

Dictamen nº: **346/19**
Consulta: **Rector de la Universidad Autónoma de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **19.09.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 19 de septiembre de 2019, sobre la consulta formulada por el rector de la Universidad Autónoma de Madrid (en adelante, UAM) a través del consejero de Educación e Investigación, 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 “.....” al considerar que adolecía de falta de originalidad.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El día 5 de agosto de 2019 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen de 31 de julio de 2019, canalizada a través del, entonces, consejero de Educación e Investigación, 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 389/19, 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 19 de septiembre 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.

Así, no figura en el mismo el acto administrativo cuya revisión se pretende por el que se concedió al interesado el título de doctor. Tampoco se ha incluido el escrito de 5 de octubre de 2018 presentado por el autor del libro que se considera que ha sido plagiado por el interesado. Se observa también que el escrito de alegaciones presentado por el interesado no está firmado y, finalmente, no aparecen en el expediente las notificaciones con sus acuses de recibo a todos los emplazados en el procedimiento como interesados para efectuar alegaciones. La incorporación al expediente de estos últimos documentos es la única manera de dejar constancia en un procedimiento administrativo que se ha cumplimentado correctamente el trámite de audiencia.

La ausencia de estos documentos 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, al observarse un defecto procedimental grave en el procedimiento tramitado que supone la retroacción del procedimiento, se estima oportuna la emisión del dictamen, sin perjuicio de que

cuando se formule la nueva solicitud 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, D. (...) defendió su tesis doctoral frente a un tribunal académico de la UAM bajo el título “.....”, 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 “.....” 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”.

Por lo que se proponía declarar la nulidad del título de doctor de C.A.P. por concurrir la causa de nulidad del artículo 47.1,f) de la LPAC.

El 30 de julio de 2019 el rector de la UAM dicta propuesta de resolución en la que resuelve 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.

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 rector, en base a lo resuelto por el tribunal calificador, 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.

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 redunda 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 este caso, el expediente de revisión de oficio se inició el 8 de mayo de 2019, sin que conste que se haya acordado la suspensión del procedimiento por la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora. No obstante, a la fecha de emisión del dictamen el procedimiento no ha caducado.

Por otro lado, estas normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). En el presente caso se observa que se ha solicitado por el rector de la UAM como prueba la emisión de informe por un especialista en Propiedad Intelectual.

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

Ahora bien, en relación con el momento en que ha de practicarse el trámite de audiencia, el artículo 82.1 de la LPAC prevé que *“será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de*

Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento”.

Como ya señaláramos en nuestro Dictamen 355/16, de 28 de julio, el trámite de audiencia exige la puesta de manifiesto del expediente tramitado que debe comprender todos los informes y pruebas practicadas y solo “*se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado*”. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2015 (recurso de casación 4014/2013).

Se observa que en el presente caso el trámite de audiencia se ha concedido inmediatamente después de la incoación del procedimiento de revisión de oficio y que, con posterioridad a las alegaciones presentadas por el interesado, se ha incorporado al procedimiento el informe elaborado por un especialista en Propiedad Intelectual, sin que haya dado traslado de su contenido al interesado, cuyo título de doctor se pretende declarar nulo con el presente procedimiento.

El correcto desarrollo procedimental demanda que el trámite de audiencia se sustancie una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, según dispone el artículo 82 de la LPAC. En este caso, se notificó el inicio del procedimiento al doctor y los demás interesados (director de la tesis y miembros del tribunal calificador) a los que se dio traslado de los informes emitidos en las actuaciones preparatorias, y presentaron alegaciones –el doctor, el director de la tesis y uno de los miembros del tribunal calificador–, sin que con posterioridad al informe incorporado al procedimiento por un especialista en Propiedad Intelectual se haya dado nuevo trámite de audiencia al interesado, lo que le causa indefensión.

Al tratarse de un defecto procedimental grave, procede la retroacción del procedimiento para que se dé nueva audiencia a todos los interesados en el procedimiento del informe emitido.

Una vez cumplimentado ese trámite, habrá de dictarse nueva propuesta de resolución y solicitar nuevamente dictamen a este órgano consultivo. El expediente que se remita a esta Comisión Jurídica Asesora deberá contener e identificar, con fecha y órgano que lo firma, el acto administrativo cuya revisión se pretende. Además, deberá incluir el escrito de 5 de octubre de 2018 presentado por el autor del libro que se considera que ha sido plagiado por el interesado, así como las notificaciones con sus acuses de recibo a todos los emplazados en el procedimiento como interesados para efectuar alegaciones. Todos los escritos incorporados al procedimiento habrán de estar firmados por sus autores.

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.

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

CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento para que se dé 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 se complete el expediente en la forma indicada en la consideración jurídica segunda.

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 19 de septiembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 346/18

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

C/ Einstein, nº 1 - 28049 Cantoblanco - Madrid