



ANTECEDENTES

PRIMERO.- El presente procedimiento de revisión de oficio de la admisión y matriculación de x. en la Universidad de Murcia para cursar los estudios del primer curso del Grado de Enfermería, tiene como antecedente el expediente 55/10 de este Consejo Jurídico, sobre el que recayó el Dictamen 78/2010 en el que, sin entrar a considerar el fondo de la cuestión planteada, se señaló la procedencia de declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio por el transcurso de los tres meses para su resolución, conforme al artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), sin perjuicio de la posibilidad de incoar un nuevo procedimiento por el carácter imprescriptible de la acción de nulidad de pleno derecho prevista en el citado artículo 102 de dicha Ley.

Asimismo, en el precitado Dictamen se realizaba una consideración adicional dirigida al órgano proponente, en atención a que la revisión de oficio de los actos administrativos es un cauce de utilización excepcional, frente a la regla general de la anulabilidad, recomendando que la causa de nulidad alegada (artículo 62.1,f LPAC) fuera analizada por el órgano instructor, no sólo desde la perspectiva de imposibilidad de acceder al grado de enfermería por el cupo de titulados, sino por cualquier vía.

SEGUNDO.- En cumplimiento del Dictamen 78/2010, por Resolución del Rectorado de 23 de junio de 2010 se declaró la caducidad del procedimiento de revisión de oficio precitado (expediente 55/10), iniciado por Resolución de 14 de diciembre de 2009.

En la misma Resolución de 23 de junio se acordaba la iniciación de un nuevo procedimiento de revisión de oficio, por carecer x. de los requisitos necesarios para ser admitido en el primer curso del Grado de Enfermería de la Universidad de Murcia, disponiendo también:

- La conservación de los actos y trámites anteriores a la propuesta de resolución de 26 de enero de 2010.
- La audiencia al interesado por plazo de diez días hábiles.
- La adopción de la medida cautelar de la suspensión de los derechos de admisión y de matriculación durante la tramitación del expediente.

TERCERO.- Notificada la Resolución de iniciación al alumno afectado, presenta alegaciones el 1 de julio de 2010 (folios 28 a 30), en las que manifiesta que se encuentra en posesión de titulación bastante para acceder a los estudios de graduado de Enfermería, al haber estado matriculado en otros estudios de licenciatura en la misma Universidad de Murcia, como ha reconocido tácitamente la Escuela de Enfermería que no puso ninguna objeción a su matriculación. También solicita que se levanten las medidas cautelares adoptadas por los perjuicios que se le están irrogando, así como advierte de la futura presentación de una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Universidad de Murcia por su actuación, en tanto se cobró la matrícula y se mantuvo al afectado unos meses como alumno. A efectos meramente indicativos, señala una serie de perjuicios tales como matrícula, libros de consulta, disminución de ingresos por actividad laboral y daños morales.

CUARTO.- El informe de la Asesoría Jurídica de la UMU, de 6 de julio de 2010, es favorable a la declaración de nulidad de pleno derecho de la admisión y subsiguiente matriculación del alumno afectado por la causa prevista en el artículo 62.1,f) LPAC, pues x. fue admitido en el primer curso del Grado de Enfermería cuando carecía de los requisitos esenciales para ello, sin que pueda suplirse esa circunstancia mediante la aplicación de los presupuestos propios de otra modalidad de acceso distinta a la que fue interesada por aquél.

QUINTO.- El 8 de julio de 2010, la Vicerrectora de Estudios de la UMU formula la propuesta de resolución en la que sostiene que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1,f) LPAC, en tanto la admisión del alumno se configura como un acto determinante de la adquisición por el interesado del derecho a cursar los estudios del Grado de Enfermería, mediante su ulterior matriculación, resultando de los hechos que constan en el expediente que carecía de los requisitos indispensables para ser admitido en aquellos estudios, concretados en la disposición de un título de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional o, en su caso, superación de las pruebas de acceso u otros de los indicados para las modalidades alternativas que son descartadas también en la propuesta. Añade que dicha admisión afecta de modo singular a los intereses de terceros, al estar sujetos dichos estudios a limitación de plazas.

De dicha propuesta también se dio traslado al interesado, sin que haya presentado alegaciones.

SEXTO.- Mediante Resolución del Rectorado de 6 de agosto de 2010 (notificada al interesado el mismo día) se acuerda remitir el expediente al titular de la Consejería de Universidades, Empresas e Investigación para que solicite el Dictamen del Consejo Jurídico, así como suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver y notificar la resolución al interesado, por el tiempo máximo de tres meses, hasta la recepción del Dictamen del citado Órgano Consultivo, que igualmente habrá de ser notificada a aquél.

SÉPTIMO.- Con fecha 27 de agosto de 2010, el Secretario General de la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación recaba el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter de este Dictamen.

Corresponde al Consejo Jurídico la emisión de Dictamen preceptivo en la revisión de oficio de los actos administrativos, según establece el artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, para los casos de nulidad previstos en el artículo 62.1 en relación con lo dispuesto en el artículo 102, ambos de la LPAC.

Con este carácter se ha recabado el Dictamen por parte de la autoridad consultante respecto al presente procedimiento de revisión de oficio tramitado por la Universidad de Murcia, en su consideración de Administración Pública derivado del artículo 2.2 LPAC.

SEGUNDA.- Cuestiones procedimentales.

La revisión de los actos emanados por la UMU, cuando se ejerzan potestades administrativas, habrá de acomodarse a lo establecido en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común (LPAC), conforme a lo previsto en su artículo 2.2. Concretamente, el artículo 20.1 *in fine* de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril), como los Estatutos de la Universidad de Murcia (artículo 42), aprobados por Decreto regional 85/2004, de 27 de agosto, asignan al Rectorado las competencias no atribuidas expresamente a otros órganos de la Universidad.

El procedimiento seguido se ha ajustado a lo dispuesto en el artículo 102 LPAC, habiéndose otorgado dos trámites de audiencia al alumno afectado para la defensa de sus pretensiones. También, de acuerdo con lo recomendado en el Dictamen 78/2010 de este Consejo Jurídico, se ha dispuesto por la Resolución del Rectorado de 6 de agosto de 2010 la suspensión del plazo para la resolución y notificación, entre el tiempo que media entre la petición de nuestro Dictamen y la recepción del mismo, según establece el artículo 42.5,c) LPAC, con la finalidad de enervar los efectos previstos en el artículo 102.5 de la misma Ley: *"Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo."*

Para la resolución y notificación del presente procedimiento desde la recepción de nuestro Dictamen, el órgano competente dispone del plazo que resta desde que fue acordada la suspensión, hasta los tres meses computados desde su inicio (Resolución del Rectorado de 23 de junio de 2010). En todo caso, tanto si se adopta como *dies a quo*, a los efectos suspensivos, la Resolución del Rectorado de 6 de agosto de 2010 (en la que se remite el expediente a la Consejería consultante para la petición de nuestro Dictamen y se señala expresamente dicho efecto a partir de ese momento, sin que haya sido cuestionado por el interesado) o la fecha ulterior de 23 de agosto siguiente, correspondiente al registro de salida del órgano consultante (Consejería de Universidades, Empresa e Investigación) solicitando nuestro Dictamen, acorde este último criterio con nuestra doctrina (por todos Dictamen 40/2007), el órgano competente dispone de un mes y medio, aproximadamente, en el primer caso, o de un mes según el segundo cómputo, que debería ser el que adoptara por la razón indicada.

TERCERA.- Historial académico del alumno en relación con los actos que se revisan en el presente procedimiento de revisión de oficio.

Con fecha 6 de julio de 2009, x. presenta ante la Universidad de Murcia la solicitud de ingreso en estudios con limitación de plazas en las titulaciones de Medicina y Grado de Enfermería por "el cupo de titulados". Aporta como título el Diploma Superior de Criminología impartido por la Universidad Católica de San Antonio. En el certificado académico que acompaña de esta Universidad se especifica que tal Diploma *"ha sido declarado equivalente al título de diplomado universitario a los únicos efectos de acceso a la Licenciatura de Criminología"*. Dicha condición no es sino aplicación de lo dispuesto en el RD. 858/2003, de 4 de julio, que regula el Título Universitario Oficial de Licenciado en Criminología, en cuya Directriz general sexta (Anexo) establece que *"podrán acceder a estos estudios quienes se encuentren en posesión de un título de Criminología que haya sido declarado equivalente por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte al título de Diplomado Universitario a los efectos de acceso a la Licenciatura de Criminología"*.

En este punto conviene advertir que el expresado Diploma le había permitido al alumno matricularse con anterioridad, de acuerdo a los efectos indicados, en los estudios de Licenciado en Criminología de la Universidad de Murcia, estudios que no ha concluido según la certificación académica obrante en el expediente (folios 20 y 21 del expte. 55/10), por lo que carece de este título de la UMU.

El 16 de septiembre de 2009, según expresa la Directora de la Escuela Universitaria de Enfermería (folio 3 del expte 55/10), el alumno obtuvo plaza en la titulación 237 -Grado de Enfermería- quedando formalizada la matrícula el 23 de septiembre de 2009 (folios 12 y 13), aportando como título únicamente el Diploma de Criminología de la Universidad Católica de San Antonio, respecto al que ya se ha indicado que sólo se ha declarado equivalente al título de Diplomado, según especifica dicha Universidad, a los únicos efectos de acceso a la Licenciatura de Criminología, cuyos estudios no ha terminado.

De otra parte, acorde con el Dictamen 78/2010 de este Consejo Jurídico que recomendaba que se examinara la imposibilidad del alumno para acceder por otras vías conforme a la normativa aplicable, se recoge también en su historial académico que x. realizó el examen de ingreso a la Universidad para mayores de 25 años en el año 1992, que sólo le habilitaba para el acceso a los estudios que expresamente solicitaba, en este caso Graduado Social, conforme al artículo 7 de la entonces vigente Orden Ministerial de 26 de mayo de 1971, por la que se regulaba el acceso a los estudios universitarios de los mayores de veinticinco años:

"La superación de las pruebas de acceso a la Universidad y el certificado de asistencia a los cursos de orientación e iniciación sólo faculta para efectuar la matrícula como alumno del Centro elegido y no equivale, a ningún otro efecto, a la posesión de titulación académica alguna".

También consta en su historial que el alumno no superó el primer curso, ni aprobó asignatura alguna, según informa la Jefa de Sección de la Facultad de Ciencias del Trabajo (folio 38 del expte. 55/10). De haber superado el primer curso, el párrafo segundo del artículo 7 de la Orden precitada, expresaba que los alumnos ingresados en la Universidad por esta vía quedarían sujetos, en cuanto a traslados a distintas Facultades o Escuelas Técnicas de la misma Universidad, al mismo régimen que el resto de los alumnos.

CUARTA.- Concreción de los actos administrativos que se revisan.

La propuesta de resolución elevada refleja cierta ambigüedad a la hora de concretar los actos administrativos que son objeto de revisión de oficio, puesto que hace referencia a la nulidad de pleno derecho de la admisión y subsiguiente matrícula, pero sin citar las fechas en las que se adoptaron los correspondientes actos, que deben ser concretados en la Resolución que finalmente se adopte; no obstante, se realizan las siguientes consideraciones:

1ª) La matriculación de un alumno es un acto administrativo dictado por la Administración universitaria en ejercicio de las facultades regladas que le corresponden, siendo competencia suya comprobar si el solicitante cumple todos los requisitos establecidos por la normativa aplicable. Dada la naturaleza de acto administrativo, que presupone que el interesado reúne los requisitos para cursar los estudios, configura una situación nueva en el matriculado con el correlativo contenido de sus derechos (derecho a asistir a clase, etc.), que lo configuran como un acto declarativo y su revisión sólo es posible conforme a los procedimientos previstos en los artículos 102 y 103 LPAC. Dicha naturaleza de acto administrativo declarativo de derechos ha sido reconocida por el Consejo de Estado (por todos, Dictamen 3167/2002) y por la doctrina del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de la Sala 3ª de 9 de diciembre de 1999) que se resume seguidamente:

"Los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo regulaban los procedimientos especiales para la revisión de oficio de los actos administrativos que, cuando son declarativos de derechos, como ocurre con la matriculación de un alumno en un determinado Centro de la Universidad, exigen un máximo rigor (...)".

Y cuando se ha revocado la matriculación, sin seguir los procedimientos legalmente establecidos para su revisión de oficio, se ha declarado la nulidad de pleno derecho de tal actuación, como recoge también la Sentencia citada (en igual sentido la de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 28 de febrero de 2005).

De los datos extraídos del expediente se desprende que la matrícula quedó formalizada en la Universidad de Murcia el 23 de septiembre de 2009 (folios 12 y 13 del expte. 55/2010).

2ª) Este Consejo Jurídico considera acertado que se extienda la revisión de oficio también al acto previo de admisión, cuya fecha tampoco concreta la propuesta elevada (en el folio 3 del expediente 55/2010 figura que obtuvo plaza el 16 de septiembre anterior), por los efectos que la normativa le otorga. Así, en el caso de la no inclusión en la lista de admitidos los alumnos pueden presentar reclamación, a tenor de la regulación contenida en la Orden de 15 de mayo de 2009 de la Consejería de Universidades, Empresas e Investigación, por la que se aprueban las normas para la gestión del proceso de admisión a las universidades públicas del Distrito Único Universitario de la Región de Murcia y se establecen los cupos de reserva para los distintos colectivos para el curso 2009/2010. También se estipula (norma cuarta del Anexo) que las listas serán publicadas en los tablones, que tendrá carácter de notificación a los interesados, de acuerdo con lo establecido en el artículo 59.6.b) LPAC.

QUINTA.- Concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho en los actos administrativos que se revisan.

La propuesta elevada de 8 de julio de 2010 considera que concurre el supuesto aplicativo de la causa de nulidad de pleno derecho que dispone el artículo 62.1.f) LPAC, respecto a la admisión del x. a los estudios de Grado de Enfermería acaecida en septiembre de 2009, al configurarse como determinante de la adquisición por el interesado del derecho a cursar dichos estudios en particular, mediante su ulterior matrícula, resultando de los hechos que carecía de los requisitos indispensables para ser admitido por el cupo de titulados que fue elegido por el afectado, al carecer de un título de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional. De igual modo, aun cuando el afectado nada ha manifestado en tal sentido, la propuesta elevada, en consonancia con lo indicado por este Consejo Jurídico en su Dictamen 78/2010, señala que tampoco concurren en el alumno afectado otras modalidades de acceso alternativas.

1. La aplicación de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el 62.1.f) LPAC al presente caso, por carecer de titulación válida y oficial en todo el territorio nacional.

Al tratarse la revisión de oficio de los actos administrativos de un cauce de utilización excepcional, frente a la regla general de la anulabilidad, exige una interpretación estricta de las causas de nulidad de pleno derecho, máxime en el caso concreto del vicio establecido en el artículo 62.1.f) LPAC: *"actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos*

esenciales para su adquisición".

Esta causa de nulidad tiene su centro de gravedad en la determinación de cuáles son los requisitos esenciales del acto, cuestión ésta que sólo puede resolverse caso por caso, como ha manifestado este Consejo Jurídico en anteriores Dictámenes (por todos, Dictamen núm. 118/03).

Profundizando en la determinación de cuáles son los requisitos esenciales de los que debe carecer el afectado para la aplicación de tal supuesto, la doctrina del Consejo de Estado ha señalado que *"para que el vicio se produzca no resulta suficiente una vulneración objetiva del ordenamiento, con independencia de la gravedad que revista, sino que es preciso que esta vulneración consista precisamente en la carencia en la persona que adquiere una facultad o un derecho de un requisito esencial de carácter subjetivo"* (Dictamen del Consejo de Estado núm. 1530/2002).

La Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, en su Dictamen 11/2009, señala que tal presupuesto se da cuando el contenido de la resolución que ampara nuevas situaciones o derechos se fundamenta en hechos o requisitos inexistentes o inadecuados para dar lugar a esta adquisición de posiciones, y que la esencialidad de los requisitos se encuentra en la función determinante para dar lugar al nacimiento de los derechos o de las situaciones mencionadas, teniendo presentes los supuestos de hecho que, en cada caso, tienen que concurrir necesariamente en el sujeto, de acuerdo con la normativa aplicable.

En el supuesto que nos ocupa, el alumno afectado carecía de los requisitos de titulación para acceder por este cupo al Grado de Enfermería, conforme a su situación académica que se detalla en la Consideración Tercera, en tanto únicamente disponía de un Diploma Superior de Criminología de la Universidad Católica de San Antonio, que sólo le permitía su acceso a la Licenciatura de Criminología, cuyos estudios no había acabado. Por tanto, carecía de un título oficial y con validez en todo el territorio nacional que le permitiera acceder a dichos estudios, por el cupo de plazas reservadas a estudiantes con titulación universitaria para acceder a estudios universitarios con limitación de plazas, como la titulación de Grado de Enfermería (Orden de 15 de mayo de 2009, ya citada).

Por tanto, este Consejo Jurídico considera que concurre la causa de nulidad invocada, coincidiendo con la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes 1315, 1317 y 1319 del año 2004) de que el requisito de titulación (título oficial con validez en todo el territorio nacional) para acceder directamente al Grado de Enfermería debe considerarse esencial para cursar los estudios universitarios citados, cuando el alumno había optado por esta vía para su acceso. En igual sentido, los Dictámenes números 101/2005 del Consejo Consultivo de La Rioja, 215/2006 del Consejo Consultivo de Andalucía, 67/2008 del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, y 113/2005 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Un aspecto que ha de ser destacado de la propuesta elevada es la consideración de que la titulación de Grado de Enfermería tiene limitación de plazas, por lo que la admisión irregular del alumno tiene una singular afección a los derechos de terceros.

2. Imposibilidad de acceder por cualquier otra vía en aquel momento a los estudios universitarios señalados

En nuestro Dictamen 78/2010 señalábamos también:

"la causa de nulidad alegada debería ser analizada por el órgano instructor, no sólo desde la perspectiva de imposibilidad de acceder al grado de enfermería por el cupo de titulados, sino por cualquier vía -en la medida que sostiene el afectado que ha estado matriculado en la Licenciatura de Criminología de la misma Universidad-, en aplicación de la regulación contenida en el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se establece la normativa básica para el acceso a los estudios universitarios de carácter oficial (en lo que resulte aplicable al curso 2009-2010). Ese Real Decreto ha derogado al 1742/2003, de 19 de diciembre, que a su vez derogó al Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, salvo el Capítulo V (que atañe a la admisión al segundo ciclo de estudios universitarios), siendo esta última la única disposición citada por la propuesta elevada, en lo que atañe al acceso a los estudios universitarios."

La propuesta elevada analiza las distintas formas de acceso a tales estudios, sin que ninguna de ellas concorra en el alumno afectado (lo que explicaría que no solicitara su acceso por otra vía), singularmente por el cupo de mayores de 25 años, que tampoco es posible, porque el examen que realizó en el año 1992 sólo le habilitó para el acceso a los estudios de Graduado Social, sin que terminara el primer curso de tales estudios en los términos

también indicados en la Consideración Tercera.

La propuesta también motiva que no resulta de aplicación las vías o modalidades previstas en el RD 1892/2008, conforme a su Disposición transitoria única (folios 53 a 56), analizando particularmente que no ha lugar a considerar la eventual admisión del interesado por la vía de prueba de acceso para mayores de 45 años (que no consta realizada), ya que su primera edición se ha producido de cara al curso siguiente al matriculado por el alumno (2010-2011), conforme al citado Real Decreto.

Un aspecto destacado por el órgano instructor es que el presente procedimiento de revisión ha de entenderse sin perjuicio de que el afectado pueda acceder el presente curso 2010-2011 o los cursos siguientes, a través de las vías previstas en el RD. 1892/2008 y en el Decreto regional 4/2010, de 29 de enero, que lo desarrolla (singularmente la prevista para mayores de 45 años), si bien no consta que haya concurrido a la realización de las pruebas de acceso desarrolladas en este ejercicio.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de revisión de oficio por la que se acuerda declarar la nulidad de pleno derecho de la admisión y matriculación del alumno afectado por el presente procedimiento, si bien habrán de ser concretadas las fechas de adopción de tales acuerdos, conforme a lo expresado en la Consideración Cuarta.

No obstante, V.E. resolverá.