

Dictamen nº: **414/24**
Consulta: **Rector de la Universidad Carlos III de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **04.07.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 4 de julio de 2024, sobre la consulta formulada por el rector de la Universidad Carlos III, a través del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente de revisión de oficio de la Resolución de 14 de diciembre de 2021, de la Universidad Carlos III de Madrid, por la que se nombra Profesora Titular de Universidad a Dña., al carecer de la necesaria acreditación por parte de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 11 de junio de 2024, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen formulada por el rector de la Universidad Carlos III, sobre revisión de oficio la Resolución de la Universidad Carlos III de Madrid de 14 de diciembre de 2021, publicada en el BOE del día 21 de diciembre de 2021, por la que se nombra Profesora Titular de la Universidad Carlos III de Madrid a la persona mencionada en el encabezamiento, por carecer la indicada profesora del requisito de la previa acreditación estatal para el acceso a los cuerpos docentes universitarios, exigida por

el Real Decreto 1313/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el régimen de los concursos de acceso a cuerpos docentes universitarios (en adelante, Real Decreto 1313/2007), y regulada por el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios (en adelante, Real Decreto 1312/2007).

A dicho expediente se la asignó el número 396/24, comenzando el plazo para la emisión del Dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, de acuerdo con lo dispuesto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión celebrada el día 4 de julio de 2024.

SEGUNDO.- Examinado el expediente remitido resultan los siguientes hechos de interés para la resolución del presente procedimiento:

1.-Por Resolución de 13 de octubre de 2021, de la Universidad Carlos III de Madrid, se convocó concurso de acceso a plazas de cuerpos docentes universitarios. Dentro de las bases de la convocatoria, la base 1, bajo la rúbrica, “*Normas generales*”, determina lo siguiente:

“1.- Los concursos se regirán por las bases de esta convocatoria, por lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades (en adelante L.O.U.), en los Estatutos de la Universidad Carlos III de Madrid, en el Real Decreto 1313/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el régimen de los concursos de acceso a cuerpos docentes universitarios, en la Normativa de la Universidad Carlos III de

Madrid por la que se regula la creación, convocatoria y provisión de plazas de los cuerpos de Catedráticos de Universidad y Profesores Titulares de Universidad, en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, y por las demás normas de carácter general que resulten de aplicación”.

2.-En su virtud, mediante Resolución de 14 de diciembre de 2021, de la Universidad Carlos III de Madrid, por la que se nombran Profesores y Profesoras Titulares de Universidad, se nombró Profesora Titular de Universidad, en el Área de Ciencia Política y de la Administración, correspondiente al Departamento de Ciencias Sociales, a D^a...

3.- Posteriormente, tal y como se hace constar en la propuesta de resolución remitida, *“con ocasión de unas indagaciones desarrolladas en el marco de unas actuaciones previas de carácter reservado”*, la Universidad Carlos III constata que la citada persona no se encuentra acreditada para Profesora Titular de Universidad por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), tal y como exige el artículo 57.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

A la vista de lo anterior, se da inicio al procedimiento de revisión de oficio, cuyos principales trámites son los siguientes:

1.-Mediante Resolución de la Universidad Carlos III de Madrid de 3 de abril de 2024, firmada por su rector, se inicia el procedimiento de revisión de oficio de la resolución de 14 de diciembre de 2021 de la citada universidad por la que se nombra Profesora Titular de Universidad a D^a(...).

Entre sus antecedentes, la resolución de inicio del procedimiento indica, como ya señalábamos, que *“con ocasión de unas indagaciones*

desarrolladas en el marco de una información reservada la Universidad ha podido constatar de forma fehaciente que D^a(...) no se encuentra acreditada como profesora titular de Universidad por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación”, requisito exigido tanto por el artículo 57.1 La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades, que es la norma vigente al tiempo de dictarse la resolución cuya revisión ahora se pretende, como por el artículo 4 del Real 1313/2007, también vigente en dicha fecha.

En consecuencia, se entiende concurrente el supuesto de nulidad a que se refiere el artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), conforme al cual, serán nulos de pleno derecho los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

No consta en el expediente remitido ninguna documentación relativa a dicho trámite de información reservada.

En la misma resolución, se acuerda dar traslado a la afectada, concediéndole el trámite de audiencia, por un plazo de diez días, conforme al artículo 82 de la LPAC.

De igual modo, se dispone que, *“al objeto de evitar perjuicios y proteger los intereses de terceros que pudieran resultar implicados y estando sujeto a revisión el nombramiento como Profesora Titular, requerir a ... para que se abstenga de actuar en los procedimientos de selección de personal en los que la condición de profesora titular sea requisito indispensable para participar en dichos procedimientos”*.

Con fecha 5 de abril de 2024, se notificó electrónicamente a la interesada la incoación de expediente de revisión de oficio de su

nombramiento (documento nº 4). Consta que accedió a la referida notificación ese mismo día.

2.- El 19 de abril de 2024, la interesada presenta escrito de alegaciones, a las que confiere, en sus propias palabras, *“la naturaleza de recurso de reposición, con solicitud de suspensión, al amparo de lo establecido en el art. 117 de la LPAC”*.

En su escrito señala que, reuniendo íntegramente los requisitos generales y específicos exigidos a los aspirantes, presentó una solicitud para tomar parte en el concurso de acceso; que se celebraron las pruebas establecidas en la convocatoria, tras las cuales la comisión constituida para juzgar el concurso formuló propuesta motivada, *“de carácter vinculante”*, procediéndose finalmente a su nombramiento mediante resolución del rector.

La interesada refiere en su escrito que, en el mes de diciembre de 2023, se le advirtió, en una reunión con la vicerrectora de Profesorado, de que no estaba acreditada como Profesora Titular de Universidad por la ANECA, de modo que, en consecuencia, y al amparo de lo establecido en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1312/2007, presentó *“una solicitud para la Certificación de Posición Equivalente a Profesor Titular, acreditando mi condición equivalente a Profesor Titular dentro de la Unión Europea, adquirida como Senior Lecturer en la Universidad de York, donde trabajé como profesora durante 5 años y medio. Desde el 1 de marzo de 2013 como Lecturer (no titular) y desde el 1 de octubre de 2017 como profesora titular (Senior Lecturer) hasta que renuncié a mi plaza el 30 de julio de 2020, estando en excedencia desde octubre de 2018”*.

Afirma que, con la citada solicitud adjuntó, a fin de acreditar ante la ANECA la referida equivalencia, un certificado de la Universidad de York cuyo contenido transcribe en su escrito.

En definitiva, la afectada alega que, en el momento de concurrir a la convocatoria de la plaza, reunía todos los requisitos exigidos, incluida la equivalencia a Profesor Titular, por lo que *«...no se produce la nulidad pretendida en la resolución de nombramiento de 14 de diciembre de 2021, ya que se trata de un acto debido, de un acto reglado, en el que el rector recibe una propuesta motivada de la Comisión de carácter vinculante que solo puede resolverse bien con el nombramiento, o bien con la no provisión de las plazas cuando, a juicio motivado de la Comisión, los aspirantes no se adecuen a las exigencias de la convocatoria, circunstancia esta que no concurre ya que, como anteriormente se ha expresado, reunía todos los requisitos exigidos en la convocatoria ...la falta de acreditación de la ANECA, no es un requisito “que el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento”, no es un “hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación”, sino que se trata de un requisito no exigido en la convocatoria de las plazas, ya cumplido en el momento de la presentación a la convocatoria, y simplemente pendiente de confirmación mediante acreditación de la ANECA, es decir, perfectamente subsanable»*.

Por último, el escrito alude a los límites para el ejercicio de la potestad de revisión de oficio y considera que son varias las circunstancias que permiten la apreciación de tales límites, como es, por un lado, la apariencia de buen derecho del nombramiento efectuado de conformidad con el informe vinculante de la Comisión, de forma que lleva ejerciendo las funciones inherentes al puesto de trabajo desde el año 2021 y, además, el hecho de que la declaración de nulidad de su nombramiento supondría daños de imposible o muy difícil reparación, *“daños que ya se han empezado a producir con la divulgación de este procedimiento”*.

3.- Por Resolución del rector de la Universidad Carlos III de 30 de abril de 2024, se acuerda inadmitir el recurso de reposición y la solicitud presentada. En el cuerpo de la resolución se indica, en cuanto

al recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de inicio del procedimiento, que resulta evidente que, dada su naturaleza de acto de trámite iniciador de un procedimiento de revisión de oficio, y no cabiendo contra la misma recurso alguno, mucho menos puede ser la resolución objeto de suspensión, como la interesada pretende, toda vez que se desnaturalizaría la finalidad misma del procedimiento de revisión de oficio que con la resolución adoptada se inicia, que no es otra que depurar las actuaciones contrarias a Derecho efectuadas por la propia Administración.

La resolución se notifica a la interesada con fecha 3 de mayo de 2024, constando su recepción el 6 del mismo mes y año.

4.- Finalmente, figura en el expediente una propuesta de resolución, firmada por el rector de la Universidad Carlos III el 30 de mayo de 2024, en la que se da contestación a las alegaciones de la interesada y se propone la revisión de oficio y la consecuente anulación de la Resolución de 14 de diciembre de 2021 por la que se llevó a cabo su nombramiento como Profesora Titular de la Universidad Carlos III de Madrid, publicada en el B.O.E. de 21 de diciembre de 2021.

A propósito de las alegaciones de la interesada ya expuestas, se señala que *«la solicitud del certificado de equivalencia es una vía de solicitar la acreditación ante la ANECA que facilita la presentación de documentación a los profesores de las universidades de la Unión Europea, pero no es un procedimiento de reconocimiento automático, de modo que “... de hecho, a fecha de hoy D^a(...) no ha obtenido la acreditación de la ANECA como Profesora Titular de Universidad”»*.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*.

A tenor del precepto que acabamos de transcribir, la Universidad Carlos III, por medio de su rector, está legitimada para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, tal y como preceptúa el artículo 18.3.c) 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.

El presente dictamen se emite en el plazo legal.

SEGUNDA.- La potestad de la revisión de oficio se reconoce a la Universidad Carlos III por el artículo 1.2) de sus Estatutos, aprobados por Decreto 1/2003, de 9 de enero, del Consejo de Gobierno, y modificados por Decreto 95/2009, de 12 de noviembre, a cuyo tenor: *“2. La Universidad ejerce las potestades y ostenta las prerrogativas que el ordenamiento jurídico le reconoce en su calidad de Administración pública”*.

La remisión al ordenamiento jurídico conduce a los artículos 106 a 111 de la LPAC. Así, 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.

La resolución del rector objeto del presente expediente de revisión agota la vía administrativa, a tenor de lo establecido en el artículo 6.4. de la Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, conforme al cual *“en las Universidades públicas, las resoluciones del Rector y los acuerdos del Consejo Social, del Consejo de Gobierno y del Claustro Universitario, agotan la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*. En el mismo sentido, el artículo 38.4 de la nueva Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, determina que *“4. Las resoluciones del Rector o Rectora y los acuerdos del Consejo Social, del Consejo de Gobierno y del Claustro Universitario ponen fin a la vía administrativa. Los Estatutos podrán sustituir el previo recurso de reposición por cualquiera de los procedimientos recogidos en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas, respetando su carácter potestativo para el interesado, así como los principios, garantías y plazos que dicha ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de impugnación directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa”*.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, el citado artículo 106 de la LPAC 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 de la LPAC, 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”.

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 3 de abril de 2024, aunque con anterioridad se efectuasen actuaciones preparatorias al objeto de tomar la decisión correspondiente, de modo que, aunque no consta que se haya hecho uso

de la facultad de suspender el procedimiento en los términos ya vistos, este no se encuentra caducado a fecha de emisión del presente Dictamen.

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).

Las actuaciones instructoras pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC. En el presente supuesto, llama la atención que el expediente no incorpore ningún informe, ni siquiera el de la Asesoría Jurídica de la universidad, órgano encargado de informar acerca de la legalidad del procedimiento y de la resolución que en el mismo se adopte. Ahora bien, como es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora, el artículo 82 LPAC admite como informes posteriores al trámite de audiencia, el informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico y el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso de que formaran parte del procedimiento, en cuanto estos informes y dictámenes, en principio, se limitan al análisis de los aspectos jurídicos, sin que puedan introducir hechos, cuestiones o valoraciones nuevas.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, 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. Consta que se ha conferido a la afectada el meritado trámite, habiendo hecho uso del mismo en los términos ya expuestos.

Cabe reseñar que, en el presente caso, la afectada confiere también a sus alegaciones el carácter de recurso de reposición, si bien sólo cabría interponer aquel contra la medida cautelar que lleva aparejado el acuerdo de inicio (*“...requerir a ... para que se abstenga de actuar en los procedimientos de selección de personal en los que la condición de profesora titular sea requisito indispensable para participar en dichos procedimientos”*), pero no contra el propio acuerdo de inicio, al tratarse de un acto de trámite. Al respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2016 (RC 2941/2015) señalaba, respecto de la impugnabilidad de los acuerdos de incoación de procedimientos sancionadores, que *“...de otro lado, hay que recordar la jurisprudencia sobre la naturaleza, a efectos de su impugnabilidad, de los actos que incoan, en general, procedimientos restrictivos de derechos o que pueden comportar, de alguna manera, medidas aflictivas para los recurrentes. Esa jurisprudencia insiste en que, si no acuerdan ninguna otra cosa que la apertura de un expediente, son actos de trámite no cualificados y, en consecuencia, no susceptibles de recurso, conforme a los artículos 25 y 51.1 c) de la Ley de la Jurisdicción [sentencias de 16 de abril de 2009 (casación 5752/2003), 6 de febrero de 2009 (casación 5519/2003), 27 de septiembre de 2007 (casación 4755/2003) y 20 de septiembre de 2007 (casación 1195/2004, entre otras)]”*.

No ocurre lo mismo, como decimos, con la medida cautelar impuesta, pues se trata de un acto de trámite cualificado susceptible de impugnación autónoma (Sentencia del Tribunal Supremo 148/2024, de 30 de enero). No obstante, es preciso indicar que la Universidad Carlos III opta al resolver por la inadmisión del recurso, cuando lo procedente es su desestimación, pues aquella solo cabe por motivos formales que no se aprecian en el presente caso.

Por último, ha de dictarse la oportuna propuesta de resolución, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete la causa en la que se apoya la nulidad. Pues bien, en la propuesta remitida en el presente caso se han hecho constar tanto los antecedentes como los señalados fundamentos jurídicos de la resolución a adoptar, pero no se incluye una parte dispositiva que, en especial, determine la nulidad de la resolución y que, en una elemental aplicación del principio de seguridad jurídica, precise con mayor detenimiento los efectos inherentes a la declaración de nulidad que implica esta revisión de oficio. No obstante, no se estima necesaria la retroacción del procedimiento por tal causa, tomando en consideración que las consecuencias de la resolución a adoptar aparecen claramente determinadas desde el acuerdo de inicio, sin perjuicio de recordar su necesaria inclusión en la resolución que ponga fin al procedimiento.

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021 (recurso 8075/2019): *“...por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1º de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino*

evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo en los dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 10/15 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (rec. 1443/2019): “... *debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, 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 intocabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación*

afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”.

CUARTA.- Una vez analizados los aspectos procedimentales y efectuadas las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto.

Como es sabido, los vicios por los que se puede declarar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos se enumeran en el artículo 47.1 de la LPAC, entre los que se recoge en su apartado f), “*los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*”.

La cuestión en este supuesto radica en determinar los requisitos que pueden ser catalogados como esenciales, circunstancia esta que no es posible establecer *a priori* y para todos los supuestos, sino que habrá de observarse de manera individual y de forma restrictiva para cada supuesto y limitándolos a aquellos casos en los que se apreciara en el sujeto de forma patente la ausencia de aquellas condiciones realmente esenciales para la adquisición del derecho (así nuestro Dictamen 167/17, de 27 de abril o en el reciente 397/22, de 21 de junio).

En aplicación de dicha interpretación restrictiva, no concurrirá la causa de nulidad especificada en el art. 47.1.f) cuando el acto en cuestión incumpla cualquier requisito exigido por el ordenamiento jurídico aunque tal requisito se exija para la validez del acto que determine la adquisición de la facultad o derecho, porque para que opere la citada causa de nulidad, de un lado, el requisito exigido ha de calificarse como esencial -bien por referirse a las condiciones del sujeto o al objeto de acuerdo con la norma concretamente aplicable-, y de otro, el acto viciado de nulidad ha de constituir el nacimiento de un auténtico

derecho o facultad, no pudiendo aplicarse a aquellos actos que se limiten a remover el obstáculo existente al ejercicio de un derecho preexistente.

Centrándonos en el presente caso, el mero análisis de la legislación aplicable al concreto concurso de acceso a plazas de cuerpos docentes universitarios, convocado por Resolución de 13 de octubre de 2021 de la Universidad Carlos III de Madrid, permite colegir que la acreditación de la ANECA es un requisito imprescindible, previo y “esencial” para acceder a tales concursos para la provisión de puestos docentes universitarios.

Tal legislación, según su base 1^a, está constituida “*por lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades (en adelante L.O.U.), en los Estatutos de la Universidad Carlos III de Madrid, en el Real Decreto 1313/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el régimen de los concursos de acceso a cuerpos docentes universitarios, en la Normativa de la Universidad Carlos III de Madrid por la que se regula la creación, convocatoria y provisión de plazas de los cuerpos de Catedráticos de Universidad y Profesores Titulares de Universidad, en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, y por las demás normas de carácter general que resulten de aplicación*”.

En efecto, la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, vigente en el momento en que se convocó el concurso, en su artículo 57.1, determina expresamente que “*1. El acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios mencionados en el artículo 56.1 exigirá la previa obtención de una acreditación nacional que, valorando los méritos y competencias de los aspirantes, garantice la calidad en la selección del profesorado funcionario*”.

Por su parte, la parte expositiva del Real Decreto 1312/2007 de igual modo vigente entonces, señala también que “*el certificado de*

acreditación surtirá efectos en todo el territorio nacional y se configura, en última instancia, como garante de la calidad docente e investigadora de su titular al que habilitará para concurrir a los concursos de acceso a los cuerpos docentes convocados por las universidades, independientemente de la rama de conocimiento en la que el acreditado haya sido evaluado”.

Su artículo 3 establece, en cuanto a la finalidad de la acreditación nacional, que *“la finalidad del procedimiento es la obtención del correspondiente certificado de acreditación que constituye el requisito imprescindible para concurrir a los concursos de acceso a los cuerpos de profesorado funcionario docente a que se refiere el artículo 57.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de acuerdo con los estándares internacionales evaluadores de la calidad docente e investigadora, llevando a cabo la valoración de los méritos y competencias de los aspirantes, para garantizar una posterior selección del profesorado funcionario eficaz, eficiente, transparente y objetiva”.*

Por último, el artículo 4 del Real Decreto 1313/2007 determina que *“podrán presentarse a los concursos de acceso quienes hayan sido acreditados o acreditadas de acuerdo con lo establecido en los artículos 12 y 13 y disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y cuarta del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios”.*

En consecuencia, no cabe discutir el carácter esencial del citado requisito, en la medida en que constituye presupuesto previo y, en todo caso, necesario siquiera para presentarse a los correspondientes concursos de acceso, tal y como recoge el Dictamen del Consejo de Estado 809/2023, de 17 de julio, emitido en relación con el proyecto de Real Decreto por el que se regula la acreditación estatal para el acceso a los cuerpos docentes universitarios y el régimen de los concursos de acceso a plazas de dichos cuerpos (hoy Real Decreto 678/2023, de 18 de

julio) cuando indica que *“...así, mediante la acreditación estatal, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) evalúa si los méritos y competencias de las personas aspirantes superan el umbral de experiencia y calidad necesario para poder concurrir a los concursos de acceso a los cuerpos de profesorado funcionario convocados por las universidades públicas, mientras que los concursos tienen la función de evaluar y ponderar los diversos méritos de las personas candidatas, así como su adecuación al perfil de la plaza convocada, y establecen una ordenación de acuerdo con su idoneidad.*

En consecuencia, la acreditación estatal, junto a la posesión del título de Doctor o Doctora, constituye el requisito para concurrir a los concursos de acceso. Sin embargo, su obtención no debe ser interpretada como una garantía para obtener una plaza en dichos procesos de selección de las universidades, que son responsabilidad de las propias universidades mediante el procedimiento de concurso”.

Ese carácter relevante o esencial de la acreditación se destaca también en la Sentencia del Tribunal Constitucional 131/2013, de 15 de junio, cuando se vino a cuestionar si la evaluación positiva atribuida a la ANECA *“condiciona de forma incompatible con la autonomía universitaria la decisión de las universidades”* y, además, si dicha atribución *“resulta desproporcionada e innecesaria para los fines relativos a asegurar la calidad del profesorado”*. En relación a esta segunda cuestión, la sentencia señala, en el fundamento jurídico 8 b), que *“la promoción de la calidad docente e investigadora figura entre los objetivos recogidos por la Ley Orgánica como finalidad esencial de la política universitaria [art. 31.1 c) LOU]”* y que *“la evaluación de la actividad y dedicación docente y de la actividad y dedicación investigadora constituye criterio relevante para determinar la eficiencia en el desarrollo de la actividad profesional (arts. 33 y 40.3 LOU, respectivamente)”*, por lo que se rechaza que dicha evaluación atribuida a la ANECA vulnere la autonomía universitaria o resulte

desproporcionada e innecesaria para los fines relativos a asegurar la calidad del profesorado.

Por último, no constituye obstáculo para esta interpretación la circunstancia de que, según alega, la afectada ha solicitado la certificación de equivalencia que regula la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1312/2007, en relación con el profesorado de universidades de estados miembros de la Unión Europea, cuando señala que *“1. El profesorado de las universidades de los Estados miembros de la Unión Europea que hayan alcanzado en aquellas una posición equivalente a las de catedrático o profesor titular de universidad será considerado acreditado a los efectos de lo previsto en este real decreto”*, pues, por un lado, como ella misma reconoce, tal solicitud se produjo en diciembre de 2023, cuando fue advertida de que carecía de la necesaria acreditación, es decir, en fecha muy posterior al concurso de acceso, Además, la citada disposición adicional, en su apartado dos, no establece una equivalencia automática, sino que exige una certificación de dicha posición equivalente que *“será realizada por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación a solicitud del interesado, de acuerdo con el procedimiento que establezca la Agencia”*.

En definitiva y de todo lo expuesto, cabe colegir que la Resolución de 14 de diciembre de 2021, de la Universidad Carlos III de Madrid, en cuanto al nombramiento como Profesora Titular de Universidad de la interesada en este procedimiento, es nula de pleno derecho en aplicación del artículo 47.1 f) de la LPAC, al carecer tal persona de uno de los requisitos esenciales para la adquisición de ese derecho: la previa acreditación estatal para el acceso a los cuerpos docentes universitarios, exigida en el momento de celebración del concurso por el Real Decreto 1313/2007 y regulada por el Real Decreto 1312/2007.

Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, en los términos que se han indicado, es preciso valorar si

concurrer las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC, consideradas como límite a la revisión de oficio: *“las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

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

Sin perjuicio de lo expuesto, y como ya señalábamos, una elemental aplicación del principio de seguridad jurídica aconsejaría precisar con mayor detenimiento los efectos inherentes a la declaración de nulidad que implica esta revisión de oficio, que la propuesta de resolución remitida no recoge, en especial, aquellos concernientes a la situación administrativa de la afectada.

En cualquier caso, las retribuciones percibidas correspondientes al tiempo en que se prestaron los servicios no habrán de ser restituidas, para evitar una situación de enriquecimiento injusto de la universidad, contraria a derecho.

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

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio de la Resolución de 14 de diciembre de 2021, de la Universidad Carlos III de Madrid, por la que se nombra Profesora Titular de Universidad a D^a(...), al carecer de la necesaria acreditación por parte de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA).

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

Madrid, a 4 de julio de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 414/24

Excmo. y Magfco. Sr. Rector de la Universidad Carlos III de Madrid

C/ Madrid, n.º 126 – 28903 Getafe