

Dictamen nº: **118/21**  
Consulta: **Rector de la Universidad Complutense de Madrid**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **09.03.21**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 9 de marzo de 2021, sobre la consulta formulada por el rector de la Universidad Complutense de Madrid 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 adolece de falta de originalidad.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 11 de febrero de 2021 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen de la Universidad Complutense de Madrid, referida al expediente de revisión de oficio del título de doctor de la persona citada en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 72/21, 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. Ana Sofía Sánchez San Millán, 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 9 de marzo de 2021.

**SEGUNDO.-** Del examen del expediente resultan los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

El 15 de octubre de 2018, la interesada defendió su tesis doctoral frente a un tribunal académico de la Universidad Complutense de Madrid, bajo el título “.....”, siéndole concedido el título de doctor.

El 21 de febrero de 2020 el Vicerrectorado de Estudios remitió a la Asesoría Jurídica de la citada universidad documentación relativa al posible plagio atribuido a la tesis doctoral de la interesada respecto a la tesis presentada, también en la Universidad Complutense en el año 2013, por Doña... con el título “.....”.

Entre dicha documentación se incluía, además de las dos tesis doctorales controvertidas, un escrito de la directora de la Escuela de Doctorado en el que se informaba que, ante la gravedad de las sospechas de plagio atribuido a la tesis doctoral de la interesada, en virtud de la cual se le concedió el título de doctor, el Vicerrectorado de Estudios determinó que se iniciara un estudio al respecto, según el procedimiento que la Escuela de Doctorado de la Universidad Complutense de Madrid había seguido en ocasiones anteriores, por lo que se habían solicitado informes a dos especialistas de prestigio sobre los ejemplares de dichas tesis doctorales procedentes del repositorio de tesis doctorales de la universidad. El escrito señala que los dos informes recibidos habían descrito suficientemente y analizado críticamente y de forma exhaustiva

las similitudes encontradas y coincidían en sus conclusiones que los niveles de plagio constatados en la tesis doctoral de la interesada eran muy elevados, lo que era avalado por la Escuela de Doctorado, y había sido ratificado en la Comisión de Doctorado de 18 de febrero de 2020.

En la documentación remitida por el Vicerrectorado se incluía un escrito firmado por la directora de la Escuela de Doctorado, en el que se detallaban los miembros del tribunal que juzgó cada una de las tesis y las calificaciones obtenidas, así como los dos informes que habían analizado las tesis doctorales discutidas.

El primero de los informes, firmado el 19 de diciembre de 2019, por un profesor titular de Lingüística General de la Universidad de Jaén, tras analizar y comparar el contenido de ambas tesis, alcanza las siguientes conclusiones:

*“a) Resulta palmario, más allá de cualquier duda razonable, que (...) (2018) reproduce en su mayor parte, tanto en forma como en contenido, el texto de (...) (2013). Las escasas y anecdóticas variaciones de redacción son ineficaces para cuestionar tal aserto. Manteniendo una estimación prudente, ambas tesis coinciden en no menos de dos tercios de su extensión: los capítulos 1 al 7 completos y la primera mitad del capítulo 8. La tipificación de dicha circunstancia, y sus eventuales consecuencias jurídico-administrativas, quedan en manos de las autoridades competentes en la materia. Ahora bien, en términos de peritaje lingüístico, que es el que concierne al autor de este informe, las evidencias de que (...) (2018) ha incurrido en plagio constante y sistemático resultan incontrovertibles.*

*b) Incluso en aquellos pasajes en los que ambas tesis difieren, por atender contextos de investigación distintos, persisten notables paralelismos en la metodología y en las pautas argumentativas, las cuales no pueden ser atribuidas ni a la casualidad ni a una tradición*

*académica compartida. Esta observación es aplicable especialmente a los capítulos 9 y 10. Asimismo, hay indicios racionales de que, salvo escasas excepciones, la bibliografía recogida en (...) (2018) se limita a ser una reproducción de la que aparece en (...) (2013).*

*c) El hecho de que la doctora (...) sea a la vez codirectora de (...) (2013) y directora única de (...) (2018) obliga a concluir que dicha doctora ha incurrido en una responsabilidad in vigilando, ya que disponía de los medios para haber detectado el plagio y la obligación académica de haberlo evitado”.*

El segundo de los informes, firmado el 12 de diciembre de 2019, por una profesora titular de Lengua Española, formula las siguientes conclusiones:

*“El marco teórico, antecedentes y bibliografía de consulta es idéntico. También es igual el enfoque de ambas tesis. Este último hecho y la existencia de una bibliografía común por sí mismo no implica ninguna valoración negativa. No obstante, hay que tener muy en cuenta que en una tesis de humanidades se trabaja de manera individual y, aunque el enfoque y el tema sean similares, siempre se encuentran diferencias en el modo de presentarlo y especialmente, en el caso de tesis sobre ELE, en la manera de abordar posibles cuestionarios, tanto desde un punto previo, metodológico, como en lo que respecta a la descripción y análisis de los resultados. En las dos tesis comparadas, sin embargo, existe también una misma manera de realizar el acercamiento personal al tema de investigación, mismo cuestionario y misma manera de describir los datos.*

*Profundizando un poco más en la bibliografía, se puede pensar que es lógico que sea idéntica en cuanto al reflejo del marco teórico, pues este es común en ambas tesis. No obstante, hay que señalar que desde 2013 al 2018 no se ha incorporado ningún trabajo nuevo en la tesis de este último año. La investigación en ELE es continua, los congresos*

*internacionales frecuentes y, desde luego, sí ha habido aportaciones nuevas del 2013 hasta el año 2018 que podrían haberse incluido en la última tesis. No cuestiono en ningún momento que la bibliografía sea la misma, pero sí que no existan aportaciones teóricas bibliográficas en la tesis del 2018 después del 2013. Es asimismo sorprendente que no se refleje en la lista de bibliografía la tesis del 2013.*

*Dado que el marco teórico es común, es lógico que existan semejanzas no solo en la bibliografía básica sino también en la forma de utilizarla para apoyar las ideas propias. Lo que encontramos, sin embargo, nuevamente es algo más: misma distribución de ideas por párrafos, casi idéntica selección de palabras (se cambia el orden o se utilizan sinónimos, como hemos visto en la primera parte del informe), misma argumentación (es decir, el texto va avanzando sobre las mismas ideas y se apoya en los mismos supuestos).*

*Como he intentado demostrar a lo largo de este informe, los aspectos relativos a la propia argumentación, el desarrollo del tema, la distribución entre párrafos, la construcción de las mismas oraciones dentro de los párrafos también es igual.*

*Las tesis no son solo iguales en cuanto a lo que tienen, sino que también son iguales en lo que respecta a lo que no incluyen: metodología sobre recogida de datos y utilización del cuestionario, como ya se ha comentado. En ninguna de las dos tesis se menciona cómo se ha elaborado el cuestionario, el motivo de elección de esas ocho preguntas y no otras. En ambas tesis solo se dice que el cuestionario es breve (en efecto, lo es). Como he demostrado, el cuestionario de 2018 es idéntico al del 2013. En la tesis de 2013 no se dice que ese cuestionario ni la selección de preguntas se haya basado en ningún estudio previo. Por lo que sé, es una creación de la doctoranda de 2013, que copia sin citar la doctoranda de 2018. Este hecho no es banal, pues el*

*cuestionario en sí puede condicionar los resultados y determinar la investigación.*

*La diferencia entre ambas tesis reside en que en la del 2018 se utiliza además el cuestionario para ofrecer datos concretos de la impresión que tienen los españoles, americanos y europeos acerca de la atribución de lo “iraní”, según se cita en la propia tesis (página 244-271). No se menciona ni metodología, ni proceso de selección de informantes (solo se dice que son españoles, americanos y europeos), ni manera de realizar las propias encuestas, etc. El hecho de realizar esta encuesta es una parte novedosa, de aportación personal de la tesis de 2018, pero hay que destacar que el cuestionario es el mismo que utiliza la tesis del 2013 para analizar la impresión cultural que tienen los informantes griegos acerca de España, cuestionario que, como ya hemos indicado, es exactamente el mismo que utiliza la tesis de 2013 para analizar el mismo tema, pero aplicado a informantes iraníes.*

*Considero que las aportaciones relativas a los comentarios de los resultados del cuestionario aplicado al informante iraní, realizado en la tesis de 2018, y que, en definitiva, es la parte investigadora original de la tesis de 2018 no pueden ser consideradas aportación investigadora suficiente para justificar una tesis doctoral.*

*La verdadera aportación y originalidad hubiera residido en ofrecer un cuestionario propio, basado en un enfoque concreto para el estudio del componente intercultural en ELE, y no en tomar el mismo cuestionario ‘de segunda mano’ para describir, y no explicar, las motivaciones del alumnado iraní en su estudio del español.*

*Por todo lo dicho y teniendo en cuenta los datos comentados en la primera parte de este informe (I. ANÁLISIS CUALITATIVO-COMPARATIVO), considero que la tesis de 2018 ha copiado aspectos esenciales de la tesis de 2013, que le han servido de manera crucial para elaborar una tesis que, en realidad, no es distinta de la original de*

*2013 en cuanto a sus aportaciones, más allá de que incluye un repaso sucinto por la historia del persa y de su ortografía y un listado de lo que piensan los extranjeros sobre los iraníes, aspectos que no considero suficientes como para considerarlos como aportación investigadora en una tesis doctoral”.*

**TERCERO.-** En virtud de los antecedentes descritos, por Resolución Rectoral de 29 de junio de 2020, se 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, con la que obtuvo la suficiencia para la concesión del citado título, circunstancia que se considera que sería constitutiva de la causa de nulidad radical 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).

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, por correo postal a la interesada el 3 de agosto de 2020, y a la autora de la tesis del año 2013, por correo electrónico el 1 de julio de 2020, confirmando su recepción ese mismo día.

El 17 de agosto de 2020 la interesada presentó alegaciones en las que sostuvo que el hecho que su trabajo se hubiese presentado en fecha posterior no indicaba, necesariamente, que su redacción también la hubiese hecho en este tiempo posterior. Detalla que diversas cuestiones

personales afectaron a una evolución continua y continuada para que la tesis pudiese estar terminada en el tiempo más breve posible, pero que jamás desistió de su intención y en cuanto tuvo la oportunidad, retomó lo que estaba pendiente de finalizar. Añade que el tiempo que ha transcurrido le impide presentar determinados documentos o comunicaciones que aclararían totalmente las falsas imputaciones.

Explica que decidió cursar sus estudios doctorales en la Universidad Complutense de Madrid y eligió a la doctora (...), por su gran prestigio en la enseñanza del español, que mostró interés en el tema y le propuso hacer un trabajo comparativo en Lingüística Aplicada, que se tornó en otro con mayor amplitud que el inicialmente previsto, y mucho más interesante pues abarcaba no sólo trabajo teórico sino también trabajo de campo.

Detalla que se matriculó en noviembre de 2010 y desde el inicio de su doctorado fue remitiendo diversos documentos a la directora de tesis, a la que el 9 de julio de 2011, remitió la programación de la tesis, expresando su conformidad con la misma. Explica que, en función de ese cronograma, tenía previsto desarrollar una serie de actividades durante el curso 2011-2012. Así, durante su etapa de doctorando organizó varias actividades culturales en colaboración directa con la Consejería de Cultura de la República Islámica de Irán, como fueron las semanas de cine iraní en distintas universidades y un seminario con el que iba a ser el tema de su tesis doctoral, y también realizó el curso “Producción de presentaciones y materiales multimedia (audio y vídeo) para el aula de lenguas extranjeras”. Expone que tuvo que interrumpir durante un tiempo su etapa formativa como doctorando, pero que no le impidió el ir remitiendo cada parte de la tesis doctoral que iba preparando.

La interesada manifiesta no alcanzar a comprender cómo es que, para el supuesto que hubiese cometido el “plagio”, la directora de la tesis no advirtió este hecho, máxime cuando *“estamos ante una copia casi literal de un trabajo con respecto al otro”* y que resulta sorprendente que con cada

remisión del material que iba preparando, no le hubiese indicado que estaba copiando otro trabajo y que no lo estaba citando como "fuente" y que dicha directora no reparase en que los índices de ambos trabajos fuesen similares, prácticamente idénticos. En cuanto a la bibliografía, respecto a la que los informes indican que sólo contiene referencias hasta el año 2012, plantea, que *«no será, tal vez, que para la elaboración de la parte teórica de su trabajo ya estaba finalizado antes que (...) presentase “su” tesis doctoral»*.

Sostiene que el 2 de septiembre de 2014 y con carácter previo a viajar hacia Madrid, remitió un correo a la directora de tesis con los avances que había realizado, y en esa comunicación ya le indicaba las dificultades para contactar con ella.

Por lo expuesto, acaba suplicando el archivo del procedimiento, designa a dos abogados para que puedan seguirse con ellos las actuaciones y solicita la práctica de la prueba testifical de la directora de la tesis de la interesada y de la autora de la tesis doctoral del año 2013.

La instructora del procedimiento, a la vista de las alegaciones presentadas por la interesada, con fecha 26 de octubre de 2020, acordó practicar la prueba testifical solicitada, de forma escrita, en virtud de las circunstancias especiales en torno a las normas sobre distanciamiento social y desplazamientos de las personas decretadas por el estado de contención de la pandemia del COVID19, mediante una lista escrita con las preguntas que la interesada deseara formular a cada una de las declarantes. A tal efecto, se indicó que debía presentar, en el plazo de diez días, un pliego de preguntas para que, de ser consideradas pertinentes por la instructora, fueran remitidas a cada uno de los testigos propuestos para que pudieran proceder a su contestación por escrito. También se acordó interrumpir el cómputo del plazo máximo para resolver al amparo del artículo 22.1.e) de la LPAC (*“cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados, durante*

*el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente*”). Consta que dicho acuerdo se notificó a la interesada el 28 de octubre de 2020.

El 6 de noviembre de 2020 la instructora del procedimiento acordó conceder un plazo de diez días, para que pudieran formular alegaciones, como interesados en el procedimiento, la directora de la tesis y la presidenta y los vocales del Tribunal encargado de juzgar la tesis doctoral de la interesada. Figura en el procedimiento que les fue remitida la documentación enviada por la Escuela de Doctorado y la Resolución rectoral de 29 de junio de 2020, por la que se acordó el inicio del procedimiento de revisión. No consta en el escrito ninguna mención a la práctica de la prueba testifical y a la suspensión del procedimiento.

Consta en el expediente que el 13 de noviembre de 2020 el representante de la interesada solicitó a la instructora del procedimiento que se suspendiera la práctica de la prueba testifical hasta que se pudiera hacer de forma presencial o, en su defecto, que se practicara por medios telemáticos, alegando que en caso contrario se produciría una vulneración de su derecho a la defensa y a un proceso con las debidas garantías. Con su solicitud acompañó el listado de preguntas a formular a las testigos.

El 25 de noviembre de 2020 la instructora del procedimiento acordó que la prueba testifical se practicara de forma telepresencial y la interrupción del cómputo del plazo máximo para resolver al amparo del artículo 22.1.e) de la LPAC.

Tras efectuar las citaciones para la práctica de la prueba testifical a la directora de la tesis y a la autora de la tesis del año 2013, consta en el expediente un correo electrónico de 30 de noviembre de 2020, de la última citada, dirigido a la Asesoría Jurídica de la Universidad Complutense de Madrid, en el que expone que tuvo que pedir la apertura de investigación de la tesis de la interesada, ya que se trataba de un caso de infracción de las leyes académicas que vulneraba sus derechos de autor y, además, la

integridad de los procedimientos de titulación y el prestigio internacional de la citada universidad. Alega que ha sufrido daños y perjuicios morales y de violación de sus derechos de propiedad a costa de la actuación de la interesada y que no le interesa en absoluto tener un careo con ella. Refiere no entender que, a pesar de que el órgano de instancia dispone de declaraciones documentadas de los expertos peritos externos que estudiaron el caso, los cuales coinciden en la falta de originalidad de la tesis de esa estudiante, tenga que comparecer como testigo, siendo la principalmente afectada por el asunto. Señala que tendrá que cancelar su trabajo docente para poder comparecer en la videoconferencia, aparte del daño psicológico que le supone, todo lo cual generará más daños. Por ello acaba solicitando a la Asesoría Jurídica que deniegue la prueba testifical como no pertinente e innecesaria.

El 2 de diciembre de 2020 la instructora del procedimiento acordó rechazar la alegación de la autora de la tesis supuestamente plagiada al no resultar procedente, pues fue su denuncia lo que motivó la apertura del expediente de revisión de oficio. En cuanto a la inquietud manifestada acerca de que se produjera un posible careo entre las partes, se indicó que el mismo no iba a tener lugar puesto que no se había solicitado y las preguntas se iban a formular por un letrado en representación de la interesada.

Consta en el expediente, como documento 13, las grabaciones de las declaraciones de los testigos, practicadas de manera telemática el 11 de diciembre de 2020.

El 15 de diciembre de 2020 la instructora acordó levantar la suspensión del procedimiento decretada el 26 de octubre de 2020, notificándose el 17 de diciembre a la interesada.

En esa misma fecha de 15 de diciembre, se acordó conferir trámite de audiencia a todos los que se habían tenido como interesados en el

procedimiento. Consta la notificación a todos ellos, excepto a la autora de la tesis del año 2013.

El 11 de enero de 2021, la instructora del procedimiento acordó ampliar en un mes el plazo de resolución del procedimiento, al amparo de lo establecido en el artículo 32.1 de la LPAC, en atención a la situación climatológica adversa derivada de las copiosas nevadas acontecidas en la mayor parte del territorio nacional desde el día 8 de enero de 2021, teniendo en cuenta la situación de emergencia por la que atravesaba la Comunidad Autónoma de Madrid, vista la suspensión de la actividad de la compañía Correos y Telégrafos que impedía realizar las notificaciones administrativas, así como que los registros electrónicos de las Administraciones Públicas pudieran realizar la recepción de los escritos de los interesados entregados en la citada compañía; el cierre de los centros e instalaciones de la Universidad imposibilitando de esa manera el regular funcionamiento de sus servicios y en aras a que no se vieran afectados los derechos. Consta que dicho acuerdo se notificó por correo electrónico a los interesados.

El 25 de enero de 2021, la Secretaria General de la UCM dicta propuesta de resolución, en la que entiende que procede declarar la nulidad del título de doctor a la interesada, por concurrir la causa de nulidad del artículo 47.1.f) de la LPAC, con suspensión del plazo para resolver el procedimiento hasta la recepción del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Se incorpora al procedimiento resolución rectoral de 25 de enero de 2021, 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. No consta en el expediente examinado la acreditación de la correspondiente comunicación a los interesados.

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 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.

No obstante, dicho plazo de seis meses puede suspenderse en determinados supuestos, que contempla el artículo 22.1 de la LPAC. Así el citado artículo en su letra e) establece que:

*“El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) d) cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente”.*

En este caso, resulta del expediente examinado que la instructora del procedimiento acordó el 26 de octubre de 2020 la suspensión del procedimiento para la práctica de la prueba testifical propuesta por la interesada, al amparo de lo previsto en el mencionado artículo 22.1 e). No obstante, se observan ciertas irregularidades formales y de fondo en la forma de proceder por la instructora del procedimiento.

Por lo que se refiere al aspecto formal, se aprecia que, una vez acordada la mencionada suspensión, el 6 de noviembre de 2020 se procedió a conferir trámite de audiencia a los demás interesados en el procedimiento (autora de la tesis de 2013, miembros del tribunal que juzgó la tesis de la interesada y directora de la referida tesis), lo que de facto levanta la suspensión decretada, como hemos sostenido, entre otros, en nuestro Dictamen 562/19, de 26 de diciembre, en el que señalamos lo siguiente:

*“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”.*

Además, en este caso, la instructora vuelve a suspender el procedimiento por la misma causa del artículo 22.1, el 25 de noviembre de 2020, señalando expresamente que dicho acuerdo sustituye al acordado el 26 de octubre de 2020, si bien a la hora de llevar a cabo el levantamiento de la suspensión, lo realiza en relación con el mencionado acuerdo de 26 de octubre, que había considerado sustituido por el de 25 de noviembre y que, según lo antes expuesto, debió considerarse levantado de facto el 6 de noviembre.

En cualquier caso, al margen de las irregularidades formales mencionadas, que influirían a la hora de determinar el plazo por el que se puede considerar suspendido el procedimiento, lo relevante es que no concurría en este caso el presupuesto exigido por el artículo 22.1 e) de la LPAC para decretar la suspensión.

En efecto, el Tribunal Supremo ha interpretado el mencionado precepto, así, en su Sentencia de 29 de septiembre de 2011 (recurso 5394/2007), (si bien que referida al artículo 42.5 d) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de contenido idéntico al precepto de la LPAC que venimos analizando), señala lo siguiente:

*“... dicha norma se refiere a determinados medios de prueba, de carácter pericial o científico – pruebas técnicas o análisis contradictorios dirimentes -, debiendo entenderse por prueba técnica la referida a los informes o dictámenes de un experto sobre una materia que requiere el conocimiento y aplicación de una ciencia o técnica o que comprendan la realización de comprobaciones de tipo técnico o científico; y la expresión análisis contradictorios dirimentes abarca por lo general los controles y verificaciones de resultados llevados a cabo por laboratorios aplicando métodos científicos”.*

Así las cosas, de acuerdo con la mencionada doctrina, resulta claro que la prueba testifical por lo que se suspendió el procedimiento, no encuentra encaje en el supuesto previsto en el artículo 22.1 e) de la LPAC, y en consecuencia no tendría virtualidad para suspender el procedimiento. Como hemos dicho reiteradamente, la suspensión tiene carácter excepcional y ha de ser objeto de una interpretación restrictiva (así Sentencia del 26 de junio de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid). Por tanto, teniendo en cuenta que 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 este caso, iniciado el procedimiento de revisión el 29 de junio de 2020, habría caducado el 29 de diciembre de 2020, fecha en la que se cumplía el plazo de seis meses previsto legalmente.

Por otro lado, 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 tampoco resultaría efectiva la ampliación del plazo para resolver el procedimiento decretada el 11 de enero de 2021, al amparo de lo establecido en el artículo 32.1 de la LPAC, que señala:

*“La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados”.*

En efecto, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de julio de 2020 (recurso 166/2019) interpretando el mencionado precepto legal ha señalado lo siguiente:

*«El artículo 32 de la Ley 39/2015 permite la ampliación de los plazos establecidos, siempre que no exceda de la mitad de los mismos, “si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero” pero esta disposición está prevista para los plazos de los trámites incidentales del procedimiento, normalmente los concedidos a las partes, sin que esta previsión resulte aplicable para ampliar el plazo máximo para resolver el procedimiento.*

*Este Tribunal Supremo ha tenido ocasión de analizar el instituto de la caducidad de los procedimientos administrativos en numerosas ocasiones, entre las más recientes cabe citar la STS nº 438/2018, de 19 de marzo (rec. 2054/2017) y STS nº 317/2019, de 12 de marzo de 2019 (rec. 676/2018). En ellas afirmábamos que el ejercicio por la Administración de sus potestades de intervención está sujeta a límites, uno de ellos es el establecimiento de un plazo máximo para resolver los procedimientos. Su razón de ser obedece al deber de las Administraciones públicas de dictar resolución expresa en los plazos marcados por la ley, con ello se pretende garantizar que los procedimientos administrativos se resuelvan en un tiempo concreto, evitando la prolongación indefinida de los mismos por razones de seguridad jurídica. El incumplimiento de estos plazos conlleva como consecuencia jurídica la caducidad del procedimiento y el consiguiente archivo de las actuaciones (artículo 44.2 de la Ley 30/1992). De modo que, si el procedimiento ha devenido inválido o inexistente, como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo».*

No obstante, cabe recordar que el artículo 23 de la LPAC, bajo la rúbrica “*ampliación del plazo máximo para resolver y notificar*”, contempla como una posibilidad excepcional, la ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento: “1. *Excepcionalmente, cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles a los que se refiere*

*el apartado 5 del artículo 21, el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar de manera motivada la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser este superior al establecido para la tramitación del procedimiento”.*

El mencionado precepto, también ha sido interpretado de manera restrictiva por el Tribunal Supremo, así en su Sentencia de 12 de febrero de 2020 (recurso 449/2018), en la que señala que la posible prórroga del expediente exige, en primer lugar, el agotamiento de la dotación de medios que regula el artículo 21.5 de la LPAC (“*cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo*”), y, además, que se motive en circunstancias excepcionales. En este caso, sin perjuicio de que pudieran concurrir circunstancias excepcionales motivadas por la situación climatológica que se produjo en Madrid en enero de 2021, sin embargo, no concurriría el supuesto previsto en el artículo 21.5, que como hemos visto es el presupuesto exigido legalmente y que ha de ser objeto de interpretación restrictiva dada la excepcionalidad de su aplicación. Además, la ampliación no se habría acordado por el órgano competente para resolver, sino por la instructora del procedimiento.

Por otro lado, en cuanto a la suspensión acordada para la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora el 25 de enero de 2021, y por tanto caducado el procedimiento, por lo que no tendría ninguna virtualidad en el mismo, debe recordarse que el artículo 21.1 d) de la LPAC, exige que tanto la petición del informe (en nuestro caso el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora) como su posterior recepción se

comuniquen a los interesados lo que, según doctrina reiterada de este órgano consultivo, afianza la seguridad jurídica y la transparencia del procedimiento, de modo que la falta de comunicación del acuerdo de suspensión a todo los interesados redundaría en la falta de eficacia interruptiva del mismo, lo que habría ocurrido en este caso al no constar la mencionada comunicación.

Asimismo, se advierte que el trámite de audiencia no se ha conferido en el procedimiento de una manera correcta, pues se observa que tras conferir dicho trámite a la interesada y a la autora de la tesis del año 2013, el 3 de agosto y el 1 de julio de 2020, respectivamente, el 6 de noviembre de 2020, se confirió el trámite de audiencia a otros interesados en el procedimiento (la directora de la tesis y los miembros del tribunal que juzgó dicha tesis), sin advertirles sobre la admisión de la prueba testifical acordada el 26 de octubre de 2020, lo que tampoco comunicó a la autora de la tesis del año 2013, en clara contravención del artículo 78 de la LPAC (*“1.La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas. 2. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan”*). Tampoco consta que se les comunicara la práctica de la prueba en forma telepresencial, lo que se acordó el 25 de noviembre de 2020 y se anunció solamente a la interesada. Además, una vez instruido el procedimiento, se confirió un nuevo trámite de audiencia, que no consta fuera notificado a la autora de la tesis del año 2013, a la que se ha tenido como interesada a lo largo del procedimiento y causándole clara indefensión, en cuanto que no pudo conocer el resultado de la prueba testifical practicada a la directora de la tesis controvertida, relevante para ella teniendo en cuenta no solo que fue quién denunció el posible plagio de su tesis sino también las acusaciones vertidas por la interesada contra dicha autora.

El trámite de audiencia es esencial en cualquier procedimiento, y como tal es destacado por la propia Constitución Española en el art. 105.c) que alude a la regulación legal del procedimiento “*garantizando cuando proceda la audiencia del interesado*”. Esta Comisión Jurídica Asesora ha señalado reiteradamente la relevancia del trámite de audiencia, con la finalidad de que los interesados puedan realizar alegaciones o aportar nuevos documentos o justificaciones al expediente, y de que esa actuación de parte sea potencialmente efectiva, esto es, tenga virtualidad suficiente para influir en el ánimo del órgano competente para resolver. Si bien como hemos venido señalando, lo esencial, no es tanto que el particular deba ser oído, cuanto que tenga la posibilidad de conocer todas las actuaciones administrativas para poder, después, alegar lo que estime pertinente en defensa de su derecho.

En definitiva, puesto que la Universidad Complutense de Madrid puede incoar un nuevo expediente de revisión de oficio una vez haya declarado caducado el presente procedimiento, debe tomar en consideración la doctrina expuesta en líneas anteriores para evitar que el nuevo procedimiento pueda verse afectado por una causa de nulidad o anulabilidad, o que la posible suspensión pueda carecer de eficacia interruptiva.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

El expediente de revisión de oficio incoado por el rector el día 29 de junio de 2020 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 9 de marzo de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 118/21

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

Avda. Séneca, 2 – 28040 Madrid