

Dictamen nº: **516/20**  
Consulta: **Rector de la Universidad Complutense de Madrid**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **10.11.20**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 10 de noviembre de 2020, sobre la consulta formulada por el rector de la Universidad Complutense de Madrid (en adelante, UCM) a través del consejero de Ciencia, Universidades e Innovación, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del título de doctor de Dña. .... (en adelante, “*la interesada*”) por la defensa de su tesis doctoral titulada “.....”, al considerar que adolecía de falta de originalidad.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** - El día 30 de octubre de 2020 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen de 15 de octubre del mismo año, cursada a través del consejero de Ciencia, Universidades e Innovación, referida al expediente de revisión de oficio del título de doctor de Dña. (...) por considerar que la tesis defendida no era original.

A dicho expediente se le asignó el número 505/20, 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 ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, 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 10 de noviembre de 2020.

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

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

En el año 2008, D. (...), (en adelante, el denunciante), defendió su tesis doctoral frente a un tribunal académico de la Universidad de Salamanca bajo el título “*El interés del menor en la custodia compartida*”, siéndole concedido el título de doctor.

A través de comunicación, dirigida por correo electrónico a la coordinadora del programa de Doctorado en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, de fecha 4 de septiembre de 2018; el denunciante transmitió su preocupación, al haber observado una similitud muy significativa entre su tesis y otra posterior, titulada “*La custodia compartida y la protección jurídica del menor*”, defendida en la Universidad Complutense de Madrid con fecha 1 de febrero de 2016 por la interesada. En su comunicación solicitaba que se iniciaran actuaciones de revisión (“*se inicie una revisión sobre mi observación planteada*”).

A raíz de esa denuncia, el director de la Escuela de Doctorado de la Universidad Complutense (en adelante EDUCM), mediante comunicación de fecha 30 de abril de 2019, informó al Rectorado sobre el presunto plagio.

Ante este hecho y, con carácter previo a la incoación del procedimiento de revisión de oficio, se decidió solicitar informes a dos expertos designados por la Comisión Permanente de la Comisión Académica del Programa en Derecho, uno perteneciente a la UCM y otro externo. De ese modo, se emitieron dos informes de sendas profesoras de Derecho Civil, de la Universidad de León y de la propia UCM que, coinciden en señalar que la tesis doctoral analizada incurre en graves deficiencias e irregularidades al incorporar textos, sin aplicar los criterios de citación y de reconocimiento de la autoría ajena que se exigen en la metodología científica y, que existe una praxis no deseable en los estándares de calidad perseguidos en la Universidad Complutense. Los informes detallan las numerosas y concretas coincidencias que existen entre ambos trabajos de investigación.

Una vez emitidos esos dos informes, la Comisión de la EDUCM, según consta en el Acta de su reunión de 21 de mayo de 2019, concluyó sobre la importancia y transcendencia de las coincidencias descritas y, previa la elaboración de un escrito recogiendo las conclusiones del análisis comparativo realizado, se avaló el inicio de actuaciones de revisión.

A solicitud de la vicerrectora de Estudios de la Universidad Complutense, en ejercicio de las competencias delegadas en el artículo 9 del Decreto Rectoral 19/2019, de 14 de junio (BOCM de 19 de junio), la Resolución Rectoral de fecha 14 de enero de 2020 acordó iniciar, el procedimiento de revisión de oficio del título de doctor de la interesada, como consecuencia de la posible falta de originalidad de su tesis.

La indicada resolución, acordó que se instruyera el correspondiente expediente por la Secretaría General de la Universidad, de conformidad con las disposiciones competenciales aplicables y las normas del procedimiento administrativo común y que se notificara a los interesados, con copia de los informes de los expertos evaluadores, para que efectuaran sus alegaciones en el plazo de los diez días siguientes.

Consta la notificación de la resolución de incoación del procedimiento, junto con los referidos informes, a los autores de las dos tesis de cuya comparación se trata, los días 17 y 24 de enero de 2020- no los acuses de recibo- y el escrito de alegaciones de la interesada, de 20 de febrero de 2020, y con entrada ese mismo día en la Oficina del Registro del Rectorado.

La instructora del procedimiento, a la vista de las alegaciones presentadas por la interesada, con fecha 24 de febrero de 2020 solicitó al Vicerrectorado de Estudios de la UCM, la designación de otro profesional independiente para la emisión de un nuevo informe técnico, en relación a las alegaciones segunda y tercera contenidas en el escrito de presentado por la interesada y a propósito de los documentos presentados junto con ese escrito. Consta la oportuna resolución de la Secretaria General de la UCM, de fecha 24 de febrero de 2020, aunque no su notificación a los interesados en el procedimiento.

Designado por el Vicerrectorado de Estudios el tercer experto en la materia, en concreto un especialista en materia de propiedad intelectual, se incorpora al procedimiento el informe técnico de fecha 10 de marzo de 2020, que da respuesta a las alegaciones referenciadas. El informe resulta concluyente y viene a reforzar lo que las otras dos informantes ya habían avanzado en igual sentido, que una gran parte de la tesis de 2016 no es un trabajo científico original.

En concreto las conclusiones de este informe establecen:

*“1) Una gran parte de la tesis, y la que da sentido a la misma, no es original. Las identidades, similitudes y mismos argumentos son copia de la tesis del Sr..., como se ha puesto de manifiesto en este informe y en los otros dos precedentes.*

*2) Ello no significa que toda la tesis de la de la Sra....sea la del Sr.... Sí hay partes nuevas que surgen, primero, por un criterio temporal: el estudio de la normativa, jurisprudencia y bibliografía nueva acaecida a partir de 2008, año de la presentación de la tesis del Sr.... Y, segundo, por el análisis más autonómico de una, y más comparado con el derecho de Bolivia en el otro.*

*3) La tesis de la Sra....es poco más que una actualización de la tesis del Sr....al tiempo de la realización de esta segunda.*

*4) Respecto a la mal denominada por la Sra. ... "Fe de erratas", en absoluto salva esta falta de originalidad de la tesis, más aun, la reafirma. Tanto por cómo introduce las citas del Sr. ..., por el número de veces que lo cita, y por la ubicación errónea de todas ellas, suponen una constatación de lo efectuado irregularmente en su tesis”.*

Se incorpora al expediente documento suscrito por funcionario de la Oficina Técnica del Rector, de fecha 3 de junio de 2020, que indica que revisado el expediente de la interesada, a instancias de la Asesoría Jurídica, se hace constar que: *“Doña...., nacida el (...), en (...), provincia de (...), de nacionalidad española, con NIF nº ....., ha superado en el Departamento de Derecho Civil, dentro del Programa de Estudios de Derecho Civil, los estudios conducentes al TÍTULO UNIVERSITARIO OFICIAL DE DOCTORA POR LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, CALIFICACIÓN: SOBRESALIENTE "CUM LAUDE", se ha hecho constar su suficiencia en esta Universidad con fecha 1 de febrero de 2016, ha abonado los derechos de expedición del mencionado título con*

*fecha 1 de febrero de 2017 y ha recogido el mismo el 10 de noviembre de 2017.*

*Dicho Título se halla impreso en cartulina con N° 010A-095977 y le corresponde el Número de Registro Nacional 2017131217”.*

Por resolución de la Secretaria General de la UCM, de fecha 2 de junio de 2020, se abrió un nuevo trámite de audiencia a la interesada por plazo de diez días hábiles, con traslado y puesta en conocimiento del tercer informe técnico elaborado.

En virtud de la solicitud presentada el 25 de junio de 2020 por la interesada, ese plazo adicional de alegaciones resultó ampliado por otros cinco días hábiles, a contar desde el día siguiente a la notificación de la resolución de la instructora de 27 de junio de 2020. No se incorpora la acreditación formal de su notificación.

El día 1 de julio de 2020, la interesada formuló nuevas alegaciones, oponiéndose a lo argumentado en todos los informes y actuaciones anteriores. Adjunta al escrito documentación consistente en un informe suscrito por la directora de su tesis y un documento que presenta como dictamen pericial, aunque no se explica cuál es su valor probatorio, ni el conocimiento especializado de quién lo emite, que se limita a efectuar valoraciones jurídicas sobre el procedimiento, referidas a una supuesta indefensión general.

El 9 de julio de 2020, la Secretaria General de la UCM dicta propuesta de resolución, en la que propone declarar la nulidad del título de doctor a la interesada, por concurrir la causa de nulidad del artículo 47.1.f) de la LPAC.

La propuesta de resolución se remite al rector de la UCM y al consejero competente en materia de Universidades de la Comunidad Autónoma de Madrid, a fin de que, a su vez, remita y solicite a la

Comisión Jurídica Asesora de la misma Comunidad, la emisión del preceptivo dictamen.

Además, la propuesta se notifica a los que se han considerado interesados, indicando que, aunque contra la misma no cabe interponer ningún recurso, conforme a lo previsto en el artículo 112.1 de la LPAC, “...los interesados podrán realizar alegaciones de oposición al mismo para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento”. No se acompaña, acreditación de esa notificación.

Se incorpora resolución rectoral del 10 de julio de 2020, en la que se acuerda, remitir al consejero de Ciencia, Universidades e Innovación de la Comunidad de Madrid, la propuesta de resolución definitiva en el expediente de revisión de oficio, junto con el expediente administrativo tramitado al efecto, solicitar a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la emisión de dictamen en el expediente de revisión de oficio y suspender el plazo máximo para resolver el procedimiento de revisión de oficio por el tiempo que medie entre la solicitud de emisión del dictamen y la recepción por la UCM del mismo, comunicando ambos trámites a los interesados.

No se incorporó acreditación de la correspondiente comunicación.

Solicitado el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, con fecha 22 de septiembre de 2020 se aprobó el citado Dictamen nº 410/20 de 24 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que concluyó que procedía la retroacción del procedimiento para que se diera traslado a todos los interesados en el procedimiento de la incoación del procedimiento y de todos los informes incorporados y pruebas practicadas.

Así las cosas, concretamente debería completarse la tramitación del expediente, concediéndose el trámite de audiencia a la directora de

la tesis sometida a análisis y a los miembros del tribunal calificador y, una vez cumplimentados esos trámites, debería dictarse una nueva propuesta de resolución y solicitar nuevamente dictamen a este órgano consultivo.

Adicionalmente se indicó que el expediente que se remitiera a esta Comisión debería contener e identificar adecuadamente, el acto administrativo cuya revisión se pretende e incluir las notificaciones con sus acuses de recibo, a todos los emplazados en el procedimiento como interesados para efectuar alegaciones. También se advertía que debería documentarse la oportuna comunicación a los interesados de la suspensión del procedimiento que se acordó en la resolución rectoral de 10 de julio de 2020 y que, en caso de no haberse efectuado esa comunicación, el procedimiento se encontraría cercano a caducar.

Recepcionado el Dictamen 410/20 y a una vez completado el expediente y la propia instrucción del procedimiento, en los términos expresados en el mismo, se ha dictado nueva resolución rectoral, de fecha 15 de octubre de 2020, en la que se acuerda –por segunda vez- la remisión del expediente y de la propuesta de resolución del procedimiento de revisión de oficio, al consejero de Ciencia, Universidades e Innovación de la Comunidad de Madrid para su traslado a esta Comisión, al objeto de obtener su Dictamen. Se acuerda igualmente suspender el plazo para resolver el procedimiento administrativo, por el tiempo que medie entre la solicitud de emisión del Dictamen y la recepción por la Universidad del mismo, comunicando ambos trámites a los interesados.

El expediente remitido en esta segunda ocasión, adiciona al anterior la adecuada identificación del acto administrativo de cuya revisión se trata, incorporando copia del Título oficial de Doctora de la afectada, de fecha 1 de febrero de 2017. Se remite también la correspondiente acta del tribunal evaluador del examen del grado de

doctor, así como aclaración de que el título, una vez expedido fue retirado por la doctora, constando en el expediente los justificantes y una copia facsímil que se incluye.

Mediante diligencia de la instructora del procedimiento, de fecha 25 de septiembre de 2020, se procedió a comunicar formalmente a los interesados que, recibido el pronunciamiento de la Comisión Jurídica Asesora y de acuerdo con la Resolución rectoral de fecha 13 de julio de 2020 y el artículo 22.1.) de la PAC, se procedía a levantar la suspensión del plazo máximo para resolver anteriormente decretada, continuándose con la instrucción del procedimiento en los términos del citado Dictamen. Consta en el pie de la indicada resolución que se remitiría copia de la diligencia a los autores de las dos tesis de cuya comparación se trata y al vicerrector de Estudios de la Universidad Complutense.

Se incorpora al expediente el justificante del acuse de recibo a la directamente afectada, de fecha 1 de octubre de 2020.

Previa información, a través de la Comisión de Doctorado, sobre la composición del tribunal de doctorado de 2016 y sus datos de contacto profesional y vía ordinaria del mismo; mediante diligencia de la instructora, de fecha 25 de septiembre de 2020, se da audiencia a los miembros del tribunal de la tesis doctoral, así como a la directora de la tesis, para que formulen alegaciones en el expediente, dándoles vista completa del mismo.

Consta la correspondiente notificación del trámite a todos ellos, a través del contacto profesional y la remisión de las oportunas alegaciones. Destaca, como nota común en todas ellas, la referencia a la circunstancia de que en esa época – en 2015 se depositó la tesis y, a inicios del 2016, se leyó -, ni el Departamento de Derecho Civil, ni la Universidad Complutense de Madrid disponían de programas de detección *antiplagio*, para poder someter a los mismos la tesis doctoral

presentada, con la finalidad de reconocer su similitud con otras obras publicadas y, además, que la tesis que en este caso habría resultado plagiada no se encontraba editada en papel, sino que se pudo tomar directamente del repositorio de la Universidad de Salamanca, al que se encontraba incorporada.

Se apunta que esta tesis se leyó bajo el programa de doctorado del RD 1393/2007, en su período en extinción, por haber entrado ya en vigor el RD 99/2011, que regula las enseñanzas oficiales de Doctorado, y en función del cual se establecieron unos períodos transitorios para poder defender la tesis doctoral.

Además, resulta muy destacable que todos los miembros del tribunal, salvo la directora de la tesis, a la vista de los informes incorporados al expediente y dadas las múltiples *coincidencias* constadas posteriormente, se muestran absolutamente favorables a la anulación del título de doctor concedido.

El escrito de alegaciones de la directora de la tesis afectada por este procedimiento, de fecha 30 de septiembre 2020, señala que entre las tesis comparadas hay una diferencia de ocho años y que, pese a que el trabajo de cuya revisión se trata partiera de los análisis de la tesis del 2008, en la del 2016 se habría incluido la evolución legislativa y jurisprudencial en la materia de la guarda y custodia.

Por lo demás, defiende la validez del trabajo que dirigió indicando que, como directora de la tesis que fue, la doctoranda tuvo que efectuar modificaciones sustanciales en algunas partes, por indicación suya.

Finalmente, recuerda que el artículo 37.1 de la Ley 14/2011, de 1 de junio de la Ciencia, Tecnología y la Innovación establece que los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación impulsarán el desarrollo de los repositorios, propios o

compartidos de acceso abierto a las publicaciones de su personal investigador.

De ese modo, señala que el depósito de las tesis doctorales en repositorios no deja de ser un tema conflictivo, que plantea problemas aun no resueltos, dado que recoge intereses encontrados y, en relación con lo apuntado, destaca que el Tribunal Supremo en su sentencia de 28 de enero de 1995 en relación al plagio señala que: *“no procede confusión con todo aquello que es común e integra el acervo cultural generalizado o con los datos que las ciencias aportan para el acceso y conocimiento de todos, con lo que se excluye lo que supone efectiva realidad inventiva, sino más bien relativa, que surge de la inspiración de los hombres y difícilmente, salvo casos excepcionales, alcanza neta, pura y total invención, desnuda de toda aportación exterior”*.

Incorporado todo ello al procedimiento, se formula nueva propuesta de resolución elaborada por la instructora, que propone declarar la nulidad del título de doctor al que se refiere el procedimiento.

Como se indicó, mediante resolución rectoral de 15 de octubre de 2020, se acordó remitir el conjunto del expediente y la propuesta de resolución a esta Comisión, con suspensión del plazo para resolver el procedimiento administrativo.

En la diligencia de remisión del expediente, de fecha 22 de octubre de 2020, se advierte que los justificantes de recepción de la comunicación de esa resolución con efectos suspensivos son actuaciones posteriores, que se recibirían en fecha posterior al cierre y formación del expediente para remitirlo a esta Comisión Jurídica Asesora y por eso no constan en el expediente, aunque se remitirán tan pronto como se reciban.

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 Ciencia, Universidades e Innovación, 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 Universidad Complutense de Madrid, por el artículo 8.2.a) de sus Estatutos, aprobados por el Decreto 32/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno (BOCM de 24 de marzo), “... *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 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 el presente caso sólo pone fin a la vía administrativa y, en consecuencia, es susceptible de ser declarado nulo por el procedimiento de revisión de oficio, la resolución del rector, en base a lo resuelto por el tribunal calificador, que concedió al interesado el título de doctor.

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, según se viene manteniendo por esta Comisión, entre otros en el Dictamen 562/19, de 26 de diciembre, deberá considerarse el 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 14 de enero de 2020, aunque con anterioridad se efectuasen actuaciones preparatorias, al objeto de tomar la decisión correspondiente y, se ha visto interrumpido con ocasión del estado de alarma derivado de la crisis sanitaria, entre las fechas del 14 de marzo y el 1 de junio de 2020, según se dispuso en la Resolución del Rector de la Universidad

Complutense de Madrid de 15/03/2020, que vinculaba sus efectos y vigencia a lo dispuesto en el Real Decreto 463/2020 y en el Acuerdo de 13 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y, en cuando a su reanudación, en la Resolución del Rector de 25/05/2020 (BOUC 29/05/2020).

Posteriormente, también se ha acordado la suspensión del procedimiento por la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora, en dos ocasiones, la primera entre el 14 de julio- fecha del registro de salida de la primera solicitud de dictamen a esta Comisión- y el 25 de septiembre de 2020, y la actual, que lo mantiene suspenso desde el 22 de octubre, siguiendo el mismo criterio.

Como se indicó, entre los antecedentes de hecho se ha acreditado la comunicación del primer periodo de suspensión procedimental a los interesados, que se ha previsto en la diligencia de la instructora del procedimiento, de fecha 25 de septiembre de 2020.

Según lo indicado, para evaluar la duración del procedimiento, debemos considerar la suma de los siguientes periodos, todos ellos del 2020: el comprendido entre el 14 de enero y el 14 de marzo, el que media desde el 1 de junio al 14 de julio y, finalmente el que se extiende entre el 25 de septiembre y el 22 de octubre. Así las cosas, se habrían consumido cuatro meses y medio hasta el referido día 22 de octubre, momento en que se solicita este dictamen, por lo que- salvando la circunstancia de que deberán incorporarse los justificantes de recepción de la comunicación de esa resolución con efectos suspensivos-, el procedimiento no se encuentra caducado.

Continuando con el análisis del procedimiento y sin perjuicio del análisis de fondo que corresponda sobre la propuesta, se observa que el procedimiento se ha desarrollado correctamente. Así, dando cumplimiento a lo indicado en el anterior Dictamen 410/20 de esta

Comisión, se han salvado los trámites del procedimiento que ya se habían realizado correctamente y se han cumplimentado los que faltaban y, por tanto, se ha concedido el trámite de audiencia a la directora de la tesis cuestionada y a todos los miembros del tribunal valorador, dándoles traslado de los informes emitidos en las actuaciones preparatorias y del conjunto del procedimiento. Todos ellos han presentado sus alegaciones.

Finalmente, a la luz del conjunto del expediente, se ha dictado nueva propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncia sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concreta la causa en la que se apoya la nulidad propuesta que en el presente expediente y, se ha remitido todo ello a esta Comisión para su preceptivo dictamen.

**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 transcurridos dos años es cuando se plantea la posibilidad de su revisión.

Por otro lado, según el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, 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.

En el mismo sentido se pronuncia, en el ámbito propio de la Universidad Complutense, el artículo 9.1 de sus Estatutos, que establece que las resoluciones del Rector/a, salvo en materia de contratación administrativa, en la que se estará a lo dispuesto en su normativa específica reguladora, los acuerdos del Consejo Social, del Consejo de Gobierno, del Claustro Universitario y de la Junta Electoral Central, así como las demás resoluciones, acuerdos y actos de trámite cualificados cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca, agotan la vía administrativa y serán directamente impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso de reposición, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas 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 -así en el Dictamen nº193/16 de 9 de junio y en el nº 125/17 de 23 de marzo, este último también referido a la posibilidad de la revisión de un título de doctor-, 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, incumbiendo su prueba a la parte que los alega y, 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”.*

**CUARTA.-** Una vez analizados los aspectos procedimentales y las premisas normativas, procede entrar a conocer el fondo del asunto y

evaluar si en este caso concurren las circunstancias concretas que puedan hacer prosperar la propuesta de revisión de oficio.

El artículo 38 de la Ley Orgánica de Universidades, 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 (...) se organizarán y realizarán en la forma que determinen los estatutos, de acuerdo con los criterios que para la obtención del título de Doctor apruebe el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades. En todo caso, estos criterios incluirán la superación de un período de formación y la elaboración, presentación y aprobación de un trabajo original de investigación”*.

Recordemos que, esta tesis se defendió bajo el programa de doctorado del RD 1393/2007, en su período en extinción, por haber entrado ya en vigor el RD 99/2011, que regula las enseñanzas oficiales de Doctorado, y en función del cual se establecieron unos períodos transitorios para poder defender la tesis doctoral.

Así, la disposición transitoria primera del RD 99/2011, disponía el siguiente régimen transitorio:

*“Doctorandos conforme a anteriores ordenaciones.*

*1. A los doctorandos que en la fecha de entrada en vigor de este real decreto hubiesen iniciado estudios de doctorado conforme a anteriores ordenaciones, les será de aplicación las disposiciones reguladoras del doctorado y de la expedición del título de Doctor por las que hubieren iniciado dichos estudios. En todo caso, el régimen relativo a tribunal, defensa y evaluación de la tesis doctoral previsto por el presente real decreto será aplicable a dichos estudiantes a partir de un año de su entrada en vigor.*

*2. En todo caso, quienes a la entrada en vigor de este real decreto se encuentren cursando estudios de doctorado disponen de 5 años para la presentación y defensa de la tesis doctoral. Transcurrido dicho plazo sin que se haya producido ésta, el doctorando causará baja definitiva en el programa”.*

Por tanto, en el caso que ahora nos ocupa, resultaban de aplicación las disposiciones reguladoras del doctorado y de la expedición del título de Doctor reguladas por el precedente, Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre y, la doctoranda dispuso de un plazo de 5 años, desde el 11 de febrero de 2011, para la presentación y defensa de su tesis doctoral, ya que en otro caso causaría baja definitiva en el programa.

Según ha quedado documentado en el expediente, el acta de la defensa y lectura de la tesis doctoral cuestionada se produjo el día 1 de febrero de 2016, por lo tanto, pocos días antes de la expiración del plazo señalado en la disposición transitoria primera del RD 99/2011, cuya finalización hubiera determinado que la doctoranda causara baja definitiva en el programa de doctorado.

El citado Real Decreto 1393/2007, se refería en su artículo 11 a las enseñanzas de doctorado, recalcando la necesaria originalidad del imprescindible trabajo de investigación, diciendo: *“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 de la misma norma determinaba que consistiría en *“un trabajo original de investigación elaborado por el candidato en cualquier disciplina”*, lo mismo que se recoge en el posterior Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, cuyo artículo 13 señala: *“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 un trabajo de investigación- una tesis- que debe ser original, de modo que para que prosperase la revisión de oficio del título de doctor a que se refiere el presente, habría que acreditar que la tesis cuestionada fue plagiada.

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 caso que ahora nos ocupa, los únicos argumentos incorporados al expediente- vertidos por la autora de la tesis y por la directora del indicado trabajo doctoral-, para rechazar su nulidad por falta de originalidad, se centran en la circunstancia de que el trabajo del 2008, al parecer no se encontraba publicado en papel y solamente lo

estaba en el Repositorio de la Universidad de Salamanca, considerando que ello debiera conducir a considerar que su contenido “*era común*” y formaba parte del “*acervo cultural generalizado en la materia*” y, por tanto, no podría considerarse plagiado.

Un repositorio institucional es un archivo donde se depositan, en formato digital, materiales derivados de la producción científica o académica de una institución (universidades, centros de investigación). La utilización de estos repositorios por las universidades conforma una estrategia de promoción de la producción científica y de los recursos educativos abiertos, que facilita la innovación educativa, en relación con las previsiones del artículo 37.1 de la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, pero también generan una gran preocupación por la necesaria garantía de los derechos de autor, habiéndose denotado que en los repositorios universitarios hay un alto grado de desarrollo sobre el acceso libre a la información, pero no sobre el plagio.

Sobre la cuestión del lícito empleo de la información obtenida de estos repositorios y su debido equilibrio con el reconocimiento y respeto de la autoría intelectual, resulta aclaradora la reciente Sentencia del Tribunal Supremo 20/2020, de 16 de enero, de la Sala 1ª de lo Civil, dictada en el Recurso de Casación 2742/2017. La misma desestima un recurso de casación planteado por un profesor universitario y confirma la sentencia de apelación de la Sección 3ª de la Audiencia Provincial de Burgos, de 17 de mayo de 2017 que, refiriéndose al plagio de un trabajo incluido en el repositorio universitario, explica que, “*...no cabe escudarse en que las ideas transmitidas constituirían un conocimiento común para negar originalidad a la obra parcialmente reproducida*” y añade que el trabajo de investigación, que fue publicado en el repositorio de la biblioteca de la Universidad de Burgos, “*tendría la consideración de obra literaria científica*”, dentro del área de

conocimiento de la Historia del Derecho y, por tanto, “*es susceptible de generar derechos de propiedad intelectual*” en la medida en que se encuadra en el artículo 10.1.a de la ley de Propiedad Intelectual. Por todo ello, el Alto tribunal confirma la sentencia de la Audiencia que declaró vulnerado el derecho de autor del alumno, por lo que, además de condenar al profesor a pagar una indemnización, ordenó la publicación de la sentencia o al menos del contenido íntegro del fallo en la Revista Jurídica de Castilla y León, a costa del demandado.

En relación con el requisito de la originalidad, la sentencia de la Audiencia Provincial que confirmó el Tribunal Supremo, se refiere al plagio, diciendo: “*(cuando) el plagio consiste en disfrazar como propio lo que es una obra ajena, (...) dando al texto de la obra copiada una forma diferente para hacerlo pasar como propio, (...) es congruente exigir a la obra copiada un cierto grado de originalidad porque será esta la que permitirá distinguir el plagio a la vista de la comparación de dos textos que no son idénticos. A pesar de la falta de identidad, si se comprueba que hay estructuras, o formas de decir, o correlación de ideas que se repiten en ambas obras, y siendo una de ellas cronológicamente anterior a la otra, se podrá concluir con la existencia de plagio*”.

En el supuesto que ahora nos ocupa, tanto los informes de las dos expertas en derecho civil recabados con carácter previo a la incoación del procedimiento de revisión de oficio, como las conclusiones de la Comisión de la Escuela de Doctorado de la Universidad Complutense de Madrid, que constan en el Acta de su reunión de 21 de mayo de 2019, concluyeron que eran evidentes y muy trascendentes las *coincidencias* detectadas entre la tesis cuestionada y la que se reputaba plagiada, por lo que se avaló el inicio de las actuaciones de revisión.

Además, en el curso del procedimiento de revisión de oficio, fue designado por el Vicerrectorado de Estudios un tercer experto en materia de propiedad intelectual, que emitió informe técnico, de fecha

10 de marzo de 2020, que, tras analizar detenida y comparativamente las dos tesis analizadas, resultó determinante y vino a reforzar lo que las otras dos informantes ya habían avanzado en igual sentido, que una gran parte de la tesis de 2016 no era un trabajo científico original. Así, se recoge textualmente: “...Una gran parte de la tesis, y la que da sentido a la misma, no es original. (...) La tesis de la Sra...es poco más que una actualización de la tesis del Sr....al tiempo de la realización de esta segunda. (...) Respecto a la mal denominada por la Sra..... "Fe de erratas", en absoluto salva esta falta de originalidad de la tesis, más aun, la reafirma. Tanto por cómo introduce las citas del Sr. ..., por el número de veces que lo cita, y por la ubicación errónea de todas ellas, suponen una constatación de lo efectuado irregularmente en su tesis”.

A la vista de todo ello, puede afirmarse que, en este procedimiento de revisión de oficio, la Universidad Complutense de Madrid- a quien incumbía la carga de la prueba-, ha practicado prueba suficiente sobre la alegada falta de originalidad de la tesis cuestionada. A partir de la misma, se puede establecer que la resolución rectoral por la que se concedió el título de doctora a la afectada, incurrió en el supuesto de nulidad radical prevista en el artículo 47.1, apartado f) de la LPAC, al tratarse de un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos- los vinculados a la condición de doctor- careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

**QUINTA.-** Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, es preciso valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC que hayan de ser consideradas como límite a la revisión de oficio.

Este precepto dispone que “las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su

*ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.*

Sobre los límites de la revisión, el Tribunal Supremo en sentencia de 11 de enero de 2017 (RC 1934/2014), señala:«(...) *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, la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992, como ya dijimos en la STS nº 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), exige “dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u "otras circunstancias"); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”. (...)*

*La acción destinada a instar la nulidad de pleno derecho (...), no está sujeta a plazo alguno de prescripción y precisamente por ello el art. 106 de la Ley 30/1992 permite que solo puede impedirse su ejercicio en supuestos excepcionales. 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. Normalmente en aquellos casos en los que el lapso de tiempo transcurrido desde que se conocieron las*

*irregularidades o vicios del acto y la actitud de pasividad mostrada desde entonces permite entender que debe primar el principio de seguridad jurídica frente al de legalidad, pues la equidad y buena fe hacen improcedente su revisión. Así se ha considerado por la jurisprudencia, aplicando la excepción prevista en el art. 106 cuando se ha pretendido la anulación de deslindes aprobados décadas antes de su revisión (SSTS de 21 de febrero de 2006, rec. 62/2003 y de 20 de febrero de 2008 (rec. 1205/2006); o en los casos de anulación de un acuerdo de colegiación instado veinte años después (STS 16-7-2003, sección. 4ª, recurso 6245/1999), por entender que resulta contraria a la equidad; o cuando habían transcurrido 58 años desde la aprobación del deslinde que se pretendía impugnar (STS de 17 de noviembre de 2008 (rec. 1200/2006) entre otros».*

Entendemos que en el presente caso no ha transcurrido un tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora, ni tampoco se nos evidencia ninguna circunstancia que haga su ejercicio contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

En mérito de lo anteriormente expuesto la Comisión Jurídica Asesora emite la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede la revisión de oficio del acto de otorgamiento del título de doctora otorgado por el Rector de la Universidad Complutense de Madrid, a Dña. ...., como consecuencia de la falta de originalidad de la tesis doctoral titulada “*Custodia compartida y jurídica del menor*”, defendida ante el tribunal designado al efecto el 1 de febrero de 2016.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 10 de noviembre de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 516/20

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

Avda. Séneca, 2 – 28040 Madrid