

Expediente Núm. 110/2008
Dictamen Núm. 67/2008

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 19 de junio de 2008, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 12 de mayo de 2008, examina el expediente de revisión de oficio incoado por Resolución del Rectorado de la Universidad de Oviedo de 19 de febrero de 2008, con motivo de la presunta nulidad de pleno derecho de la matrícula de una estudiante que no había superado la prueba de acceso a la Universidad.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante oficio de 21 de noviembre de 2007, la Administradora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Oviedo remite al Servicio de Gestión de Alumnos (*sic*) un informe, de la misma fecha, en el que expone que “en el proceso de revisión de matrículas se ha detectado

que Dña. ha formalizado matrícula en el presente curso académico por internet (el día 25 de septiembre de 2007), sin reunir los requisitos esenciales, dado que no ha superado las pruebas de acceso a la Universidad". Con base en ello, solicita que "se inicie la revisión de oficio de dicha matrícula".

Acompaña al informe copia de la inscripción provisional de la alumna, rubricada por ella y, según reza en la antefirma, "condicionada al cumplimiento de los requisitos exigidos y a la comprobación con mi expediente de los datos consignados", quedando la estudiante enterada de que "la formalización de la inscripción devengará la deuda correspondiente"; de su documento nacional de identidad; de la carta de pago del precio público pertinente; de los datos de la matriculación obrantes en el sistema informático; y de la certificación de las calificaciones obtenidas por la afectada en las pruebas de acceso a la Universidad.

2. Con fecha 19 de febrero de 2008, el Rector de la Universidad de Oviedo, a instancias de la Jefa del Servicio de Gestión de Estudiantes, tras exponer los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, resuelve iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la matrícula "por entender que está incurso en la causa de nulidad prevista en el art. 62.1.f) de la Ley 30/1992". Igualmente acuerda la suspensión de la matrícula formalizada y la apertura de un trámite de audiencia y vista del expediente, notificándose la mentada resolución a la interesada con fecha 29 de febrero de 2008.

3. Mediante oficios de 26 de febrero de 2008, el Servicio de Gestión de Estudiantes remite la resolución de incoación del procedimiento a la Administradora y al Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

4. Con fecha 14 de marzo de 2008, la Jefa del Servicio de Gestión de Estudiantes remite a la Secretaria General de la Universidad de Oviedo una propuesta de resolución, expresiva de la concurrencia de causa de nulidad, solicitando que se recabe el preceptivo informe del Servicio Jurídico de la Universidad.

5. Con fecha 31 de marzo de 2008, la Jefa del Servicio Jurídico de la Universidad emite informe, remitido al Servicio de Gestión de Estudiantes con fecha 1 de abril de 2008 y notificado a la interesada el día 17 del mismo mes, en el que se señala que la falta de superación de la prueba de acceso “debe considerarse esencial” y “determina la nulidad de la matrícula formalizada (...) al amparo del art. 62.1.f) de la Ley 30/92”.

6. Con fecha 7 de abril de 2008, la Jefa del Servicio de Gestión de Estudiantes elabora propuesta de resolución en la que expone los hechos y el procedimiento seguido y reitera los fundamentos jurídicos acogidos en la resolución de incoación, razonando la aplicabilidad del artículo 11.c) del Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, por el que se regulan los Procedimientos de Selección para el Ingreso en los Centros Universitarios de los Estudiantes que reúnan los Requisitos Legales Necesarios para el Acceso a la Universidad; precepto éste que establece que “no podrán ser admitidos (...) sin la previa superación de la correspondiente prueba de acceso”. Propone la informante notificar dicho escrito a la interesada, concediéndole un plazo de diez días hábiles para presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime oportunas (consta en el expediente con sello de salida del Registro General de la Universidad de Oviedo) y, previo dictamen del Consejo Consultivo, declarar la nulidad de la matrícula.

7. Por Resolución del Rectorado de la Universidad de Oviedo de 14 de abril de 2008 (en la que consta sello de salida del Registro General y a continuación de la cual figura en el expediente un acuse de recibo de la interesada del día 30 de abril), se acuerda “suspender el plazo establecido legalmente para resolver el procedimiento de revisión de oficio (...), a efectos de solicitar informe preceptivo y determinante al Consejo Consultivo del Principado de Asturias por el tiempo que medie entre dicha petición y la recepción del informe”.

8. Con fecha 23 de abril de 2008, la Jefa del Servicio de Gestión de Estudiantes elabora nueva propuesta de resolución en la que, tras reiterar los hechos y fundamentos de derecho, señala que procede la remisión del expediente al Consejo Consultivo del Principado de Asturias y la posterior declaración de nulidad de la matrícula formalizada por la alumna interesada, solicitando se notifique la propuesta a la afectada y se eleve al Rectorado de la Universidad.

Mediante Resolución del Rector de la Universidad de Oviedo, de la misma fecha, se decide “asumir la citada propuesta y acordar la remisión de la misma y de todo el expediente al Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de mayo de 2008, registrado de entrada el día 20 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio de la matrícula formalizada por doña sin haber superado la prueba de acceso a la Universidad, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Como ya tuvo ocasión de manifestar este Consejo, en sus Dictámenes Núm. 103/2006 y 178/2006, tal competencia deriva de la calificación de la Universidad de Oviedo como Administración Pública del Principado de Asturias, y como tal sujeta en su actuación a la legislación administrativa, sin perjuicio de su autonomía para el cumplimiento de sus fines institucionales de docencia e investigación.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y en el artículo 109 de los Estatutos de la Universidad de Oviedo, aprobados por Decreto 233/2003, de 28 de noviembre, ésta se halla debidamente legitimada en cuanto autora de la aceptación de la matrícula cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión de oficio por ella iniciado.

TERCERA.- En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 102.1 de la LRJPAC dispone que “Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), 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 62.1”.

No obstante, el artículo 106 de la referida LRJPAC establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “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 caso que examinamos, iniciada la revisión de oficio por el Rector de la Universidad de Oviedo mediante Resolución de 19 de febrero de 2008, y considerando que se trata de una matrícula formalizada el día 25 de septiembre de 2007 para el año académico en curso, entendemos que no concurre en el procedimiento ninguno de los citados supuestos.

En particular, tal como ha manifestado el Consejo de Estado en supuestos similares (Dictámenes núms. 3167/2002 y 1317/2004), los límites a la revisión de oficio impuestos por el artículo 106 de la LRJPAC tienen distinta proyección según derive la anulación de la matrícula de una causa grosera y visiblemente torpe -como es la no superación de la selectividad- o de otros impedimentos que no puedan reputarse abruptos o notorios -como viene ocurriendo con los títulos superiores de formación profesional, que habilitan para el acceso a la Universidad en función de la particular relación de cada uno de ellos con los estudios universitarios de que se trate-. En el primer caso, tratándose de una exigencia de general aplicación y conocimiento, no cabe limitar el alcance de la revisión por razones de equidad y buena fe. En el segundo, por el contrario, los efectos de la revisión de oficio suelen circunscribirse a la matrícula correspondiente a aquellas asignaturas que no hubiesen sido ya aprobadas por el alumno.

En el supuesto aquí analizado, no procede restringir el alcance de la revisión para excluir de ella las asignaturas eventualmente superadas por la alumna, toda vez que la carencia determinante de la nulidad es a todas luces

torpe, sin que podamos amparar en la buena fe a quien obra precisamente en contra de sus dictados.

Por otro lado, con arreglo a lo establecido en el artículo 102.5 de la LRJPAC, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de tres meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá su caducidad. Comoquiera que el Rectorado de la Universidad de Oviedo adoptó el acuerdo de incoación el día 19 de febrero de 2008, una vez transcurridos los tres meses habría de declararse por aquél la caducidad del procedimiento. No obstante, la Administración universitaria ha utilizado la posibilidad de suspender el transcurso de dicho plazo de resolución hasta la emisión de dictamen por este Consejo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 42.5.c) de la LRJPAC, por lo que, sin conocer la fecha de notificación a la interesada de la referida suspensión del plazo y de la petición de dictamen a este Consejo (efectuado por el Rector de la Universidad de Oviedo a la Presidencia del Principado mediante escrito de 23 de abril de 2008, y por V.E. a este Consejo el día 12 de mayo siguiente), hemos de entender que no ha transcurrido el plazo máximo legalmente establecido, debiendo reanudarse su cómputo el día de recepción de este dictamen.

CUARTA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que éste se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de examinar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En el presente caso se han observado los trámites esenciales del procedimiento, puesto que se ha dado audiencia y vista del expediente a la persona interesada, se ha adoptado un acuerdo de iniciación y se ha elaborado

una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 54.1.b) de la LRJPAC.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. Así, no se ha dado cumplimiento estricto a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo, puesto que, si bien se le notifica la incoación del procedimiento, dicha comunicación no se ajusta a los términos y contenidos del precepto citado.

Por otra parte, la documentación correspondiente a las notificaciones efectuadas no reúne los requisitos establecidos en el artículo 59.1 de LRJPAC, que exige la incorporación al expediente de la acreditación de toda notificación, y que ésta se practique en forma tal que permita tener constancia, entre otros extremos, de la identidad y el contenido del acto notificado.

A pesar de las irregularidades señaladas, consta registro de salida en la notificación a la interesada del informe del Servicio Jurídico y en diversas propuestas y resoluciones que reiteran los hechos y fundamentos de derecho recogidos en la propuesta de resolución inicial, así como sucesivos acuses de recibo de la perjudicada, que nada alega al respecto, por lo que las mencionadas deficiencias no autorizan a concluir que se hayan visto mermadas las posibilidades de defensa de aquélla.

Asimismo, hemos de advertir que falta en el expediente la constancia formal o la identificación del acto mismo cuya nulidad es objeto del presente procedimiento. En efecto, consta en las actuaciones practicadas la hoja de inscripción provisional de la interesada, rubricada únicamente por ésta y “condicionada al cumplimiento de los requisitos exigidos y a la comprobación con mi expediente de los datos consignados”, así como una impresión en papel

de los datos de la matrícula obrantes en el sistema informático. Sin embargo, no se aporta ni referencia en ningún momento el concreto acto administrativo que aquí trata de anularse, cual es el de aceptación por la Universidad de Oviedo de la matrícula formalizada por la interesada. No obstante, dado que de lo actuado cabe deducir su existencia, este Consejo entiende, en aras a los principios de celeridad y economía procesal, que la mencionada circunstancia no impide ahora un pronunciamiento de fondo, sin perjuicio de que el acto administrativo revisado deba reflejarse expresamente en el expediente antes de la resolución final del procedimiento. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

QUINTA.- Entrando ya en el fondo del asunto, hemos de comenzar por manifestar que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este instrumento sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la interpretación de los supuestos objeto de revisión de oficio, establecidos en el artículo 62.1 de la LRJPAC, debe ser restrictiva; de lo contrario, perdería efectividad la garantía que entraña la diferenciación entre actos nulos de pleno derecho y actos anulables y su sometimiento a regímenes jurídicos de anulación distintos.

En el caso ahora examinado, la causa de nulidad invocada es la establecida en el apartado f) del artículo 62.1 de la LRJPAC, que dispone que son nulos de pleno derecho aquellos 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". Destacamos, partiendo del reiterado principio de interpretación restrictiva, que la nulidad absoluta se anuda a la adquisición de derechos "cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición", de lo que se deduce que tal carencia debe ser sustancial y manifiesta. Como hemos señalado en anteriores dictámenes, nuestro Derecho Administrativo reserva la nulidad absoluta para las violaciones más graves del ordenamiento jurídico, por lo que es rechazable una interpretación amplia del concepto "requisitos esenciales", que nos conduciría a desnaturalizar las causas legales de invalidez al vaciar de contenido los supuestos de mera anulabilidad, con marcada erosión del principio de seguridad jurídica. En este sentido, cabe recordar la distinción, realizada por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes y recogida también por este Consejo Consultivo, entre "requisitos necesarios" y "requisitos esenciales", ya que no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de "esenciales".

En supuestos análogos, si bien referidos al acceso a la función pública, estimamos que la exigencia de superar el minimum de aptitud que representa el aprobado sí ha de reputarse requisito esencial, aunque, más allá de esa puntuación mínima, los eventuales errores de calificación no gozan de la esencialidad requerida a efectos del artículo 62.1.f) de la LRJPAC.

En el caso aquí analizado, y como proyección de la anterior doctrina, el requisito de haber superado la prueba de acceso a la Universidad debe considerarse esencial para formalizar la matrícula que faculta para cursar los estudios universitarios correspondientes. Tal *conditio sine qua non* es de general conocimiento, y viene impuesta con nitidez por el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y por el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, a tenor de los cuales para acceder a los estudios universitarios será necesaria la superación de una única prueba.

En definitiva, este Consejo estima que concurre la causa de nulidad invocada en la matriculación objeto de la presente revisión.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede revisar de oficio la aceptación de la matrícula formalizada por doña sin haber superado la prueba de acceso a la Universidad y, en consecuencia, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, declarar la nulidad de pleno derecho de aquélla.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.