



## DICTAMEN 152/2020

### **Revisió d'ofici instruïda per la Universitat Autònoma de Barcelona per a declarar la nul·litat de ple dret del títol propi de màster en Fisioteràpia Equina**

La Comissió Jurídica Assessora, reunida el 28 de maig de 2020, amb la presidència del Sr. Albert Lamarca i Marquès, actuant com a secretària la Sra. Cristina Figueras i Bosch, amb la participació de les Sres. i els Srs. Maria Mercè Darnaculleta i Gardella, Francesc Esteve i Balagué, Marta Franch i Saguer, Alfredo Galán Galán, Marc Marsal i Ferret, Carles Mundó i Blanch, Joan Pagès i Galtés, Eva Pons i Parera, Sonia Ramos i González, Lluís Saura i Lluvià, Joan Manuel Trayter i Jiménez, i Antoni Vaquer i Aloy, i essent-ne ponent el Sr. Francesc Homs i Molist, ha aprovat el Dictamen següent:

#### **ANTECEDENTS DE FET**

1. El 28 de gener de 2010, el Consell de Govern de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) va aprovar el títol propi de màster en Fisioteràpia Equina, que s'imparteix a les Escoles Universitàries Gimbernat, centre adscrit a la UAB.
2. Per escrit de 5 d'abril de 2019, el president del Consell General de Col·legis Veterinaris d'Espanya va sol·licitar a la UAB que instés un procediment de revisió d'ofici del títol de màster de Fisioteràpia Equina en considerar que estava viciat de nul·litat de ple dret, d'acord amb el previst a l'article 47.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), en vulnerar normativa de rang superior i per concórrer, així mateix, les causes de nul·litat previstes als articles 47.1.e) de la mateixa Llei pel fet que s'havia prescindit totalment i absolutament del

procediment legalment establert per a l'aprovació del títol, i la prevista a l'article 47.1.f), atès que els fisioterapeutes que obtenien el títol adquirien facultats o drets sense tenir els requisits essencials per a adquirir-los.

3. El 26 d'abril de 2019, la rectora i presidenta del consell de Govern de la UAB va resoldre admetre a tràmit la sol·licitud formulada pel Consell General de Col·legis Veterinaris d'Espanya i sol·licitar informe sobre la sol·licitud de revisió d'ofici a la Facultat de Veterinària, a la coordinació del màster en Fisioteràpia Equina, a l'Escola de Postgrau de la UAB i a les Escoles Universitàries Gimbernat.

4. Per oficis de 8 de maig de 2019, el cap del Gabinet Jurídic de la UAB i secretari general adjunt va sol·licitar els informes sobre la sol·licitud de revisió d'ofici acordats en la resolució d'admissió a tràmit de la rectora i presidenta del Consell de Govern de la UAB.

5. El 15 de maig de 2019, el director de les Escoles Universitàries Gimbernat va emetre un informe en què conclouia que el títol propi de màster en Fisioteràpia Equina no estava viciat de causes de nul·litat ja que s'havia confeccionat de conformitat amb la normativa vigent i no envaïa competències pròpies de la professió veterinària.

6. El 17 de maig de 2019, la Comissionada de la Rectora per l'Escola de Postgrau i la Qualitat Docent va emetre un informe en què conclouia que s'havia de desestimar la sol·licitud de revisió d'ofici formulada, ja que el títol propi de màster en Fisioteràpia Equina de la UAB no vulnerava cap precepte legal i s'ajustava a la normativa aplicable, i l'aprovació havia seguit el procediment legalment establert.

7. El mateix 17 de maig de 2019 va emetre informe la degana de la Facultat de Veterinària, en què exposava els motius pels quals es considerava que el títol en qüestió no vulnerava la normativa de rang superior i afirmava que havia de quedar clarament explicitat en el títol la delimitació de competències entre graduats en fisioteràpia i veterinària.

8. Figura, així mateix, a l'expedient tramès l'informe, sense data, de la coordinadora del màster en Fisioteràpia Equina que dona resposta a les al·legacions formulades en què, entre d'altres, palesa que en la informació del títol s'insisteix en el fet que els fisioterapeutes sempre han d'actuar en l'àmbit del diagnòstic efectuat pel veterinari.

9. Per ofici de 24 de juliol de 2019, el cap del Gabinet Jurídic i secretari general adjunt va donar tramesa dels informes emesos al Consell General de Col·legis Veterinaris d'Espanya i li va atorgar un tràmit d'audiència de 10 dies per a formular al·legacions.

10. El 2 d'agost de 2019, el president del Consell General de Col·legis de Veterinaris d'Espanya va formular un escrit d'al·legacions en què conclouia que els informes emesos durant la tramitació del procediment no desvirtuaven les al·legacions formulades en exercici de l'acció de nul·litat instada, ja que amb independència que es tractés d'un màster no oficial s'atribuïen als fisioterapeutes unes funcions, capacitats i ensenyaments formatius, al marge del contingut del títol habilitant per a dur a terme la professió de fisioteràpia.

11. El 25 d'octubre de 2019, la lletrada del Gabinet Jurídic va emetre informe proposat de resolució, en el sentit de desestimar la sol·licitud de revisió d'ofici, en considerar que l'aprovació del títol propi de màster en Fisioteràpia Equina no incorria en cap de les causes de nul·litat de ple dret previstes a l'article 47 de l'LPAC.

12. El 25 d'octubre de 2019, la rectora va resoldre suspendre el termini de resolució del procediment de revisió d'ofici fins que l'òrgan consultiu emetés el dictamen o fins que no hagués transcorregut el termini per a emetre'l.

13. L'11 de febrer de 2020 mitjançant la plataforma EACAT, va tenir entrada en aquesta Comissió la petició de dictamen formulada a través de la consellera d'Empresa i Coneixement.

14. En la sessió del 13 de febrer següent, el Ple de la Comissió Jurídica Assessora va admetre a tràmit la petició i en va designar ponent.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### **I. Objecte del Dictamen**

De l'expedient tramès, resulta incontrovertible que se sotmet a dictamen d'aquesta Comissió Jurídica Assessora el procediment de revisió d'un títol de màster creat per la UAB, amb el seu pla d'estudis corresponent. Tanmateix, és imprescindible, a l'efecte de delimitar l'abast de l'objecte del present Dictamen, resoldre, en primer lloc, la naturalesa jurídica que s'atribueix al títol de màster

que es pretén revisar, en el sentit de si es tracta d'un acte administratiu o d'una disposició administrativa.

Perquè, en el cas que es tracti d'un acte administratiu, és d'aplicació el que prescriu l'article 106.1 de l'LPAC, i el procediment de revisió pot ser iniciat d'ofici per l'Administració o a sol·licitud d'interessat, i són d'aplicació les causes de nul·litat de l'article 47.1 de l'LPAC. Mentre que, en el cas de les disposicions administratives –o dites també disposicions generals–, resulta d'aplicació l'article 106.2 de l'LPAC, que prescriu que només les administracions públiques d'ofici poden declarar-ne la nul·litat, si es compleixen els supòsits de l'article 47.2 de l'LPAC.

#### I.1. El caràcter de disposició general del pla d'estudis del màster

L'entitat que inicialment sol·licita la revisió atribueix el caràcter de disposició general al pla d'estudis que configura el màster, sobre la base del pronunciament que efectua la Sentència del Tribunal Suprem de 25 de novembre de 2015, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta (RJ 2015/5252), i que, tanmateix, fa referència a un supòsit de titulacions oficials i no de títols propis.

A banda d'aquest pronunciament, la Sentència del Tribunal Suprem d'1 de juliol de 2015, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta (RJ 2015/3896), també atribueix als plans d'estudi de títols oficials la naturalesa de disposició general. Aquesta darrera sentència, en el fonament jurídic II, afirma que "*1º Los Planes de Estudios son disposiciones de carácter general, luego la decisión que autoriza el Plan se rige, en cuanto a su contenido normativo, por las normas de rango superior vigentes en el momento de la autorización, no por las vigentes cuando se inició el procedimiento de elaboración*".

En el mateix sentit de considerar els plans d'estudi disposicions de caràcter general, es pronuncia la Sentència del Tribunal Suprem de 23 d'octubre de 2012, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta (RJ 2012/9932), que afirma:

*«FJ I. Los Planes de Estudios conducentes a la obtención de un título universitario oficial, forman parte o se incluyen dentro de la categoría jurídica de las “disposiciones de carácter general”. No, de la de los “actos administrativos”. Es así, porque aquellos no se limitan simplemente a aplicar el ordenamiento jurídico a hechos o situaciones ya previstos u ordenados por éste, sino que, yendo más allá, lo innovan, decidiendo qué estudios, en qué materias, y en qué condiciones, han de ser superados para poder dictar los que, ya sí, son actos de aplicación de los mismos y del resto de las normas reguladoras del correspondiente título, consistentes en el reconocimiento y expedición de éste.*

*FJ II. Consecuencia inmediata de ello, en lo que ahora interesa, es que la decisión que autoriza el Plan se rige, en el contenido normativo de éste, aunque no necesariamente en cuanto al cauce procedimental cuya conclusión le abre paso, por las normas jurídicas de rango superior vigentes en el momento de esa autorización. No por las distintas que lo estuvieran cuando se inició su procedimiento de elaboración. Del mismo modo que no es concebible ni válida una norma reglamentaria contraria a otras de superior rango que hayan entrado en vigor mientras aquélla era elaborada, tampoco lo es un Plan de Estudios que pudiera incurrir en la misma contradicción.»*

Encara que en el present cas no s'estigui davant d'un títol oficial, sinó d'un títol propi, les raons invocades per la jurisprudència esmentada permeten concloure que el pla d'estudis que condueix a l'emissió d'un títol propi de la universitat és una disposició de caràcter general. Ni les diferents conseqüències que comporta un títol oficial o un de propi, ni tampoc el procediment diferenciat per a l'aprovació respectiva són elements que permetin explicar que en un cas s'està davant d'una disposició general i, en l'altre, davant d'un acte administratiu.

Així, quan la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats (LOU), reconeix com a contingut de l'autonomia universitària l'elaboració i aprovació de plans d'estudi i d'ensenyaments específics, està admetent de facto l'elaboració de disposicions generals o normes de tipus reglamentari per a llur aprovació. Es tracta, sens dubte, de reglaments de naturalesa jurídica singular, perquè es dicten, no en virtut de la potestat reglamentària reconeguda a les administracions públiques, sinó d'acord amb l'autonomia reconeguda constitucionalment a les universitats.

Quant al procediment per a l'aprovació de disposicions generals per part de les universitats, cal tenir present que la LOU no conté cap previsió, amb algunes excepcions molt puntuals que no venen al cas sobre el qual es dictamina en el present Dictamen (sobre la qüestió electoral relacionada amb el criteri de la paritat, o sobre l'informe previ del Consell d'Universitats per a l'aprovació per part del Consell Social de les normes que regulen el progrés i la permanència a la universitat per part dels estudiants), i menys per al cas de l'aprovació dels plans d'estudi conduents a l'obtenció d'un títol propi de la universitat. I quelcom semblant fa la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya (LUC), que en referir-se als títols propis no estableix tampoc cap procediment d'aprovació.

Situades així les coses, la Comissió posa de manifest que l'autonomia universitària no comporta que la potestat normativa o reglamentària reconeguda –en aquest cas per a aprovar un màster– es pugui desenvolupar al marge de l'ordenament jurídic. Aquesta potestat normativa està subjecte a la Constitució, a l'Estatut d'autonomia i a les lleis i disposicions que preveuen. I la infracció d'aquest marc normatiu pot comportar, com no podria ser d'altra manera, la nul·litat de ple dret d'acord amb l'article 47.2 de l'LPAC (article 62.2 l'LRJPAC, en el cas del present Dictamen).

En aquest sentit, es pot concloure que en la potestat reglamentària de les universitats també operen els límits formals i materials previstos per al conjunt de l'Administració pública. En l'àmbit formal, la determinació prèvia de l'òrgan competent per a dictar la disposició general, en aquest cas, el Consell de Govern de la UAB. També en l'àmbit formal, l'existència d'un mínim procediment, que en el present cas, tal com s'observa més endavant, ve determinat per l'“Actualització de la normativa dels títols propis de postgrau i de la formació permanent en el context de l'EEES”, de 28 de juliol de 2009.

I pel que fa a la perspectiva material, les disposicions generals de les universitats han de respectar els principis de jerarquia normativa, reserva de llei i reserva estatutària, malgrat que no es tracti de reglaments executius que despleguen lleis. En aquest sentit, és il·lustratiu que el Tribunal Suprem (Sentència d'11 juliol de 1988, de la Sala Contenciosa Administrativa –RJ 1988/5975–) hagi anul·lat preceptes que es trobaven en normes de caràcter infraestatutari per tractar-se de matèries reservades pel legislador als estatuts de les universitats.



En aquest punt, és oportú també tenir present que l'LRJPAC (vigent en el moment d'aprovar el màster analitzat) establí uns requisits mínims respecte de les disposicions administratives, que tenien un caràcter supletori.

## **I.2. La revisió d'ofici objecte del Dictamen**

La proposta de resolució de la UAB sobre la present revisió d'ofici comença afirmant, en el fonament de dret primer, que la incoació del procediment s'ha efectuat a instància d'una sol·licitud, i a l'empara de l'article 106.1 de l'LPAC. Mentre que en l'apartat segon de les conclusions s'indica que es tramet a aquesta Comissió d'acord amb les previsions de l'article 106.2 de l'LPAC, que són les establertes per a revisar les disposicions generals –com és el cas del màster–, i just a continuació es refereix a la lletra c) de l'article 8.3 de la llei 5/2005, de la Comissió Jurídica Assessora, que s'identifica amb els actes nuls, i no a la lletra d), que es vincula a les disposicions administratives o generals.

Val a dir que la sol·licitud de revisió d'ofici inicialment plantejada pel Consell General de Col·legis Veterinaris d'Espanya es fonamenta, precisament i d'una manera principal, en l'article 47.2 de l'LPAC, relatiu a la nul·litat de ple dret de les disposicions administratives. Argumenta, en síntesi, que el pla d'estudis del màster vulnera la Llei 44/2003, de 21 de novembre, d'ordenació de les professions sanitàries, en la mesura que s'atorga als fisioterapeutes una competència professional sanitària reservada en exclusiva als veterinaris. Altrament, l'esmentat Consell també invoca les lletres e) i f) de l'article 47.1 de l'LPAC, sobre nul·litat d'actes administratius, en considerar, d'una banda, que l'acord que va aprovar la creació del títol propi es va dur a terme sense seguir el procediment establert legalment, i, d'una altra, que els fisioterapeutes que

obtenen el títol propi de màster en Fisioteràpia Equina adquireixen facultats o drets sense tenir els requisits essencials per a adquirir-los.

Així les coses, la UAB ha tramitat l'expedient talment com si es tractés d'una revisió d'un acte administratiu. Però, tal com es posa de manifest al llarg del Dictamen, en realitat s'està davant d'una revisió d'ofici d'una disposició de caràcter general, amb les conseqüències diferenciades que això comporta respecte de la revisió d'ofici d'un acte administratiu, d'acord amb el que prescriu l'article 106.2 de l'LPAC.

## **II. Intervenció de la Comissió Jurídica Assessora**

La intervenció de la Comissió Jurídica Assessora és preceptiva en els procediments de revisió d'ofici de disposicions administratives o generals, d'acord amb l'article 8.3.d) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, reguladora de la Comissió.

L'article 106.2 de l'LPAC preveu que, en qualsevol moment, les administracions públiques, d'ofici, poden declarar la nul·litat de les disposicions administratives en els supòsits que preveu l'article 47.2. I estableix, també, que el dictamen de la Comissió és preceptiu en els procediments de revisió d'ofici.

### III. Règim jurídic aplicable

#### III.1. Sobre el procediment de revisió

Per aplicació de l'article 2.2.c) de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), i de l'article 2 de l'LPAC, cal entendre que s'hi inclouen els procediments instruïts per les universitats públiques.

Tal com es va dir en el Dictamen 2/2020, la redacció que dona l'LPAC en l'article 2.2.c) –i la pràcticament idèntica de l'article 2 de l'LRJSP– engloba les universitats públiques en el sector públic institucional i disposa que “es regeixen per la seva normativa específica i, supletòriament, per les previsions d'aquesta Llei”. El mateix precepte regula l'àmbit subjectiu d'aplicació de la Llei i exclou les universitats de la consideració estricta com a “administracions públiques” en l'article 2.3, que ho circumscriu a les administracions territorials i a les incloses en la lletra a) de l'article 2.2 de l'LPAC, la qual cosa pot generar dubtes respecte de l'aplicació a les universitats de certes previsions que l'LPAC refereix literalment a les “administracions públiques”. En concret, quant a la regulació dissenyada per a la revisió dels actes i les disposicions administratius, aquesta referència s'observa en els articles 106 a 110 de l'LPAC. D'altra banda, escau assenyalar que l'article 72 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, en regular la preceptivitat del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora en els expedients de revisió d'ofici d'actes nuls de ple dret i de disposicions reglamentàries, fa esment a l'Administració de la Generalitat i a l'Administració local, sense incloure-hi la menció explícita a les universitats.

En contrast amb l'anterior, dins la legislació sectorial universitària és clara la voluntat de redirigir vers l'aplicació de la legislació de procediment administratiu. Així, l'article 102 de la LUC determina que "En virtut de llur autonomia, les universitats es regeixen per llurs estatuts, en el cas de les públiques [...] i per l'altra normativa interna" (apartat segon), i tot seguit diu que, "En defecte de norma expressa i en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, és d'aplicació supletòria a les universitats públiques [...] la legislació de la Generalitat sobre el procediment administratiu [...]" (apartat tercer). Aquesta mateixa conclusió es pot desprendre de la lectura de l'article 6, relatiu al "Règim jurídic", de la LOU, que es dicta també a l'empara de la competència estatal de l'article 149.1.18 de la Constitució (que inclou "Les bases del règim jurídic de les Administracions Públiques [...] les quals garantiran, en qualsevol cas, als administrats un tractament comú davant aquelles" i "el procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les Comunitats Autònomes"), d'acord amb la disposició final primera. Cal recordar també que l'apartat quart de l'article 102 de la LUC determina que "Les universitats públiques exerceixen les prerrogatives establertes per la normativa vigent per a les administracions públiques, tret de les pròpies i exclusives dels ens territorials", i inclou entre aquestes prerrogatives la de revisar d'ofici els actes nuls.

Per consegüent, en el present procediment de revisió d'ofici s'ha de respectar l'establert en l'article 106 de l'LPAC, així com les disposicions generals sobre el procediment administratiu contingudes en el títol IV, i la revisió s'ha de fonamentar en algun dels motius de nul·litat de ple dret que preveu l'article 47 d'aquesta darrera Llei.

Quant a l'aspecte temporal, aquesta normativa resulta d'aplicació al cas sobre el qual es dictamina, atès que l'acord d'incoació del procediment de revisió d'ofici de la rectora i presidenta del Consell de Govern és de 26 d'abril de 2019.

Tanmateix, pel que fa als aspectes materials o substantius, tenint en compte que l'acord d'aprovació del títol propi de màster en Fisioteràpia Equina, objecte de revisió, es va adoptar el 28 de gener de 2010 pel Consell de Govern de la UAB, el règim jurídic material relatiu a la invalidesa, i, en concret, de les causes de nul·litat de ple dret, és l'establert per la legislació administrativa vigent en aquell moment, és a dir, en l'LRJPAC.

### **III.2. Sobre els títols propis**

El principi d'autonomia universitària establert per la Constitució es recull en l'article 2 de la LOU i comprèn, entre d'altres, l'expedició de títols propis (article 2.2.g)), com és el cas que ara s'examina. La possibilitat que les universitats puguin impartir ensenyaments conduents a l'obtenció d'altres títols diferents als oficials també es preveu en l'article 34 de la LOU, quan disposa que les universitats han d'impartir ensenyaments conduents a l'obtenció de títols oficials i amb validesa en tot el territori nacional i poden impartir ensenyaments conduents a l'obtenció d'altres títols.

La LUC es refereix als títols propis en l'article 13, que en l'apartat primer disposa que les universitats, mitjançant el Consell Interuniversitari de Catalunya, han d'impulsar i coordinar les mesures pertinents per a la progressiva i plena harmonització dels cicles d'estudis i les denominacions dels títols propis de les universitats al sistema europeu de titulacions.

Al seu torn, la disposició addicional onzena del Reial decret 1393/2007, de 29 d'octubre, disposa que les universitats en ús de la seva autonomia poden impartir altres ensenyaments conduents a l'obtenció d'altres títols diferents dels expressats en l'article 3.1; precepte, aquest darrer, que es refereix als ensenyaments i títols oficials. D'acord amb aquest mateix precepte, l'expedició d'aquests títols s'ha de fer de la manera que determini la universitat, sense que ni la seva denominació ni el format en què es confeccionin els títols corresponents puguin induir a confusió amb els títols oficials regulats en els articles 9,10 i 11.

D'acord amb aquesta disposició addicional onzena del Reial decret 1393/2007, els títols propis de la UAB es regulen en l'article 171 dels seus estatuts, aprovats pel Decret 237/2003, de 8 d'octubre, en la mesura que es possibilita a la Universitat impartir ensenyaments per a l'obtenció de títols i diplomes propis i adreçats a l'especialització, a l'actualització de coneixements i, en general, a la formació al llarg de la vida de les persones.

Finalment, i a diferència del que fa la proposta de resolució que consta en l'expedient, no es poden tenir present els articles 225 i següents del text refós de la normativa acadèmica de la UAB, aprovat per l'Acord del Consell de Govern de 2 de març de 2011, en la mesura que l'aprovació del màster, tal com s'ha posat de manifest, és anterior a l'aprovació d'aquesta normativa. Tanmateix, tal com consta en el preàmbul de la normativa esmentada i en l'article 1, aquesta té per objecte "refondre les normatives que regulen els estudis de màster", entre moltes altres matèries. En aquest sentit, es pot constatar que en el moment de l'aprovació del màster sobre Fisioteràpia Equina, tal com s'apuntava anteriorment, estava en vigor l'"Actualització de la normativa dels títols propis de postgrau i de la formació permanent en el context de l'EEES", de 28 de juliol de 2009. En aquesta normativa, en l'article 3 del capítol I, es regula "la

presentació i l'aprovació de les propostes de programes de màster i de diplomatura de postgrau”.

Per això exposat, els títols propis no poden regular cap matèria reservada per llei, ni tampoc poden vulnerar el règim de les competències atribuïdes per a una activitat professional habilitada per un títol oficial. Tanmateix, els títols propis sí que poden oferir millorar les capacitats, habilitats i coneixements de professionals prèviament habilitats, per tal que puguin exercir en millors condicions la seva pròpia activitat professional reconeguda per les lleis i els títols oficials.

#### **IV. El procediment de revisió**

##### **IV.1. L'inici del procediment i la legitimació activa**

El procediment de revisió d'ofici de les disposicions generals, d'acord amb l'article 106.2 de l'LPAC, només el poden instar les administracions, les quals ho poden fer en qualsevol moment. Així ho ha posat clarament de manifest la jurisprudència. Sense voluntat de ser exhaustius, però en la mesura que la Comissió no s'ha pronunciat encara sobre aquest extrem, es recullen els principals pronunciaments efectuats:

– Sentència del Tribunal Suprem, de 28 de novembre de 2001, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Segona (recurs núm. 563/2000): «[...] según el nuevo texto introducido por el número 21 del artículo primero, de la Ley 4/1999, de 13 de abril, que redactó de nuevo el artículo 102, “Revisión de disposiciones y actos nulos”, distinguiendo con toda nitidez y de modo

*incontrovertible, dos supuestos distintos, a saber: el del apartado 1, que reguló la revisión de oficio por iniciativa propia o a solicitud del interesado, [...] de los actos administrativos [...] y el del apartado 2, que reguló la revisión de oficio de las disposiciones generales [...]. Se aprecia claramente cómo en la revisión de oficio de las disposiciones administrativas se excluye de modo tajante, la solicitud del interesado, que sí subsiste como modo de iniciación del procedimiento para los actos administrativos, de manera que la revisión de oficio de las disposiciones generales se concibe como una auténtica y verdadera actuación “ex officio”, respecto de la cual los particulares sólo pueden actuar por vía del derecho de petición.»*

– Sentència del Tribunal Suprem, de 29 d’abril de 2009, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena (recurs núm. 7244/2005): *«De todos modos, hemos de decir, al menos sucintamente, que no se equivoca el Tribunal a quo cuando señala que no existe reconocida en favor de los particulares una acción de nulidad de las disposiciones generales (naturaleza de la que participan las normas de planeamiento), pues así lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia, v.gr., en sentencias de esta Sala y Sección de 16 (RJ 2006, 9784) y 22 de noviembre de 2006 (RJ 2007, 2068), RRC 4014/2003 y 4084/2003 (referidas también a la petición de revisión de oficio de instrumentos de planeamiento), donde dijimos que “fue precisamente la Ley 4/1999, de 13 de enero (RCL 1999, 114, 329) , la que introdujo, en el apartado 2 del artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) y del Procedimiento Administrativo Común, la revisión de oficio de las disposiciones generales en los supuestos previstos en el artículo 62.2 de la propia Ley , dejando, sin embargo, muy claro el legislador, en la Exposición de Motivos de esta Ley 4/1999, que esa posible revisión de oficio de las disposiciones generales nulas no opera, en ningún caso, como acción de*



*nulidad. Es decir, si bien, después de la modificación por Ley 4/1999, la Administración pública tiene potestad de tramitar un procedimiento para la revisión de una disposición general nula de pleno derecho, a que se refiere el artículo 62.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tal potestad administrativa no supone conferir a los particulares interesados el ejercicio de una acción de nulidad tendente a obtener dicha declaración de nulidad radical, lo que, además, resulta lógico, dada la posibilidad que éstos tienen de impugnar en sede jurisdiccional una disposición de carácter general al ejercitar una acción frente a un acto de aplicación de la misma, basándose en que aquélla no es conforme a derecho". Y en posterior sentencia de 28 de diciembre de 2006 (RJ 2007, 404) (RC 4836/2003) añadimos, a modo de síntesis de esta doctrina, que "no es posible instar el procedimiento administrativo regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992 para revisar disposiciones de carácter general radicalmente nulas".»*

– Sentència del Tribunal Suprem, de 17 de juny de 2011, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena (recurs núm. 3397/2007): «*La revisión de oficio contra disposiciones generales se encuentra reconocida en el citado artículo 102, apartado 2, al solventar algunas dudas que la redacción anterior a la reforma por Ley 4/1999 suscitaba al respecto. Ahora bien, esa revisión de oficio contra reglamentos tiene, por lo que hace al caso, una limitación subjetiva esencial y es que únicamente puede iniciarse de oficio por la Administración. De modo que los particulares no están legitimados para instar tal revisión, porque han sido excluidos de esa "acción de nulidad", como se califica en la exposición de motivos de la citada Ley 4/1999. La revisión de oficio de las normas reglamentarias (artículo 102.2 de la Ley 30/1992) no puede ser instada por los particulares, a diferencia de la revisión contra los actos administrativos nulos*

*(artículo 102.1 de la misma Ley) que puede ser instada por iniciativa de la propia Administración o a solicitud del interesado.»*

– Sentència número 766/2015, de 28 d'octubre, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Sala Contenciosa Administrativa, Secció Tercera (recurs núm. 90/2012): *“De donde se desprende que mientras la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos pueden promoverla en cualquier momento tanto la administración pública como cualquier interesado, la de las disposiciones administrativas de carácter general puede proponerse, también en cualquier momento, pero únicamente de oficio por la misma administración pública de la que emanó, y en ningún caso por un particular como la aquí recurrente, que pretende en este proceso, sin legitimación así para ello, la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la resolución de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme de la Generalitat de Catalunya de 6 de junio de 2.011, delimitando la trama urbana consolidada de Palamós.”*

– Sentència del Tribunal Suprem, de 12 d'abril de 2016, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena (recurs de cassació 3550/2014), que recorda el que ja havia establert en anteriors ocasions el Tribunal: *«[...] la revisión de oficio de las disposiciones generales no puede operar como acción de nulidad, concluye afirmando que “sólo la Administración Pública que [...] aprobó [el Plan Parcial] estaría facultada para, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 102.2 de la Ley 30/1992 , declarar su nulidad con las consecuencias previstas en el apartado 4 del mismo precepto” .»*

En el cas del present Dictamen, la sol·licitud inicial del Consell General de Col·legis Veterinaris d'Espanya no té més efecte del que potestativament li ha volgut donar l'Administració, en aquest cas la UAB, mitjançant la Resolució de

26 d'abril de 2019 de la rectora, en tant que presidenta i representant del Consell de Govern. I, per tant, l'inici del procediment és formalment i jurídica només a instàncies de la mateixa UAB, que al mateix temps proposa desestimar la revisió en la proposta de resolució. I resulta evident que aquesta contradicció de fons de la mateixa Administració s'explica per la manera com s'ha tramitat l'expedient.

L'article 71.1 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, disposa que “La competència per a iniciar i resoldre els procediments de revisió d'ofici de disposicions reglamentàries i per a iniciar el de revisió d'actes nuls correspon a l'òrgan que els ha aprovat o dictat”. En el cas que s'examina, es constata que l'òrgan que ha resolt iniciar el procediment de revisió d'ofici, això és, la rectora de la UAB, n'és el competent, per tal com va ser el Consell de Govern de la UAB qui va aprovar la disposició normativa objecte de revisió. Cal tenir en compte, en aquest sentit, que correspon a la rectora, com a presidenta del Consell de Govern, exercir la representació d'aquest òrgan (article 2 del Reglament del Consell de Govern, aprovat per l'Acord del Consell de Govern de 15 de juliol de 2009). Així mateix, segons consta en l'expedient –en l'informe proposta de resolució–, el Consell de Govern, mitjançant l'Acord 45/2019, de 15 de maig, va ratificar l'Acord de la rectora de 26 d'abril de 2019.

#### **IV.2. La tramitació del procediment de revisió**

Pel que fa a la tramitació del procediment, més enllà de les consideracions posades de manifest en els punts anteriors, es palesa que s'han respectat els tràmits procedimentals que deriven dels articles 71 i següents de la Llei 26/2010 i els articles 106 i següents de l'LPAC, i que s'han respectat, així mateix, les disposicions generals sobre el procediment administratiu contingudes en el títol IV d'aquesta darrera norma.

A instàncies de la rectora s'han incorporat a l'expedient quatre informes sobre la revisió d'ofici instada, que han emès el director de les Escoles Universitàries Gimbernat, on s'imparteix el títol propi del màster en Fisioteràpia Equina, la Comissionada de la Rectora per l'Escola de Postgrau i la Qualitat Docent, la degana de la Facultat de Veterinària i la Coordinadora del màster en Fisioteràpia Equina.

Finalitzada la instrucció del procediment amb l'emissió dels informes esmentats, es va atorgar un tràmit d'audiència al Consell General de Col·legis Veterinaris d'Espanya, que hi va formular alegacions. Figura també a l'expedient tramès l'informe jurídic i proposta de resolució emesa per la lletrada del Gabinet Jurídic, que proposa desestimar la sol·licitud de revisió d'ofici en considerar que no incorre en cap causa de nul·litat de les previstes en l'article 47 de l'LPAC. I l'expedient clou amb la resolució de la rectora per la qual s'acorda suspendre el termini per a resoldre el procediment de revisió d'ofici fins que la Comissió Jurídica Assessora no n'emeti el dictamen preceptiu. L'expedient així configurat, i per mitjà de la consellera d'Empresa i Coneixement, s'ha tramès a la Comissió Jurídica Assessora perquè n'emeti el dictamen corresponent.

#### **IV.3. El temps en el procediment de revisió**

D'acord amb l'article 106.5 de l'LPAC, en els procediments de revisió iniciats d'ofici, com és el cas, i d'acord amb l'exposat en el fonament jurídic IV.1, la manca de resolució expressa dins del termini de sis mesos des que s'han iniciat en produeix la caducitat.

Nogensmenys, el termini màxim de resolució dels procediments administratius i de notificació de la resolució es pot suspendre quan s'hagin de sol·licitar informes preceptius, però per un termini que “no pot excedir en cap cas els tres mesos” (articles 22.1.d) de l'LPAC i 11 de la Llei 5/2005).

En el cas sobre el qual es dictamina, el procediment revisor, com s'ha dit, es va iniciar per mitjà d'un acord de la rectora de 26 d'abril de 2019; i, mitjançant un altre acord de la rectora de 25 d'octubre de 2019, es va suspendre el termini de resolució del procediment amb motiu de la sol·licitud de dictamen, fins que no s'emetés o fins que no transcorregués el termini per a emetre'l.

Tenint en compte la data de l'acord d'incoació, el 26 d'abril de 2019, malgrat la suspensió del procediment efectuada el 25 d'octubre de 2019, que, com s'ha dit, és d'un màxim de tres mesos, quan l'expedient va tenir entrada en aquest òrgan consultiu, l'11 de febrer de 2020, ja havia transcorregut el termini màxim de resolució del procediment, de manera que s'ha d'apreciar la caducitat del procediment de revisió d'ofici. I això malgrat que és aplicable al present procediment la disposició addicional tercera, sobre suspensió de terminis administratius, del Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19, publicat al *Butlletí Oficial de l'Estat* de 14 de març de 2020, la qual preveu que se suspeneu termes i s'interrompen els terminis per a la tramitació dels procediments de les entitats del sector públic, ja que la caducitat del procediment ja havia operat quan aquest Reial decret va entrar en vigor.

## V. El parer de la Comissió Jurídica Assessora

D'acord amb l'exposat i atenent la posició mantinguda reiteradament per la Comissió, en apreciar l'existència de la caducitat del procediment, no escau avançar cap pronunciament sobre el fons de l'assumpte, sens perjudici de la possibilitat d'acordar la incoació d'un nou procediment, en el qual serà necessari tornar a sol·licitar el dictamen preceptiu d'aquest òrgan consultiu.

Així mateix, cal tenir en compte, en relació amb la possible tramitació d'un nou procediment, el que preveu l'article 95.3, paràgraf segon, de l'LPAC (d'aplicació als procediments iniciats d'ofici per la remissió de l'article 25.1.b)), quan estableix expressament que es poden incorporar al nou procediment "els actes i tràmits el contingut dels quals s'hauria mantingut igual si no s'hagués produït la caducitat"; però amb la limitació que, "en tot cas, en el nou procediment s'han d'executar els tràmits d'al·legacions, proposició de prova i audiència a l'interessat" (entre d'altres, dictàmens 61/2017, 324/2017, 53/2018, 83/2018, 260/2018 i 291/2018).

## CONCLUSIÓ

S'aprecia la caducitat del procediment de revisió d'ofici instruït per la Universitat Autònoma de Barcelona per a declarar la nul·litat de ple dret del títol propi de màster en Fisioteràpia Equina.



CPISR-1 C Albert  
Lamarca Marquès  
2020.06.05  
12:48:53 +02'00'

Albert Lamarca i Marquès

President

