Dictamen nº: **562/19**
Consulta: **Rector de la Universidad Autónoma de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **26.12.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 26 de diciembre de 2019, sobre la consulta formulada por el rector de la Universidad Autónoma de Madrid (en adelante, UAM) 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 D. …… (en adelante, el interesado) por la defensa de su tesis doctoral titulada "Cortes de Cádiz: ¿Génesis y topos del liberalismo mexicano?" al considerar que adolecía de falta de originalidad.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El día 28 de noviembre de 2019 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen de 4 de noviembre de 2019, canalizada a través del consejero de Ciencia, Universidades e Innovación, referida al expediente de revisión de oficio del título de doctor de D. (…) por considerar que la tesis defendida no era original.

A dicho expediente se le asignó el número 552/19, 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. Rocío Guerrero Ankersmit, 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 26 de diciembre de 2019.

El escrito por el que se solicitaba el dictamen fue acompañado del expediente de revisión de oficio 1/2019. Se observa, no obstante, que dicho expediente está incompleto pues, como ya se advirtió en nuestro anterior Dictamen 346/19, de 19 de septiembre, no aparece en el mismo el acto administrativo cuya revisión se pretende por el que se concedió al interesado el título de doctor.

La ausencia de este documento exigiría, por parte de esta Comisión Jurídica Asesora, una solicitud para que se completara el expediente con suspensión del plazo para emitir dictamen. No obstante, se estima oportuna la emisión del dictamen al observarse un defecto grave en el procedimiento tramitado, sin perjuicio de que si se incoara nuevo procedimiento de revisión de oficio y se formulara nueva solicitud de dictamen, se remita todo el expediente completo.

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

En el mes de junio de 2009 (se desconoce el día exacto al no haberse remitido la documentación de los actos cuya revisión se pretende) D. (…) defendió su tesis doctoral frente a un tribunal académico de la UAM bajo el título "*Cortes de Cádiz: ¿Génesis y topos del liberalismo mexicano?*", siéndole concedido el título de doctor.

Con fecha 5 de octubre de 2018 D. (...), de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., CIDE, México, puso en conocimiento del Decano de la Facultad de Derecho de la UAM, a través de comunicación dirigida por correo electrónico, el presunto plagio que por D. (...) habría cometido en su tesis doctoral, en relación con el libro "*El Manto liberal. Los poderes de emergencia en México, 1821-1876,*" Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, del que era autor el primero. En el correo señalaba que las páginas 62 a 115 de la tesis doctoral, correspondientes a los apartados III-2 a III-7, eran un "*plagio verbatim*", palabra por palabra, de los capítulos 2 y 3 de su libro, correspondientes a las páginas 26 a 83.

A raíz de la denuncia, el vicerrector de Investigación de la UAM informó sobre el presunto plagio en la reunión del Comité de Ética de la Investigación de la UAM (CEI-UAM). El decano de la Facultad de Derecho trasladó al Comité la documentación objeto de la presunta infracción, que le hizo llegar el director de la tesis doctoral. Los miembros de la CEI-UAM acordaron nombrar una subcomisión ad hoc para estudiar la denuncia.

Tras el análisis comparativo de los documentos la subcomisión informó que la tesis doctoral hacía un plagio literal, incluidas notas a pie de página, de dos capítulos del libro "*El Manto liberal. Los poderes de emergencia en México, 1821-1876*". Señalaba que se había comprobado que, de una tesis de 260 páginas, 53 eran una copia literal, lo que correspondía a un 20% del total y que esta copia literal afectaba al total de la tesis, siendo parte relevante del corpus de la misma.

A la vista del anterior informe, con fecha 20 de diciembre de 2018 el CEI-UAM recomendó eliminar la tesis doctoral de D.(...) del repositorio institucional de la UAM; informar a la editorial que había

publicado el libro *"Cortes de Cádiz, ¿Génesis y topos del liberalismo mexicano?"* de las conclusiones de dicho comité e informar a la Escuela de Doctorado de la UAM, recomendando el inicio de los procedimientos legales para la retirada del título de doctor por la UAM.

El 8 de mayo de 2019 el rector incoó un procedimiento de revisión de oficio para declarar, si procediese, la nulidad del título de doctor de D. (...), así como de los actos administrativos previos (depósito de la tesis doctoral, autorización de su exposición y defensa y de nombramiento del Tribunal para su calificación; y calificación concedida por el Tribunal) como consecuencia de la posible falta de originalidad de su 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); adoptar como medida provisional la anotación preventiva de la indicación de *"tesis doctoral sometida a revisión"* y notificar dicho acuerdo al doctor, al director de la tesis, a los miembros del tribunal de la tesis, y a la secretaria general de la Universidad, así como al denunciante, al efecto de que en un plazo de diez pudieran hacer alegaciones.

Con fecha 22 de mayo de 2019 el director de la tesis doctoral remite escrito en el que reconoce que la reclamación del denunciante está plenamente justificada y afirma que *"el plagio en todas sus formas, y en especial en la academia, debe perseguirse con severidad"*. Además, dice:

> *"Lamento, como director de la tesis doctoral, no haber detectado en su momento este fraude y quisiera señalar en mi descargo que la conclusión de esta tesis doctoral se produjo en un momento en el que vencían los plazos para su presentación, lo que hizo que su finalización se precipitara y que lo acelerado de su fase final*

ayudó a la comisión del fraude. Sin embargo, y esto es lo que me resulta inexplicable, dirigí esta tesis durante muchos años, con interrupciones y reanudaciones, y desde la distancia, puesto que el doctorando era mexicano y podía ocuparse de la tesis cuando se lo permitían sus obligaciones profesionales. Dediqué mucho tiempo a la corrección de la misma y a la orientación del candidato por correo y en tutorías en México aprovechando mis visitas profesionales a este país. El que tanto tiempo después se haya desvelado este desagradable suceso es para mí motivo de una gran decepción y todavía algo que me resulta difícil de asimilar".

Por su parte, el vicesecretario general de la UAM, miembro del tribunal calificador informa:

«A mi entender el trabajo de tesis doctoral presentado por (…) goza, en su motivación y aportación, de originalidad y nutre a la academia de conocimiento. Es un trabajo novedoso. Es por ese motivo, por el cual, no tuve objeción en que le fuera otorgado el grado de doctor.

Caigo en la cuenta ahora de que en algunas partes de la tesis doctoral hay elementos rescatados del documento del doctor (…). Esta situación desafortunada, sin embargo, a mi entender, no incide en la originalidad de la tesis del sustentante ni aporta argumentos adicionales para enriquecer o modificar el tema central de estudio. Opino que, si eliminásemos de la tesis doctoral de (…), el texto coincidente de la obra "El Manto Liberal", del doctor (…), el documento de tesis elaborado seguiría siendo suficiente para hacerle merecedor del grado de doctor.

Es por todo esto que sigo convencido de la originalidad del trabajo doctoral de (…) y les adjunto mi opinión al respecto».

Por escrito fechado el día 14 de junio de 2019 el doctor cuyo título es objeto del presente procedimiento de revisión de oficio, presenta alegaciones en las que, en síntesis, confirma la originalidad de la obra.

Con fecha 22 de junio de 2019 el rector de la UAM acuerda la apertura del período de prueba y encomienda a un especialista en materia de propiedad intelectual la emisión de un informe que acredite la concurrencia, o no, de los hechos denunciados en la tesis doctoral del interesado.

El día 15 de julio de 2019 emite su informe como especialista en materia de propiedad intelectual una profesora titular de Derecho Civil de la UAM que concluye:

> *"A la vista de los fragmentos copiados en la tesis presentada por D. (…), de la obra de D. (…), cabe concluir que constituyen un plagio parcial incuestionable, por tratarse de una copia servil de los capítulos copiados (53 páginas copiadas de una obra de 260, dos capítulos enteros). La obra de D. (…) carece de originalidad en su totalidad, y al existir infracción de los derechos de autor de D. (…), la tesis no puede comunicarse, ni explotarse de ninguna manera, por constituir infracción de los derechos del autor plagiado".*

El 30 de julio de 2019 el rector de la UAM dictó propuesta de resolución en la que resolvía declarar la nulidad del título de doctor al interesado por concurrir la causa de nulidad del artículo 47.1.f) de la LPAC, así como de los actos administrativos previos de depósito de la tesis doctoral; autorización de su exposición y defensa y de nombramiento del Tribunal para su calificación y la calificación concedida por el Tribunal como consecuencia de la falta de originalidad de su tesis doctoral.

Solicitado el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, con fecha 19 de septiembre se aprobó el citado Dictamen 346/19, que concluyó que procedía la retroacción del procedimiento para que se diera traslado a todos los interesados en el procedimiento del informe de 15 de julio de 2019 de la profesora titular de Derecho Civil solicitado por el rector de la UAM y, efectuadas alegaciones, se dictara nueva propuesta de resolución. En el dictamen se advertía que, para evitar la caducidad del procedimiento, *"al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio, deberá acordarse la suspensión del procedimiento de conformidad con el artículo 22.1.d) LPAC".*

Recibido el dictamen, con fecha 30 de septiembre de 2019 el rector de la UAM dicta resolución por la que acuerda *"suspender el plazo para resolver en los términos contemplados en el artículo 22.1.d) de la LPAC"* y *"ordenar la notificación del presente acuerdo a las siguientes personas, a los efectos de que en un plazo de diez días, contados a partir del siguiente al de la notificación, puedan hacer alegaciones sobre el informe técnico de 15 de julio de 2019".*

Con fecha 28 de octubre de 2019 uno de los miembros del tribunal calificador remite un correo electrónico en el que efectúa alegaciones.

Ese mismo día. 28 de octubre de 2019, el interesado remite correo electrónico al que adjunta un escrito de alegaciones. El escrito no aparece firmado por el interesado que tampoco se identifica, no obstante, del contenido de las alegaciones se desprende que es el autor de la tesis doctoral objeto del presente procedimiento de revisión de oficio.

A la vista de las alegaciones formuladas, la vicerrectora acuerda con fecha 4 de noviembre de 2019 que *"recibidas las mismas puede comprobarse que estas no alteran el sentido de la resolución propuesta*

el 30 de julio de 2019, se solicita nuevamente dictamen de la Comisión Jurídica Asesora".

Con esa misma fecha el secretario general de la UAM, por delegación del rector, acuerda solicitar dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora.

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 UAM a través del consejero de Educación e Investigación, 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 UAM por el artículo 126,a) de sus Estatutos, aprobados por el Decreto 214/2003, de 16 de octubre, del Consejo de Gobierno: *"Son en todo caso, prerrogativas de la UAM: a) (…) los poderes de ejecución forzosa y revisión 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 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 solo 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 tribunal calificador por la se concedió al interesado el título de doctor. No es posible revisar, como pretende la propuesta de resolución, el depósito de la tesis doctoral, la autorización de su exposición y defensa y el nombramiento del tribunal calificador porque son actos de trámite que no ponen fin a la vía administrativa.

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.

En nuestro anterior dictamen se observó que no se había cumplimentado correctamente el trámite de audiencia porque, tras haberse realizado dicho trámite y efectuado alegaciones el interesado, se incorporó como prueba el informe de una especialista en propiedad intelectual, lo que suponía un defecto procedimental esencial, al causar indefensión al afectado por el procedimiento y concluía que procedía la retroacción del procedimiento para dar nueva audiencia a todos los interesados. También se advertía de la posible caducidad del procedimiento y que, para evitarla, podía acordarse la suspensión del procedimiento, de acuerdo con el artículo 22.1.d) de la LPAC que establece:

> *"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".*

A la vista del Dictamen 346/19, por Resolución del rector de 30 de septiembre de 2019 se acordó *"suspender el plazo para resolver en los términos contemplados en el artículo 22.1.d) de la LPAC"* y *"ordenar la notificación del presente acuerdo a las siguientes personas, a los efectos de que en un plazo de diez días, contados a partir del siguiente*

al de la notificación, puedan hacer alegaciones sobre el informe técnico de 15 de julio de 2019".

Sobre esta forma de proceder es preciso advertir que no es posible acordar la suspensión y, a la vez, conceder el trámite de audiencia porque esta suspensión es una medida excepcional que solo procede en los supuestos tasados del artículo 22.1 de la LPAC, sin que sea posible adoptarla en otros momentos del procedimiento.

En los dictámenes 504/11, de 21 de septiembre y 471/12, de 26 de julio del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid se advertía que la realización de actuaciones instructoras, una vez acordada la suspensión del procedimiento levanta, de facto, la suspensión acordada, al haber desaparecido la causa justificativa de la suspensión.

La figura de la suspensión del procedimiento ha de ser objeto de una interpretación restrictiva, tal y declara el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia 1313/2018, de 26 de junio (JUR 2008/329160) que dice:

> *«(….), no puede acogerse la tesis sostenida por el representante de la Administración según la cual no cabe dar a las exigencias de notificación previstas en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre la condición anulatoria que se pretende por tratarse -según el Abogado del Estado- de una mera "irregularidad formal" carente, por tanto, de efecto invalidante alguno. Y es que no puede olvidarse que la suspensión del plazo para resolver tiene carácter excepcional y debe, por tanto, ser objeto de interpretación restrictiva; la norma aplicable ha condicionado dicha suspensión al cumplimiento ineludible de los requisitos mencionados (la comunicación a los interesados tanto de la petición de informe como de su recepción) en términos que no dejan lugar a dudas, al*

utilizar la forma verbal imperativa hasta en dos ocasiones (deberá)».

En el presente caso, el acuerdo de suspensión del rector de 30 de septiembre de 2019 no menciona que la misma obedezca a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora y se adopta antes de la petición del mismo. Por otro lado, no consta que se haya comunicado al interesado la solicitud del dictamen a este órgano consultivo de fecha 4 de noviembre de 2019, presupuesto básico para que surta efecto la suspensión del procedimiento por la causa prevista en el artículo 22.1.d) de la LPAC.

Por estos motivos, no puede considerarse que la suspensión acordada por el rector el día 30 de septiembre de 2019 haya surtido efecto en el procedimiento, por lo que el transcurso de más de seis meses desde el acuerdo de incoación del procedimiento de revisión de oficio (8 de mayo de 2019) determina la caducidad del mismo.

La caducidad del presente procedimiento no impide, por aplicación del artículo 95 de la LPAC, la iniciación de uno nuevo, caso de existir causa legal para ello.

TERCERA.- Finalmente, dentro de la función ilustrativa que corresponde a esta Comisión Jurídica Asesora, y aun cuando el procedimiento remitido a dictamen preceptivo está caducado, se ha de observar que en relación a la conservación de los actos en los procedimientos caducados, la LPAC en su artículo 95.3, segundo párrafo, dispone lo siguiente:

"En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los

trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado".

En nuestros dictámenes 36/17 de 26 de enero y 367/18, de 2 de agosto, expusimos el alcance que había de darse a la conservación de los actos y trámites, con mención a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se ha pronunciado al respecto en varias sentencias:

«En la sentencia de 21 de noviembre de 2012 (rec. núm. 5618/2009), con cita de la sentencia del mismo tribunal de 24 de febrero de 2004 (recurso de casación 3754/2001), se pronunció en los siguientes términos:

"La declaración de caducidad, prevista en el apartado 5º del art.102 de la Ley 30/1992, determina la aplicabilidad de lo establecido en el artículo 44.2 de la misma Ley, a cuyo tenor la declaración de caducidad de los procedimientos iniciados de oficio conlleva el 'archivo de las actuaciones'. Respecto al significado de esta expresión, 'archivo de las actuaciones', esta Sala y Sección ya ha tenido ocasión de pronunciarse en la sentencia 24 de febrero de 2004 (recurso de casación 3754/2001), citada por la recurrente y uno de los recurridos, bien que en sentido divergente y en apoyo de sus tesis enfrentadas. En esta sentencia (referida a un procedimiento sancionador) abordamos la aplicación del principio de conservación de actos y trámites (artículo 66) a los procedimientos administrativos caducados, señalando (con unos razonamientos que resultan extensibles al caso que ahora nos ocupa) lo siguiente (fundamento jurídico octavo): 'Sabemos que la declaración de caducidad no impide la apertura de un nuevo procedimiento sancionador en tanto en cuanto la hipotética infracción que originó la incoación del procedimiento caducado no haya prescrito. Así se desprende, con nitidez, del mandato legal que se contiene en el artículo 92.3 de la Ley 30/1992 (...)".

Ahora bien, al declarar la caducidad la Administración ha de ordenar el archivo de las actuaciones (artículo 43.4 de la Ley 30/1992 en su redacción originaria; y artículo 44.2 de la misma Ley en la redacción ahora vigente), lo cual, rectamente entendido, comporta:

a) Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado. De lo contrario carecería de sentido aquel mandato legal. Afirmación, esta primera, que cabe ver, entre otras, en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de fechas 1 de octubre de 2001 (dos), 15 de octubre de 2001, 22 de octubre de 2001 y 5 de noviembre de 2001.

b) Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado. Concepto, éste, de actos independientes, que también cabe ver en las sentencias que acaban de ser citadas.

c) Que no cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado.

d) Que cabe, ciertamente, que en el nuevo procedimiento se practiquen otra vez las mismas actuaciones que se practicaron en

el primero para la constatación de todos esos datos, circunstancias y efectos. Pero habrán de practicarse con sujeción, ahora y de nuevo, a los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador y habrán de valorarse por su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse. Y

e) Que, por excepción, pueden surtir efecto en el nuevo procedimiento todas las actuaciones del caducado cuya incorporación solicite la persona contra la que se dirige aquél, pues la caducidad 'sanciona' el retraso de la Administración no imputable al administrado y no puede, por ello, desenvolver sus efectos en perjuicio de éste».

En el presente caso, siguiendo la anterior doctrina se habrá de observar que, aunque la Universidad Autónoma de Madrid puede acordar la incoación de un nuevo expediente de resolución contractual, debe tomar en consideración la doctrina expuesta en orden a la conservación de los actos.

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

CONCLUSIÓN

El expediente de revisión de oficio incoado por el rector el día 8 de mayo de 2019 está caducado.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, 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 26 de enero de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 562/19

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

C/ Einstein, nº 1 - 28049 Cantoblanco - Madrid