



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero  
Sra. Ares González, consejera y  
ponente

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de febrero de 2024, ha examinado *el expediente de revisión de oficio incoado por la Universidad de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 5/2024**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 26 de diciembre de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio del acto de la Universidad de xxx1, de calificación de 10 puntos otorgada por el tribunal que juzgó el trabajo fin de título con rúbrica: "Caracterización del dolor crónico en pacientes posterior a un evento cerebrovascular que son atendidos en el Centro hhhh durante los meses de mayo y junio del 2023", en favor de D. yyyy.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 4 de enero de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 5/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** Mediante resolución de 26 de septiembre de 2023 del tribunal calificador, D. yyyy obtiene una calificación de 10 puntos en el trabajo de fin de título correspondiente al título de Máster en el Tratamiento del Dolor en la Práctica Clínica de la Universidad de xxx1, mediante su proyecto denominado: Caracterización del dolor crónico en pacientes posterior a un



evento cerebrovascular que son atendidos en el Centro hhhh durante los meses de mayo y junio del 2023.

Con anterioridad, el 18 de septiembre, la tutora del trabajo informa:

“El trabajo titulado: ‘Caracterización del dolor crónico en pacientes posterior a un evento cerebrovascular que son atendidos en el Centro hhhh durante los meses de mayo y junio del 2023’ y del que es autor D. yyyy cumple los requisitos establecidos en la normativa vigente como Trabajo Fin de Master del programa, siendo apto por tanto para ser evaluado por la comisión constituida a tal efecto.

»Por todo lo anterior emito informe favorable con una calificación de 10”.

**Segundo.-** El 6 de noviembre el director del máster y el presidente del tribunal dirigen escrito a la Asesoría Jurídica de la Universidad poniendo en su conocimiento que el trabajo fin de máster defendido carece de originalidad al coincidir, tanto en su título como en su contenido, con un proyecto con el mismo título de un trabajo que presentó la misma persona en la Universidad de xxx2 para su graduación en la especialidad de Neurología del programa de postgrado en especialidades médicas.

Previamente, el 27 de septiembre la Universidad de xxx2 envió un correo electrónico a la Universidad de xxx1 en el que alertaba de dicha cuestión.

**Tercero.-** El 23 de noviembre se inicia un procedimiento de revisión de oficio, por considerar que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), de los siguientes actos:

- “de la calificación de 10 puntos otorgada por el Tribunal que juzgó TFT titulado: ‘Caracterización del dolor crónico en pacientes posterior a un evento cerebrovascular que son atendidos en el Centro hhhh durante los meses de mayo y junio del 2023’”.

Se señala que, “Al carecer de originalidad el TFT, la calificación es nula de pleno derecho, por cuanto el interesado no ha demostrado estar ante conocimientos que avalen esa originalidad del trabajo (...)”.



**Cuarto.-** El 5 de diciembre el interesado presenta un escrito de alegaciones al acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio, en el que considera que no existe falta de originalidad o autoplagio sino reutilización de un texto previo, y que no ha habido mala fe por su parte; y finalmente alega que "el Reglamento TFM MTP 2021-2023, no establece en ninguna parte de su enunciado, que no se puedan presentar trabajos de la autoría del estudiante realizados ya presentados en otra casa de estudios". Termina solicitando la presentación de otro TFT.

**Quinto.-** Obra en el expediente informe de la Asesoría Jurídica de la Universidad de xxx1 de 21 de diciembre.

**Sexto.-** El 22 de diciembre de 2023 se formula propuesta de resolución, en el sentido de declarar nula la calificación de 10 puntos otorgada tras la presentación y defensa del trabajo de fin de título, según acta de 26 de septiembre de 2023, titulado: "Caracterización del dolor crónico en pacientes posterior a un evento cerebrovascular que son atendidos en el Centro hhhh durante los meses de mayo y junio del 2023", por concurrir la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.f) de la LPAC.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.h) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la LPAC. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya



que solo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

**2ª.-** El artículo 106.1 de la LPAC dispone que "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1".

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 47.1 o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

El mencionado artículo 102 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, contenidas en el título VI de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que, formalmente, el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la LPAC. Así, consta la resolución de inicio del procedimiento, la concesión del trámite de audiencia al interesado (que ha presentado alegaciones) y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.



**3ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de revisión de oficio, incoado por la Universidad de xxx1, para declarar la nulidad de pleno derecho de la calificación de 10 puntos otorgada tras la presentación y defensa del trabajo de fin de título, según acta de 26 de septiembre de 2023, titulado: "Caracterización del dolor crónico en pacientes posterior a un evento cerebrovascular que son atendidos en el Centro hhhh durante los meses de mayo y junio del 2023" en favor del interesado, al considerar que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en la letra f) del artículo 47.1 de la LPAC (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).

Como cuestión previa, ha de señalarse que la revisión de oficio exige la existencia de un acto administrativo, por lo que la "consiguiente expedición del título de doctor (actualmente en trámite)", no puede ser objeto de revisión de oficio al no existir aún acto administrativo que anular.

Sentado lo anterior, el artículo 106 de la LPAC tiene como objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que por el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquéllos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental, ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando 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.

Sin embargo, como ha señalado este Consejo en reiteradas ocasiones, esta acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino sólo aquellas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 47.1 de la LPAC.

Debe recordarse que el vicio de nulidad previsto en el artículo 47.1.f) de la LPAC, invocado en este caso, se interpreta de forma muy estricta por este Consejo Consultivo, en línea con la doctrina del Consejo de Estado. Una aplicación en puridad de dicha categoría, de modo que permita darle significado y entidad propia por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 48 de la LPAC), postula evitar un entendimiento amplio de los "requisitos esenciales" para la adquisición de facultades o derechos, pues de



otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

El Consejo de Estado ha señalado en numerosas ocasiones (por todos, dictamen 984/2016, de 19 de enero de 2017) que esta causa de nulidad "debe ser objeto de una interpretación rigurosa, `por cuanto una mínima laxitud (...) arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar en cualquier momento no sólo actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido´ (dictamen número 1.277/98, de 25 de septiembre, entre otros). En la misma línea, se ha dicho que `no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de "esenciales", sino sólo aquellos que constituyen presupuestos básicos exigibles para que pueda citarse el acto administrativo´ (así, dictámenes números 2.454/94, de 9 de febrero, 1.178/98, de 11 de junio).

»Por su parte, el Tribunal Supremo ha interpretado el calificativo `esenciales´ como referido a aquellos requisitos `más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma del derecho´ (sentencia de 23 de noviembre de 2008). Y este Consejo ha subrayado (entre otros, dictámenes números 1.511/2011, de 13 de octubre, 1.536/2011, de 20 de octubre, 840/2014, de 23 de octubre, y 753/2015, de 24 de septiembre), que `la esencialidad presupone que ha de tratarse de un requisito que objetivamente el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa, para constatar su carencia, de la interpretación de norma jurídica alguna´".

En el mismo sentido, el dictamen 739/2017, de 5 de octubre de 2017, del Consejo de Estado, recuerda que "esta causa de nulidad de pleno derecho `debe interpretarse de forma especialmente estricta, para evitar que una interpretación extensiva de ella pueda provocar una desnaturalización del sistema, convirtiendo, dentro de la teoría de la invalidez, la excepción (que son los supuestos de nulidad radical) en la regla general. Por ello, para apreciar la concurrencia de este motivo, se exige el cumplimiento de unos requisitos específicos que van más allá de la producción de cualesquiera infracciones al ordenamiento jurídico´ (entre otros, dictámenes números 1.275/2008, de 25 de septiembre, y 840/2014, de 23 de octubre) y que usualmente se detienen



en la diferencia entre “requisitos necesarios” y “esenciales”, sin que todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merezcan el calificativo de “esenciales” (dictamen número 219/2013, de 18 de abril).

»En este sentido, como señala el dictamen número 485/2012, de 24 de mayo, la carencia de tales `requisitos esenciales´ debe entenderse concurrente solo en aquellos casos en los que sea patente la ausencia de un presupuesto esencial o básico, que determina la adquisición del derecho o facultad de que se trate, pero no en aquellos otros en los que la controversia deriva de una mera interpretación, con eventuales soluciones razonablemente divergentes, de una norma jurídica”.

Es, por tanto, necesario que sea patente la ausencia de un requisito esencial.

Como ya ha declarado este Consejo Consultivo (por todos, dictamen 303/2023, de 20 de julio), si bien refiriéndose a una tesis doctoral y no a un trabajo de fin de título, la existencia o no de plagio (en este caso de autoplagio o falta de originalidad) es una cuestión eminentemente técnica sobre la que este Consejo no debe pronunciarse, no solo por falta de los conocimientos científicos necesarios, sino también porque no se encuentra entre las competencias que le atribuye la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora de la Institución.

Y es que el objeto de este procedimiento es, una vez constatado un hecho o una circunstancia que pueda ser determinante de nulidad, valorar la concurrencia o no de la causa de nulidad de pleno derecho que se alegue; pero su objeto no es analizar y apreciar, *per se*, la realidad del hecho determinante de la nulidad, máxime teniendo en cuenta la evidente discrepancia técnica existente y las consecuencias de la declaración de nulidad.

No obstante, en dicho dictamen este Consejo no ha dejado de reconocer el hecho de que otros Consejos Consultivos sí han admitido en ocasiones la posibilidad de declarar la nulidad de la calificación de una tesis, apreciando la existencia de plagio en el propio expediente de revisión de oficio. Por ejemplo, en los dictámenes 420/2013 del Consejo Consultivo de Andalucía, 142/213, del Consejo Consultivo de Canarias, y 165/21, 188/21 y 457/21 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, siempre y cuando se ponga de manifiesto que los expertos informantes consideraron de forma unánime que las tesis adolecían de falta de originalidad (en los casos de Andalucía y Madrid,



había una admisión expresa o tácita por los propios interesados); unanimidad sobre la falta de originalidad que no concurría en tal dictamen.

Sin embargo, en el supuesto sometido a consideración los informes son plenamente coincidentes en destacar dicha falta de originalidad. Así, en el informe remitido *ex aequo* por parte del director del máster y del presidente del tribunal a la Asesoría Jurídica, se indica:

“(…) la Universidad de xxx2 nos ha remitido un escrito en el que nos informa que el estudiante del título propio de la Universidad de xxx1 ‘Master en tratamiento del dolor en la práctica clínica’, D. yyyy, ha presentado para su Trabajo Fin de Master un proyecto con el mismo título de un trabajo que presento en la Universidad de xxx2 para graduarse en la especialidad de Neurología del Programa de Postgrado en especialidades médicas.

»Habiéndonos remitido el trabajo presentado en la Universidad de xxx2 y una vez confrontado con el presentado en nuestra Universidad confirmamos que carece de originalidad, existiendo una coincidencia prácticamente total entre ambos trabajos, lo que ponemos en su conocimiento para que se proceda con las actuaciones que correspondan”.

Es cierto que la tutora del trabajo emitió informe el 18 de septiembre de 2023 en el que indicaba que “cumple los requisitos establecidos en la normativa vigente como Trabajo Fin de Master del programa, siendo apto por tanto para ser evaluado por la comisión constituida a tal efecto”. Sin embargo, este informe se emitió varios días antes de que la Universidad de xxx1 recibiera un correo electrónico de la Universidad de xxx2 en el que alertaba de la posible existencia de autoplagio y, por tanto, pudiera tener conocimiento del asunto.

Por otro lado, el plan de estudios, al referirse al trabajo fin de máster señala: “Los alumnos deberán realizar un Trabajo Fin de Master sobre un tema que se elegirá el alumno con suficiente antelación, donde se evaluará principalmente la capacidad de autoformación”. Comprobada la falta de originalidad del trabajo presentado, es evidente que la finalidad de evaluar principalmente tal capacidad de autoformación a través de dicho trabajo y que llevaría aparejado consecuentemente la obtención del título de máster pierde todo su sentido tal y como acertadamente señalan la resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio, el informe de Asesoría Jurídica y la propuesta de resolución.





Por todo lo expuesto, cabe declarar la nulidad de pleno derecho de la calificación de 10 puntos otorgada tras la presentación y defensa del trabajo de fin de título, según acta de 26 de septiembre de 2023, titulado: "Caracterización del dolor crónico en pacientes posterior a un evento cerebrovascular que son atendidos en el Centro hhhh durante los meses de mayo y junio del 2023", en favor de D. yyyy, al concurrir el motivo de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 47.1.f) de la LPAC.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de la calificación de 10 puntos otorgada tras la presentación y defensa del trabajo de fin de título, según acta de 26 de septiembre de 2023, titulado: "Caracterización del dolor crónico en pacientes posterior a un evento cerebrovascular que son atendidos en el Centro hhhh durante los meses de mayo y junio del 2023", en favor de D. yyyy.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.