, cuando en realidad se trata de una copia textual de la obra de otras personas.

- En todo este apartado de la Tesis, por tanto, es posible encontrar indicios de mala praxis académica e incluso de plagio.

- Entre las dos secciones del Estudio empírico en las que la herramienta informática detecta coincidencias con otras obras puede establecerse una diferencia. De las páginas 282 a 286 el texto de la Tesis es copia textual de un artículo que no aparece citado. En las páginas 303 y 304, por el contrario, sí se cita la fuente de la que se recoge el texto que se incorpora a la Tesis”.

D. -investigador y profesor del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad Autónoma de Baja California (México)- partió del informe del análisis informático realizado por el Departamento de Tecnologías de la Información y determinó que el autor de la tesis realizó un conjunto de prácticas que distan considerablemente de lo deseable, desatendiendo las recomendaciones que hacen diversos organismos internacionales en materia de citado, parafraseo, crédito y reconocimiento al trabajo intelectual de otros. Afirmaba que si bien el informe generado por las herramientas informáticas no era concluyente ni sugería la presencia de dolo en dichas acciones, sí permitía observar omisiones sistemáticas graves inadmisibles por la comunidad académica.

D. -profesor del Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación de la Universidad Complutense de Madrid- especificaba que hay prácticas que son muy comunes y que pueden tener cierta similitud con el plagio -como la citación indebida o las paráfrasis deformantes- que hacen un uso inadecuado del trabajo intelectual de otra persona pero que no constituyen plagio, y que en puridad, una tesis doctoral puede ser un trabajo con una sola y

exclusiva idea original pero si el elemento que se propusiese como novedoso estuviera copiado, entonces habría plagio; si no, serían solo prácticas inadecuadas.

Respecto al marco teórico, destacaba ese mismo informe el uso poco cuidadoso de las fuentes documentales por parte del autor de la tesis lo que *“es una práctica indebida, inadecuada y poco respetuosa con el trabajo de los demás, pero no puede considerarse por eso que esta tesis sea un plagio. Es verdad que algunas páginas de otros textos han sido copiadas, pero no son ideas originales tampoco y no son el núcleo de la tesis doctoral analizada”*. Declaraba que determinadas páginas eran una reelaboración de la información de manuales y otras fuentes, y revelaba como práctica incorrecta el uso indebido del trabajo de otros lo que dejaba claro su poco respeto o conocimiento de la práctica académica ortodoxa, pero no era la copia y apropiación de una idea original de la que se hubiese valido el autor de la tesis para presentar como propia la hipótesis principal. En la hipótesis principal no parecía que se pretendiese atribuir como propio el trabajo de otros y *“no podemos decir que se trate de un plagio pues, aunque mal, las principales fuentes de las que proceden los elementos de la tesis propuesta han sido mencionadas y no cabe duda respecto de cuál es el origen de los mismos”*. También indicaba que tanto los datos utilizados, como los resultados de los análisis, como la interpretación de los mismos, sí correspondían a un trabajo original, en el sentido de que habían sido recopilados, analizados e interpretados por el autor de la tesis, y tampoco las conclusiones eran plagiadas: *“puede que la estructura y redacción coincida con el de algún otro trabajo, pero esta similitud formal es justificable por el tipo de trabajo realizado, y no cabe decir por ello que se trate de plagio”*.

A la vista de los informes anteriores, el 19 de julio de 2016 la Comisión de Doctorado concluyó lo siguiente:

“Que todos los informes emitidos por los expertos integrantes de la Comisión nombrada por el Rector coinciden en señalar que la Tesis doctoral analizada incurre en deficiencias e irregularidades al incorporar, en algunas partes, textos sin aplicar los criterios de citación y de reconocimiento de la autoría ajena que son exigibles en la metodología científica, lo que constituye una praxis no deseable en los estándares de calidad perseguidos en la Universidad Complutense.

(...) Que, a la vista de lo anterior, pudiera ser que la Tesis doctoral en su día presentada y defendida por el [doctor] no cumpliera con el requisito de originalidad que exige la legalidad vigente, a consecuencia de lo cual insta al Rector a que inicie un procedimiento de revisión de oficio del que pudiera derivarse, en su caso, la anulación del correspondiente título de doctor”.

El 3 de octubre de 2016 el rector incoó un procedimiento de revisión de oficio para declarar, si procediese, la nulidad del título de doctor de como consecuencia de la posible falta de originalidad de sus tesis doctoral por concurrir la causa prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), lo que se notificó al doctor, al director de la tesis, a los miembros del tribunal de la tesis, y a la secretaria general de la Universidad, junto con los informes emitidos hasta ese momento al respecto, al efecto de que en un plazo de diez pudieran hacer alegaciones.

La representación del doctor presentó alegaciones en las que cuestionaba la aplicación de la LPAC al considerar que el procedimiento de revisión se había iniciado cuando se solicitaron los informes preliminares; denunciaba la nulidad de actuaciones por generar indefensión al no ampliar los plazos para efectuar alegaciones cuando el interesado residía en el extranjero; invocó los límites a la potestad de

revisión del artículo 110 por haber prescrito las acciones administrativas, civiles y penales que hubieran podido ejercitarse. Señaló que no se había presentado ninguna denuncia por los autores citados incorrectamente, citas que se habían corregido por el doctor; denunció la instrumentalización del procedimiento de revisión como medio para minar la carrera política que el doctor había iniciado en su país; indicó que el doctor no había editado ni publicado la tesis ni la había utilizado para acceder a la función docente; que faltaba el requisito de esencialidad a que se refería el artículo 47.1,f) de la LPAC para declarar nula la tesis; discutía el nombramiento de la comisión de expertos y los informes emitidos por sus miembros. Asimismo advertía de la existencia de una denuncia penal presentada por M.A.G.O, como acción popular, por un delito de plagio cuyas diligencias previas se estaban instruyendo con el número 2190/2016 ante el Juzgado de Instrucción núm. 42 de Madrid, cuyo auto de incoación se aportaba, por lo que el procedimiento debía suspenderse por prejudicialidad penal.

Los demás interesados alegaron presiones políticas en la revisión de la tesis –la única que se revisaba de las 5.000 que se habían leído desde 2009-, que las supuestas copias se referirían a la fundamentación teórica o a documentos descriptivos contextuales pero no afectaban al estudio de campo y al análisis estadístico, en los que se reflejaba la aportación original de la tesis, y que la utilización de los programas informáticos antiplagio se prestaban a conclusiones inadecuadas y erróneas.

En noviembre de 2016 el representante del doctor solicitó información sobre el estado de la tramitación del expediente y en diciembre tomó vista del mismo. El 21 de diciembre se dio nuevo plazo de 15 días a los interesados para que pudiesen formular alegaciones y presentaran los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes con carácter previo a la redacción de la propuesta de resolución.

El 20 de enero de 2017 el doctor, por medio de representante debidamente acreditado, formuló alegaciones en las que reiteraba lo ya manifestado e incidía en la originalidad de la tesis doctoral y de sus conclusiones, al tiempo que comunicaba que el Juzgado de Instrucción nº 42 de Madrid había declarado el sobreseimiento provisional y el archivo de las actuaciones al no existir el elemento subjetivo “con ánimo de lucro” para la comisión del hecho punible.

También los demás interesados se reiteraron en sus alegaciones, con entrada en el registro de la UCM el 25 de enero de 2017.

El 8 de febrero de 2016 se dictó la propuesta de resolución en la que se desestimaban las alegaciones del doctor y los demás interesados y, con invocación del artículo 38 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU) y los artículos 47.1.f) y 106 de la LPAC, se daban por acreditadas las conclusiones del informe del análisis informático y se acogían las siguientes conclusiones, que se atribuían a la comisión de expertos: que en la tesis había copias literales de trabajos previamente publicados por otros autores que en muchas ocasiones ocupaban páginas completas del texto de la tesis; que había deficiente citación de los trabajos incorporados a la tesis y falta de originalidad en la hipótesis principal de la tesis. Al adolecer la tesis doctoral de originalidad, carecía de los requisitos esenciales para ser considerada como tal, por lo que se proponía declarar la nulidad del título de doctor de por concurrir la causa de nulidad del artículo 47.1,f) de la LPAC.

El 9 de febrero se dictó una resolución por la que se remitía la propuesta a la Comisión Jurídica Asesora través del consejero de Educación, Juventud y Deporte y se ordenaba la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento de revisión de oficio por el tiempo necesario para la emisión de nuestro dictamen. Consta la

resolución de comunicación a los interesados, aunque no consta que se haya comunicado.

Una vez que el expediente se encontraba en esta Comisión, el representante del doctor aportó una copia del auto del Juzgado de Instrucción nº 42 de Madrid por el que se desestimaba el recurso de reforma presentado ante el auto de sobreseimiento provisional ya que no se cumplía uno de los requisitos del tipo penal del plagio y que, además, el delito estaría prescrito.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f).b de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, debe ser consultada en los expedientes de las universidades públicas sobre revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes. La consulta se solicita por el rector de la UCM a través del consejero de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 18.3.d) del ROFCJA.

La obligatoriedad del dictamen de esta Comisión antes de adoptar el acuerdo de revisión de oficio también se desprende del artículo 106.1 de la LPAC, que exige que se adopte previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante.

SEGUNDA.- La potestad de la revisión de oficio se reconoce a la UCM por el artículo 7.2,a) de sus Estatutos, aprobados por el Decreto 58/2003, de 8 de mayo: *“Son en todo caso, prerrogativas de la UCM: a)*

(...) los poderes de ejecución forzosa y revisión de oficio en vía administrativa, en los términos previstos en la legislación vigente”.

La remisión a la legislación vigente conduce a los artículos 106 a 111 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). El apartado a) de la disposición transitoria tercera de esta ley dispone que a los procedimientos ya iniciados antes de su entrada en vigor no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior. En este caso, aunque se realizaron algunas actuaciones informativas previas al amparo del artículo 55 de la LPAC, el procedimiento de revisión de oficio se inició mediante resolución de 3 de octubre de 2016 del rector de la UCM, por lo que la normativa de aplicación ha de ser la LPAC.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, el citado artículo 106 no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar la preceptividad del dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda -referencia que en la Comunidad de Madrid debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015-.

Por ello, han de entenderse de aplicación las normas generales recogidas en el Título IV del citado cuerpo legal, denominado “*de las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*”, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida, y que el procedimiento, si es iniciado de oficio, puede incurrir en caducidad si la tramitación supera el plazo de seis meses, *ex artículo 106.5 de la LPAC.*

Ello no obstante, dicho plazo de seis meses puede suspenderse al recabarse el dictamen del órgano consultivo, según el artículo 22.1,d) de la LPAC que establece que:

“El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o de distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”.

Dicho precepto exige que tanto la petición del informe como su posterior recepción se comuniquen a los interesados, lo que, según doctrina reiterada del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, afianza la seguridad jurídica y la transparencia del procedimiento, de modo que la falta de comunicación del acuerdo de suspensión a los interesados redundaría en la falta de eficacia interruptiva del mismo (Dictamen 511/12, de 19 de septiembre, entre otros muchos).

El *dies a quo* para el cómputo del plazo en los procedimientos que se inician de oficio es la fecha del acuerdo de iniciación, *ex artículo 21.3 a) de la LPAC.*

En cuanto al momento en que opera la suspensión del plazo para resolver, era doctrina del Consejo Consultivo que la fecha de efectividad de la suspensión es la de la petición de dictamen al órgano consultivo (Dictamen 115/13, de 3 abril y Dictamen 188/13, de 8 de mayo). Este criterio ha sido acogido por esta Comisión Jurídica Asesora en nuestro Dictamen 62/16, de 5 de mayo y en el nº 528/16 de 24 de noviembre. En iguales términos se han pronunciado otros consejos consultivos, por ejemplo el Consejo Consultivo de Murcia en su Dictamen 181/09, que señala que la fecha de efectividad de la suspensión no puede ser la del acto en que se acuerda *“dadas las dificultades para un efectivo control y verificación de tal fecha por parte del interesado, extremo que sin duda afecta a sus intereses”*.

En ese dictamen se considera que *“parece razonable referir la efectiva suspensión del plazo en cuestión al momento en que la solicitud del dictamen adquiere una trascendencia externa al propio órgano solicitante, pues ello otorga mayores garantías de control, pudiendo centrarse tal momento en la fecha en que la solicitud de Dictamen es registrada de salida en el correspondiente registro público”*.

En este caso, el expediente de revisión de oficio se inició el 3 de octubre de 2016 y la resolución de 9 de febrero de 2017 ordenó la suspensión del procedimiento. Consta el oficio de comunicación de 10 de febrero a los interesados pero no consta el registro de salida de la comunicación ni su recepción por los interesados por lo que debe advertirse que para que opere el efecto interruptivo del plazo de resolución es necesaria la comunicación de la suspensión a los interesados.

Por otro lado, estas normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la*

resolución” (artículo 75 de la LPAC). En este caso no se han practicado nuevas actuaciones sino que se ha partido de las actuaciones previas realizadas al amparo del artículo 55 de la LPAC para determinar las circunstancias del caso y la conveniencia de iniciar el procedimiento, cuyas conclusiones se han asumido por la UCM sin más diligencias probatorias.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, se impone la audiencia del interesado, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

El correcto desarrollo procedimental demanda que dicho trámite se sustancie una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución según dispone el artículo 82 de la LPAC. En este caso, se notificó el inicio del procedimiento al doctor y los demás interesados (director de la tesis y miembros del tribunal de la tesis) a los que se dio traslado de los informes emitidos en las actuaciones preparatorias, y presentaron alegaciones –el doctor, mediante su representante legal en España- y, posteriormente se les dio nuevo trámite de audiencia en el que se les instaba a aportar las pruebas que considerasen pertinentes antes de emitir la propuesta de resolución, lo que cumplieron mediante nuevos escritos de alegaciones que reiteraron lo ya manifestado.

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen del órgano consultivo, debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su

caso, la causa en la que se apoya la nulidad, propuesta que en el presente expediente fue adoptada por el rector de la UCM.

TERCERA.- En cuanto al acto objeto de revisión, hay que determinar si es un acto susceptible de revisión a tenor de lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, que establece que para proceder a la revisión ha de tratarse de actos *“que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”*.

En este caso se cumplen los dos requisitos puesto que la adquisición de la condición de doctor y el título correspondiente no fueron recurridos en plazo y solo transcurridos casi ocho años es cuando se plantea la posibilidad de su revisión.

Por otro lado, según el artículo 6.4 de la LOU, en las Universidades públicas, las resoluciones del Rector y los acuerdos del Consejo Social, del Consejo de Gobierno y del Claustro Universitario, agotan la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el mismo sentido se pronuncia, en el ámbito de la UCM, el artículo 8 de sus Estatutos, que establece que las resoluciones del Rector, los acuerdos del Consejo Social, del Consejo de Gobierno, del Claustro Universitario y de la Junta Electoral Central, así como las demás resoluciones y acuerdos, cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca, agotan la vía administrativa y serán directamente impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Respecto de la potestad de revisión de oficio, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y también esta Comisión (por ejemplo en el Dictamen n° 193/16 de 9 de junio) han venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014), que cita reiterada jurisprudencia, la revisión de oficio aparece como *“(...) un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”*.

Los vicios tributarios de nulidad habrán de estar debidamente acreditados, debiendo acreditarse por la parte que los alega. Dada la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de los motivos de nulidad de los actos administrativos en un procedimiento de revisión corresponde a la Administración, como estableció la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

Esos vicios por los que se puede declarar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos se enumeran en el artículo 47.1 de

la LPAC, entre los que se recoge en su apartado f), *“los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

La cuestión en este supuesto radica en determinar los requisitos que pueden ser catalogados como esenciales, circunstancia ésta que no es posible establecer *a priori* y para todos los supuestos, sino que habrá de observarse de manera individual y de forma restrictiva para cada supuesto, tal como señalara el Consejo de Estado ya desde su dictamen 2133/1996, de 25 de julio, y limitándolos a aquellos casos en los que se apreciara en el sujeto de forma patente la ausencia de aquellas condiciones realmente esenciales para la adquisición del derecho (por todos, su Dictamen 2495/2002, de 21 de noviembre).

En aplicación de dicha interpretación restrictiva, no concurrirá la causa de nulidad especificada en el art. 47.1.f) cuando el acto en cuestión incumpla cualquier requisito exigido por el ordenamiento jurídico aunque tal requisito se exija para la validez del acto que determine la adquisición de la facultad o derecho, porque para que opere la citada causa de nulidad, de un lado, el requisito exigido ha de calificarse como esencial -bien por referirse a las condiciones del sujeto o al objeto de acuerdo con la norma concretamente aplicable-, y de otro, el acto viciado de nulidad ha de constituir el nacimiento de un auténtico derecho o facultad, no pudiendo aplicarse a aquellos actos que se limiten a remover el obstáculo existente al ejercicio de un derecho preexistente.

Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2010 (recurso 481/2008) expresa: *“Como señalamos en la sentencia de 23 de noviembre de 2008, recurso de casación nº 1998/2006, para apreciar el vicio a que se refiere la letra f) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, no basta con que se denuncie una vulneración objetiva de las normas*

reglamentarias aplicables (...); se requiere, precisamente, atribuir al titular del derecho o de la facultad la carencia de un requisito esencial. Y, dada la cautela con la que debe afrontarse la revisión de oficio (que por dirigirse contra actos ya firmes, perturba en cierto modo la seguridad jurídica y la posición de quien resultó beneficiado por el acto contra el que nadie interpuso un recurso temporáneo), no es posible interpretar en el sentido que lo hace la recurrente el concepto de «requisito esencial» para la adquisición del derecho o de la facultad. No todos los requisitos necesarios para ser titular de un derecho pueden reputarse «esenciales»: tan solo los más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma de aquel. En otro caso, se propiciaría la desvirtuación de este motivo extraordinario de invalidez absoluta, que vendría a parificarse en la práctica con los motivos de anulabilidad».

Partiendo de estas premisas y centrándonos en el presente caso, el artículo 38 de la LOU, relativo al doctorado, dispone que “los estudios de doctorado, conducentes a la obtención del correspondiente título de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (...) en todo caso (...) incluirán la superación de un período de formación y la elaboración, presentación y aprobación de un trabajo original de investigación”.

El Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establecía la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales -que era la normativa vigente al tiempo de defender la tesis cuestionada- se refería en su artículo 11 a las enseñanzas de doctorado:

“1. Las enseñanzas de Doctorado tienen como finalidad la formación avanzada del estudiante en las técnicas de investigación, podrán incorporar cursos, seminarios u otras actividades orientadas a la formación investigadora e incluirá la elaboración y presentación de la correspondiente tesis doctoral, consistente en un trabajo original de investigación.

2. La superación de las enseñanzas previstas en el apartado 1 anterior dará derecho a la obtención del título de Doctor o Doctora”.

Respecto a la tesis doctoral, el artículo 21 determinaba que consistiría en *“un trabajo original de investigación elaborado por el candidato en cualquier disciplina”*, lo mismo que se recoge hoy en el artículo 13 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado: *“La tesis doctoral consistirá en un trabajo original de investigación elaborado por el candidato en cualquier campo del conocimiento”*.

Por tanto, para adquirir la condición de doctor y el correspondiente título, uno de los requisitos esenciales es la elaboración de una tesis original. Y para que prosperase la revisión de oficio del título de doctor de lo que habría que acreditar es que la tesis por él elaborada fue plagiada, teniendo en cuenta que, según la Real Academia Española, plagiar es copiar en lo sustancial obras ajenas, dándolas como propias, lo que es distinto de las citas que pueden incluirse en un trabajo, que está permitido por el artículo 32 de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril: *“Es lícita la inclusión en una obra propia de fragmentos de otras ajenas de naturaleza escrita, sonora o audiovisual, así como la de obras aisladas de carácter plástico o fotográfico figurativo, siempre que se trate de obras ya divulgadas y su inclusión se realice a título de cita o para su análisis, comentario o juicio crítico. Tal utilización sólo podrá realizarse con fines docentes o de investigación, en la medida justificada por el fin de esa incorporación e indicando la fuente y el nombre del autor de la obra utilizada”*.

En el escrito de la Comisión de Doctorado por el que elevaban sus conclusiones al rector se citaban dos dictámenes -del Consejo de Estado y del Consejo Consultivo de Canarias- sobre la revisión de oficio de sendos títulos de doctor por plagio de las tesis doctorales. No obstante,

en ambos dictámenes se partía del hecho cierto del plagio: en el Dictamen 647/2002, del Consejo de Estado, el plagio había sido declarado en sede judicial, mientras que en el Dictamen 142/2013, de 22 de abril del Consejo Consultivo de Canarias, los tres informes periciales de expertos emitidos en el procedimiento de revisión no dejaban dudas sobre el “plagio extensivo” de la tesis, en la que la mitad de los resultados presentados habían sido copiados de otra tesis anterior.

En este caso, sin embargo, en el procedimiento de revisión de oficio no se ha practicado ninguna prueba, prueba cuya carga -como ya hemos adelantado- recaía sobre la UCM que es la que alegaba la falta de originalidad de la tesis presentada. En su lugar, se han asumido las conclusiones de los informes emitidos en las actuaciones preparatorias. Sin embargo, esos informes no eran concluyentes ni mantenían un criterio unánime al respecto y, aunque sí coincidían en resaltar la existencia de citas incorrectas en algunas partes de la tesis, no se pronunciaban de manera inequívoca sobre la existencia de plagio.

Así, ya el informe sobre el análisis efectuado mediante dos aplicaciones informáticas evidenciaba las discrepancias apreciadas por cada uno de esos programas informáticos en los resultados sobre las identidades de la tesis con otros trabajos, y advertía que el análisis se había efectuado mediante una comprobación visual superficial, que era susceptible de imprecisiones o errores y que las similitudes deberían ser contrastadas con expertos en la materia.

De los demás informes emitidos por el comité de expertos nombrados por la UCM, solo una profesora afirmó que en la parte de “marco teórico” era posible encontrar indicios de mala praxis académica e incluso de plagio, mientras que en el “estudio empírico” mencionaba que solo las páginas 282 a 286 del texto de la tesis eran copia textual de un artículo que no aparecía citado.

Los demás informes emitidos destacaban que las herramientas informáticas utilizadas no reunían las condiciones de credibilidad-validez necesarias para concluir la existencia de plagio; que no siempre los párrafos que una herramienta informática identificaba como plagio debían conceptuarse como tal; que las deficiencias en la forma de citación de las fuentes debían evaluarse y separarse de la valoración del plagio; que si bien la tesis había desatendido las recomendaciones en materia de citado, parafraseo, crédito y reconocimiento al trabajo intelectual de otros y había omisiones sistemáticas graves inadmisibles por la comunidad académica, el informe de las herramientas informáticas no era concluyente, ni sugería la presencia de dolo en dichas acciones; que determinadas prácticas comunes podían tener cierta similitud con el plagio pero no lo eran y que, en el caso de la tesis en cuestión, no se podía decir que se tratase de un plagio ya que, aunque mal, las principales fuentes de las que procedían los elementos de la tesis habían sido mencionadas y no cabía duda respecto de cuál era el origen de los mismos. En uno de los informes además se afirmaba categóricamente que tanto los datos utilizados, como los resultados de los análisis y la interpretación de los mismos sí correspondían a un trabajo original, y habían sido recopilados, analizados e interpretados por el autor de la tesis, cuyas conclusiones tampoco habían sido plagiadas.

Ante estas objeciones de todos los informes menos uno -que tampoco lo afirmaba con rotundidad sino que solo aventuraba la posibilidad de que hubiera plagio en la parte del “marco teórico”-, se debieron haber practicado en el procedimiento más pruebas que aclarasen y despejasen las incertidumbres que pendían sobre una tesis que en su día fue calificada con la nota de sobresaliente por el tribunal académico, para así identificar de forma indubitada si se estaba ante un plagio o, como se mencionaba en los informes de la comisión de

expertos nombrados por la UCM en las actuaciones preparatorias, si se estaba tan solo ante deficiencias en la forma de citación de las fuentes.

La Comisión de Doctorado puso de manifiesto esa deficiente forma de citación de las fuentes:

“Que todos los informes emitidos por los expertos integrantes de la Comisión nombrada por el Rector coinciden en señalar que la Tesis doctoral analizada incurre en deficiencias e irregularidades al incorporar, en algunas partes, textos sin aplicar los criterios de citación y de reconocimiento de la autoría ajena que son exigibles en la metodología científica, lo que constituye una praxis no deseable en los estándares de calidad perseguidos en la Universidad Complutense”.

Por ello, para despejar las dudas en cuanto a si la tesis cuestionada cumplía con el requisito de originalidad, dicha Comisión de Doctorado instó al rector que iniciara un procedimiento de revisión de oficio, procedimiento en el que, sin embargo, no se ha realizado ninguna actividad que concluyese en la falta de originalidad de dicha tesis.

El carácter restrictivo de la potestad para revisar de oficio los actos administrativos y la falta de actividad probatoria por parte de la UCM para determinar sin resquicio de duda alguna la falta de originalidad de la tesis del doctor implica que no pueda procederse a declarar la nulidad del título de doctor de puesto que, de lo que resulta del expediente, no se desprende esa falta de originalidad sino tan solo un uso poco cuidadoso de las fuentes documentales de acuerdo con la metodología científica.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio del título de doctor de

El presente dictamen es vinculante.

Madrid, a 23 de marzo de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 125/17

Excmo. y Magfco. Sr. Rector de la Universidad Complutense de
Madrid

Avda. Séneca, 2 – 28040 Madrid