

Dictamen n<sup>o</sup>: **221/15**  
Consulta: **Rector de la Universidad Complutense de Madrid**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **29.04.15**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 de abril de 2015, emitido ante la consulta formulada por el rector de la Universidad Complutense de Madrid, a través de la consejera de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, sobre el procedimiento de revisión de oficio de la resolución del concurso para la provisión de una plaza de profesor asociado en la Universidad Complutense de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 25 de marzo de 2015 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid una solicitud de consulta del rector de la Universidad Complutense formulada a través de la consejera de Educación, Juventud y Deporte, sobre la revisión de oficio de la Resolución de 6 de octubre de 2010 por la que se resolvió el concurso para la provisión de una plaza de profesor asociado del área de conocimiento de A de la Facultad de B.

**SEGUNDO.-** Del examen del expediente administrativo remitido se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del Dictamen.

Por Resolución de 10 de junio de 2009 del vicerrector de Política Académica y Profesorado se publicó la convocatoria para la provisión de

plazas de profesores asociados para el Curso 2009/10, entre las que se encontraba una plaza en el área de conocimiento de A de la Facultad de B.

A este proceso de selección presentaron solicitud de participación L.L.L. y S.S.S., entre otros.

La Comisión de Selección, con fecha 13 de julio de 2009, formuló propuesta de provisión a favor de S.S.S.

Contra dicha propuesta, L.L.L. interpuso reclamación el 23 de julio de 2009 alegando que la candidata propuesta no cumplía con el requisito de participación establecido en la convocatoria, así como la discrepancia en la valoración de determinados méritos al aplicar el baremo así como la irregular composición de la Comisión de Selección al constituirse solo con cuatro miembros en lugar de cinco.

Por Resolución del vicerrector de Política Académica y Profesorado, de 29 de octubre de 2009, se estimó la reclamación presentada en relación a la aplicación de determinados apartados del baremo, desestimó los restantes motivos de impugnación y ordenó la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la valoración de los méritos de los aspirantes, ajustándose al contenido de la Resolución y la formulación de una nueva propuesta de provisión de la plaza.

En su ejecución la Comisión de Selección formuló una segunda propuesta el 25 de noviembre de 2009 a favor de S.S.S. Contra esta segunda propuesta, el otro concursante interpuso nueva reclamación el 7 de diciembre de 2009 alegando de nuevo la defectuosa composición de la Comisión de Selección. Aducía, asimismo, que en la nueva propuesta se alteraron los criterios valorativos empleados en la primera con la finalidad de *“soslayar las infracciones denunciadas en la anterior resolución, para volver a resolver su propuesta en el mismo sentido”*. Impugna en su escrito la mayoría de los criterios de valoración de los apartados de *“Experiencia profesional”*, *“Experiencia docente e investigadora”* y *“Otros Méritos”*, planteando

nuevamente la admisión al proceso de selección de S.S.S. y la imparcialidad de los miembros de la Comisión de Selección, por "*su manifiesto favoritismo hacia la candidata propuesta*" por lo que debían ser destituidos.

En la tramitación de la reclamación se emitió informe por la Comisión de Selección a la vista del cual se solicitaron aclaraciones el 12 de abril de 2010 por el vicerrector ordenando que se diera traslado de las aclaraciones a los interesados para que formularan alegaciones.

Emitido ese informe aclaratorio en el que se manifiesta que se procedió a una reordenación de la valoración efectuada se concedió trámite de audiencia a los interesados en el que el reclamante presentó escrito el 26 de mayo de 2010 criticando las explicaciones de la Comisión. Considera que sus miembros "*(...) se han desacreditado en cuanto a la imparcialidad exigible y deben ser recusados por su manifiesto favoritismo hacia una candidata*". Indica que se reserva ejercer acciones penales por una posible prevaricación.

Por Resolución de 27 de julio de 2010 del rector se estimó parcialmente la anterior reclamación ordenando la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la valoración de los méritos de los candidatos, efectuándose una nueva valoración y propuesta de adjudicación.

El resto de las alegaciones del reclamante fueron desestimadas. En concreto, y por lo que respecta a la recusación, se desestimó por no haber seguido los trámites previstos en el artículo 29.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) al no haberla presentado durante la tramitación del procedimiento sino una vez finalizada la propuesta de provisión de la plaza en vía de reclamación sin que se acreditase que concurriese alguno de los motivos tipificados como causas de recusación en el artículo 28.2 de la citada Ley.

La Comisión de Selección, con fecha 6 de octubre de 2010, en ejecución de la anterior Resolución, formuló la tercera propuesta de provisión a favor,

nuevamente, de S.S.S. Consta un sello de la misma fecha en el que indica que ha sido publicada ese mismo día y en el espacio destinado a la firma consta “*Sección de Personal*”.

El reclamante, con fecha 1 de febrero de 2011, presentó escrito solicitando que la Comisión de Selección ejecutase la Resolución de 27 de julio de 2010 y formulase nueva propuesta de provisión.

Presenta un nuevo escrito el 10 de febrero indicando que le han comunicado que la Comisión juzgadora ya formuló propuesta de provisión y que fue publicada en el Departamento por lo que solicita que se le remitan todos los documentos del expediente a efectos de la posibilidad de interponer una revisión de oficio (documento nº 18 que obra incompleto en el expediente).

Con fecha 1 de julio de 2011 el reclamante presentó escrito a través del cual solicitaba la revisión de oficio a fin de declarar nula de pleno derecho la tercera propuesta de la Comisión de Selección por concurrir los presupuestos legales previstos en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC por haber incurrido la Comisión de Selección en las siguientes infracciones:

*1ª.- La indebida admisión de concursantes.*

*2ª.- La alteración de los ‘baremos’ de puntuación.*

*3ª.- La composición de la Comisión de valoración de forma ilegal.*

*4ª.- Las recusaciones de los miembros de la Comisión alegada y no tramitada”.*

Mediante escrito presentado el 17 de octubre de 2011, el reclamante informó de la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la petición de revisión de oficio que se tramitó en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid (Procedimiento Abreviado 4/2012).

Con fecha 15 de enero de 2014 se dictó sentencia por la que se estimaba parcialmente el recurso, anulando la desestimación presunta por silencio administrativo y acordando la retroacción de actuaciones a fin de que la Universidad tramite la solicitud de revisión de oficio.

Se basa la sentencia en que la resolución de 6 de octubre de 2010 no fue adecuadamente notificada al reclamante originándole una situación de indefensión.

En ejecución de la citada sentencia, por Resolución del Rector de 24 de marzo de 2014 se inició la instrucción del procedimiento de Revisión de Oficio.

Se recabó el informe de la Asesoría Jurídica de la Universidad, que se emite el 21 de mayo de 2014, en el que considera que no concurre ninguna causa de nulidad de pleno derecho puesto que los vicios alegados no afectan a lo que son las normas esenciales que contienen las reglas para la formación de la voluntad de los órganos colegiados por lo que deben analizarse al amparo de una posible anulabilidad, no siendo la revisión de oficio el cauce adecuado. El único motivo de nulidad que puede examinarse en vía de revisión sería la indebida constitución de la Comisión de Selección entendiendo el informe que en las reuniones la Comisión actuó con el quórum suficiente (cuatro de cinco miembros) por lo que tampoco concurre dicha causa de nulidad.

Una vez finalizada la instrucción del expediente, mediante escrito de la secretaria general de la UCM de 23 de mayo de 2014, se otorgó trámite de audiencia al solicitante de la revisión.

En uso de dicho trámite, con fecha 25 de junio de 2014, el reclamante presentó escrito de alegaciones en el que reproducía nuevamente lo manifestado en su escrito de 1 de julio de 2011.

El 30 de junio de 2014, la secretaria general de la UCM elevó una propuesta de resolución entendiendo que no procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 6 de octubre de 2010.

El 24 de julio de 2014 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid una solicitud de consulta del rector de la Universidad Complutense formulada a través de la consejera de Educación, Juventud y Deporte, sobre la revisión de oficio de la Resolución de 6 de octubre de 2010, siendo objeto del Dictamen 391/14, de 10 de septiembre, en el que se recogía como conclusión: *“Procede retrotraer las actuaciones, a fin de otorgar trámite de audiencia a la persona a quien se adjudicó la plaza de profesor asociado por el acto cuya revisión se pretende en este procedimiento”*.

A la vista del anterior Dictamen, con fecha 22 de diciembre de 2014, se otorgó trámite de audiencia a la persona adjudicataria de la plaza, no contando la presentación de alegaciones dentro del plazo concedido para ello.

Finalmente, el 16 de marzo de 2015, la secretaria general de la UCM elevó una propuesta de resolución en la que, al igual que en su anterior propuesta de 30 de junio de 2014, entendía que no procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 6 de octubre de 2010.

Para la propuesta ni el acto se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido ni se han vulnerado las normas que rigen la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

**TERCERO.-** El rector de la Universidad Complutense de Madrid, formula consulta a través de la consejera de Educación, Juventud y Deporte, que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 25 de marzo de 2015, y corresponde su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 29 de abril de 2015.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada, se consideró suficiente.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1. letra f) 2º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y a solicitud del rector de la Universidad Complutense, cursada a través de la consejera de Educación, Juventud y Deporte, en virtud del artículo 14.4 de la citada Ley en relación con el artículo 32.4 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

La Universidad Complutense está legitimada para recabar dictamen de este Consejo Consultivo en virtud de lo dispuesto en el ya citado artículo 13.1.f) de la Ley del Consejo, debiendo traerse a colación el artículo 102.1 de la LRJ-PAC en el que se establece la posibilidad que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC, y, desde el punto de vista del procedimiento, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente que adquiere carácter vinculante para poder acordar la revisión. La referencia del artículo 102.1 y 2 de la LRJ-PAC hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente*” debe entenderse hecha al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, creado por la citada Ley 6/2007, de 21 de diciembre.

**SEGUNDA.-** La revisión de oficio se contempla en la legislación de procedimiento administrativo como un procedimiento especial que permite a las Administraciones públicas, de oficio o a instancia de los particulares, revisar sus actos, acuerdos e incluso reglamentos cuando concurre una causa de nulidad de pleno derecho.

Al tratarse de una solicitud de revisión instada por un particular, el transcurso del plazo para resolver no determina la caducidad del procedimiento sino su desestimación por silencio administrativo (artículo 102.5 de la LRJ-PAC). Igualmente ha de destacarse que no ha sido preciso conceder trámite de audiencia por cuanto no se tienen en cuenta en la propuesta de resolución hechos distintos a los conocidos y alegados por la entidad solicitante de la revisión.

En cuanto a la tramitación se ha instruido el oportuno procedimiento en el que se ha dado audiencia al solicitante de la revisión y, de conformidad con lo indicado en nuestro Dictamen 391/14, se ha concedido también audiencia a la persona que obtuvo la plaza de profesor asociado en cuanto podría resultar perjudicada por el presente procedimiento de revisión.

**TERCERA.-** En lo que respecta a la potestad de revisión de oficio este Consejo viene recordando reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efectos 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 sólo 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 19 de julio de 2013 (recurso 822/2011) citando 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”.*

Se trata de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación ya que, como señala la sentencia de 17 de enero de 2006 (recurso 776/2001) se trata de confrontar dos exigencias contrapuestas, el principio de legalidad y el de seguridad jurídica por los que solo procede la revisión en *“concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros”.*

**CUARTA.-** La legislación de procedimiento administrativo ha venido admitiendo, desde el artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, por influjo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el que los interesados pudieran solicitar a la Administración la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho hasta el punto de configurar una verdadera acción de nulidad.

Ahora bien, como venimos afirmando en numerosos dictámenes el mecanismo de la revisión de oficio ha de utilizarse con extrema precaución por cuanto afecta a actos firmes y por consiguiente puede dañar la seguridad jurídica consagrada en el artículo 9 de la Constitución.

La presente solicitud de revisión se basa en la causa de nulidad del artículo 62.1 e) *“Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*.

Entiende el reclamante que la persona a quien se adjudicó la plaza no reunía los requisitos exigidos en la convocatoria, se alteraron los baremos de puntuación en función de las reclamaciones planteadas y la Comisión de Valoración se constituyó ilegalmente al faltar miembros sin justificación.

Procede examinar las causas de nulidad invocadas sin entrar en otras que, igualmente, podrían haberse invocado como la del artículo 62.1 a) de la LRJ-PAC en cuanto al derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución del acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.

En cuanto a la admisión de la persona que resultó adjudicataria de la plaza la solicitud de revisión considera que no reunía los requisitos establecidos en las bases. En concreto se admitió para el cómputo de antigüedad la participación como jurado en un concurso juvenil y la condición de asesora de una exposición temporal.

No puede entenderse que concurra tal causa de nulidad. La valoración de los méritos de los aspirantes exige una valoración de las bases del procedimiento que implica una cierta discrecionalidad técnica. Si bien es cierto que el Tribunal Supremo en su más reciente jurisprudencia es cada vez más restrictivo en cuanto a la aplicación de este criterio, como recuerda en la sentencia de 31 de julio de 2014 (recurso 2001/2013) *“(...) una cosa es que en sede judicial no se pueda sustituir el criterio técnico del tribunal calificador o valorar su mayor o menor acierto siempre que no sea absurdo su juicio y*

*otra que no quepa revisar la forma en que ha sido aplicado. No tienen razón, en este sentido, ni el informe de la presidenta del tribunal calificador, ni las manifestaciones expresadas en las actas de éste ni, tampoco, la sentencia sobre la irrevisabilidad de los ejercicios o, si se prefiere, de las calificaciones que se les otorgaron. Cabe, perfectamente, en aquellos casos en que se alegue error o arbitrariedad, por ejemplo, por no seguir el mismo criterio respecto de todos los aspirantes, lo cual, si se produce, supone, además, apartarse de las bases e introducir un trato desigual a los aspirantes”.*

En este caso la valoración de los dos méritos alegados exige un juicio sobre los méritos y las bases del concurso poniéndolos en relación con la concreta plaza que se deseaba proveer (profesor asociado de A). Por ello no es posible sustituir el criterio de la comisión de valoración por el expuesto en la solicitud de revisión y menos todavía en un procedimiento de revisión de oficio, ya que, en todo caso, estaríamos ante una causa de anulabilidad y no de nulidad.

Lo mismo puede decirse de la alteración de los baremos de puntuación, actuación de la Comisión de Valoración, que fue reconocida por la propia Universidad Complutense en la resolución del Rector de 27 de julio de 2010. Resulta ciertamente sorprendente que, tras las dos retroacciones ordenadas desde el Rectorado para efectuar una nueva valoración, la Comisión de Valoración mantuviese la misma propuesta cambiando los criterios valorativos especialmente en la última en la que parece que no se cumple lo ordenado por el Rectorado en la citada resolución.

Ahora bien, es lo cierto que no estamos ante una vía de recurso sino ante una revisión de oficio basada en causas tasadas de nulidad y la actuación de la Comisión no puede decirse que haya omitido el procedimiento puesto que el Tribunal Supremo ha considerado que los “*comportamientos continuados, infractores del ordenamiento jurídico*” no encajan en esta causa de nulidad – sentencia de 26 de julio de 1994 (recurso 11596/1990)-.

Es más, la ciertamente defectuosa notificación que claramente perjudicó al solicitante de la revisión tampoco es causa de nulidad sino que tan solo afecta a su eficacia, como destacamos en nuestro Dictamen 182/15, de 15 de abril, con cita de la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2013 (recurso 472/2012) por más que tal modo de actuar no sea propio de una Administración en un Estado de derecho.

Resta por analizar la causa de nulidad relativa a la composición de la Comisión Valoradora.

A este respecto ha de destacarse que el hecho de que la Comisión actuase solo con cuatro de sus cinco miembros no vicia de nulidad sus actos por cuanto el artículo 26.1 de la LRJ-PAC exige para la válida constitución de los órganos colegiados la presencia del presidente, del secretario y de la mitad de sus miembros.

Para concluir y en cuanto a la recusación de los miembros de la Comisión esta fue desestimada por la Resolución del Rector de 27 de julio de 2010 por lo que debería haberse recurrido en plazo. Además ha de destacarse que el solicitante de la revisión no aporta prueba alguna a tal efecto.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la solicitud de revisión de oficio de la Resolución de 6 de octubre de 2010 por la que se resolvió el concurso para la provisión de una plaza de profesor asociado del área de A de la Facultad de B.

Madrid, 29 de abril de 2015