

Reflexiones en torno a una sentencia (y III): La adicional 7ª.

Juan A. Pedrosa (CMAAEE)
CSM “Manuel Castillo”(Sevilla)

Pasamos, en el capítulo final de esta serie dedicada a estudiar la sentencia del TS, a comentar todo lo relacionado con la disposición adicional 7ª del R.D. recurrido. Considero que éste es un tema de capital importancia ya que, según como se interprete, puede afectar decisivamente al futuro de las EAS en nuestro país.

1. ¿Qué dice la adicional 7ª?.- Documentémonos:

“Disposición adicional séptima. Articulación de la oferta de enseñanzas. Corresponde a las Administraciones educativas, de acuerdo con los criterios que determinen en sus protocolos de evaluación la ANECA y los órganos de evaluación de las comunidades autónomas, el establecimiento de las medidas necesarias para articular la adecuada diferenciación de la oferta de las enseñanzas artísticas a que se refiere el presente real decreto con la de las enseñanzas universitarias que pudieran pertenecer a ámbitos disciplinares coincidentes con éstas, de tal modo que no se establezcan otros títulos oficiales cuyas *denominaciones, contenidos formativos o competencias profesionales* sean coincidentes sustancialmente con los títulos de Grado referidos en el artículo 8 de este real decreto.”

Las universidades demandantes (y todos nosotros) entendían (entendíamos) que dicho precepto impediría a las universidades otorgar títulos coincidentes con los de las EAS, como se ve por el siguiente fragmento recogido en la sentencia:

“Sostiene la demanda que esa Disposición Adicional conculca el derecho a la Autonomía de las Universidades en tanto que faculta a las Administraciones Educativas a establecer medidas ... para articular la adecuada diferenciación ..., de tal modo que no existan otros títulos oficiales (universitarios) que sean coincidentes con los títulos de grado”

2. ¿Qué establece la Sentencia?.- Las dos partes dan sus argumentos, en uno y otro sentido, los cuales analizaremos seguidamente. La sentencia los recoge, en mayor o menor extensión y, después de comentarlos, dice:

“Con independencia de que **coincidamos o no** con el planteamiento que realiza la demandante o con las apreciaciones de la defensa del Estado, lo que es claro es que la disposición adicional séptima es nula de pleno derecho, toda vez que la advertencia que efectúa a las Administraciones educativas para evitar que existan títulos de las enseñanzas universitarias que puedan pertenecer a ámbitos disciplinares que coincidan con títulos oficiales de las EAS, se refiere a los títulos de grado de estas EAS, que como ya hemos anticipado en otros momentos de esta sentencia, no existen en estas enseñanzas, de acuerdo con lo establecido en ...”

De lo cual se deduce, sin ningún género de dudas, lo que ya adelanté en el primer artículo de esta serie: *la sentencia no da la razón a ninguna de las partes*. Solo dice que la adicional se anula por referirse a los títulos de grado.

3. ¿Qué consecuencias puede traer esto?.- Pues que, cuando se cambie la nomenclatura de los títulos, la adicional seguiría siendo perfectamente válida, ya que su fundamento no ha sido anulado. Otra cosa es que el gobierno quiera mantenerla, o mo-

dificarla de alguna forma, pero la sentencia no le obliga a suprimirla, siempre que se solucione el problema de los títulos de Grado. Por lo cual, si sigue siendo válida, presentaría los mismos problemas que antes para que las universidades puedan establecer títulos coincidentes con los de las EAS.

No obstante, alguien podría argumentar que, al cambiar los nombres de los títulos (suponiendo que ya no sean de *grado*), su denominación ya no sería coincidente con los títulos universitarios. Pero, si releemos el texto en cursiva, la adicional no solo se refiere a las *denominaciones* de los títulos, sino también a los *contenidos formativos o competencias profesionales* de los mismos, y éstos seguirían siendo los mismos, aunque cambien los nombres de los títulos. Luego, al final, las cosas volverían a estar otra vez como al principio. Y... ¡vuelta a empezar!

ARGUMENTOS

Una vez establecido lo anterior, este artículo podría acabar aquí perfectamente, ya que esto es todo cuanto dictamina la sentencia. Pero, abusando de la amabilidad del lector, considero interesante profundizar un poco más en los *argumentos de ambas partes*, ya que tienen una cierta importancia. A mí, personalmente, me hubiera resultado interesante conocer los argumentos *completos* (es decir, en toda su extensión), pero solo puedo tener acceso a aquellas “migajas” que se recogen en la sentencia.

4. Argumentos de la Universidad.- Brevemente, la universidad dice que la adic. 7ª sería nula por una serie de razones, que se resumen en los siguientes puntos:

1. Porque invade la autonomía universitaria (recogida en la LOU).
2. Porque promueve un procedimiento que contradice lo establecido en la adicional 22ª de la LOE.
3. Porque el texto legal impugnado (un R.D.) es de inferior nivel a las Leyes mencionadas, y no puede ir en su contra.

5. Argumentos de la abogacía del Estado.- Se recogen de forma más breve en la sentencia y tienen una apariencia un poco “extraña” (cuyo sentido no se capta a primera vista o, por lo menos, a mí me lo parece). Veamos el fragmento de la sentencia donde se comentan (he añadido números para una mejor referencia):

“Rechaza lo anterior el Sr. Abogado del Estado y afirma que la Disposición adicional se refiere no a planes de estudio sino de títulos oficiales [1] y, además, de los que sean de nueva creación [2] que sean sustancialmente coincidentes con los que ya existen en el ámbito de la educación superior. A lo que añade que no es más que una norma orientadora dirigida a las Administraciones educativas y que no supone alteración de las competencias [3] de las que a cada una se reconocen.”

6. ¿Qué significa esto?.- Si analizamos el párrafo anterior, parece que los argumentos del estado se resumen en los siguientes puntos:

1. No se trata de que las universidades no puedan *enseñar unos contenidos* determinados (planes de estudio), sino de que *no establezcan unos títulos* (oficiales) coincidentes con los que se otorgan en otros ámbitos de la educación superior.
2. No sería una medida retroactiva, sino que se podrían mantener los títulos que, aun no cumpliendo la condición anterior, estuvieran en vigor en la fecha de promulgación del R.D.
3. Este es un argumento interesante y curioso. Dice que el R.D. no modifica ninguna competencia preexistente. Solo *orientan* a las Administraciones educativas sobre lo que deben hacer.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Las universidades gozan de una amplia autonomía que está recogida en la propia Constitución. Ahora bien, esta autonomía está sometida a lo que establezcan las leyes, y no puede significar un “cheque en blanco” para que las universidades hagan cuanto deseen. Evidentemente, *las universidades no están por encima de la ley*. La experiencia me ha demostrado que conceptos de este tipo, tales como “autonomía universitaria” o “libertad de cátedra”, no suelen ser adecuadamente entendidos por muchas personas, que tienden a sobrevalorarlos, dándoles un significado más amplio del que realmente tienen.

7. La autonomía universitaria, según la Ley.- Para empezar, lo lógico sería buscar la *definición legal* de la autonomía universitaria. Este concepto se recoge en la LOU, en su versión de 2001 (Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades), no habiéndose modificado en la versión de 2007 (Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades):

“Artículo 2. Autonomía universitaria.

1. Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía (...)

2. En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende:

(... vienen ahora una serie de apartados incluyendo, entre otros, elaboración de sus Estatutos, elección de sus órganos de gobierno, selección del personal (docente, investigador, administración y servicios), elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos, etc..., y, en relación con el asunto que nos interesa, dice lo siguiente):

d) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación (...)

g) La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios.”

Es decir, las universidades tienen autonomía para elaborar y aprobar sus planes de estudio y, en cuanto a los títulos oficiales, solo para expedirlos, pero no para crearlos, atribución que corresponde *exclusivamente al Gobierno*, según leemos en el

“Artículo 34. Establecimiento de títulos universitarios y de las directrices generales de sus planes de estudios.

1. Los títulos universitarios que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudios que deban cursarse para su obtención y homologación, **serán establecidos por el Gobierno**, bien por su propia iniciativa, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, o a propuesta de este Consejo.”

En la versión de 2007, se da una nueva redacción al artículo 35, que incide en nuestra tesis:

“Artículo 35. Títulos oficiales.

1. El Gobierno establecerá las directrices y las condiciones para la obtención de los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional...

2. Para impartir enseñanzas oficiales y expedir los correspondientes títulos oficiales, (...), las universidades deberán poseer la *autorización* pertinente de la Comunidad Autónoma... y obtener la verificación del Consejo de Universidades de que el oportuno plan de estudios *se ajusta a las directrices y condiciones establecidas por el Gobierno*. (...)”

Es decir, se mire por donde se mire, la autonomía universitaria no permite a las universidades crear o establecer títulos oficiales. Los puede proponer, pero el Gobierno (y las

comunidades autónomas) deben autorizarlos. Lo que sí pueden hacer las universidades es incluir determinados contenidos en títulos que sean válidos.

8. Referencias en la Sentencia.- Lo anteriormente expuesto justifica una serie de detalles de la Sentencia. Por ejemplo, los demandantes citan los siguientes fragmentos de una Sentencia (la núm. 103/2001) del TC:

“...las facultades de elaboración y aprobación de planes de estudio integran el derecho a la autonomía universitaria...” [efectivamente: de planes de estudio, pero no de títulos]

“... el Derecho fundamental de autonomía universitaria se manifiesta con especial intensidad cuando se trata de fijar lo que debe ser enseñado, estudiado e investigado”. [pero no lo que puede ser titulado]

Se entiende ahora también lo que afirma el abogado del estado cuando dice que “la Disposición adicional se refiere no a planes de estudio sino de títulos oficiales”

9. Justificación.- Y esto es lógico, porque la enseñanza universitaria es sólo *una parte* (aunque muy importante) de la enseñanza superior, a partir de la LOE (2006). Es lógico que la autonomía universitaria se centre en las enseñanzas universitarias, pero no puede entrar en el campo de otras enseñanzas ajenas a la universidad, como las EAS. Es el Gobierno el que debe velar porque se respeten las *atribuciones* de cada una y evitar que, como en el caso estudiado, la universidad interfiera en campos que le son *ajenos por Ley*.

Como se recoge en el Preámbulo del RD 1393/2007 las enseñanzas universitarias no deben sujetarse “a la existencia de un catálogo previo establecido por el Gobierno, como hasta ahora era obligado”, y pueden originar nuevas propuestas de enseñanzas “como respuesta a las demandas de la sociedad en un contexto abierto y en constante transformación”. Ahora bien, ello no puede ignorar la existencia de otras enseñanzas (de su mismo nivel, superior, según la LOE), ya establecidas en nuestro sistema educativo, con una larga y brillante historia. No respetar esta realidad implica una postura cínica y desconsiderada por parte de la universidad.

Concretamente, la LOE establece que las EAS (que *nunca* han formado parte de las enseñanzas universitarias, al menos desde la ordenación llevada a cabo por la Ley Moyano, en 1857) caen fuera del ámbito competencial de las universidades, por lo que es esta Ley Orgánica (*y no el R.D. impugnado*), la que da *cobertura legal* a la adicional 7ª, como bien nos recuerda el abogado del estado, al afirmar que dicha adicional “... no es más que una norma orientadora dirigida a las Administraciones educativas y que no supone alteración de las competencias de las que a cada una se reconocen”; lo cual invalida, de camino, el argumento de los demandantes de que un R.D. no puede ir contra lo establecido en una norma de rango superior (con lo cual estamos todos de acuerdo). Y es que, efectivamente, no lo hace: ¡lo hace la LOE!.

LA ADICIONAL 22ª DE LA LOE

El 2º de los argumentos de los demandantes es que la adicional 7ª del R.D. 1614/2009 contradice lo que establece la disposición adicional 22ª de la LOE, la cual dice:

“Disposición Adicional 22ª. Transformación de enseñanzas.

En el supuesto de que en el proceso de ordenación de la enseñanza universitaria *se definieran en el futuro* títulos que correspondan a estudios regulados en la presente Ley, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas *podrá establecer* el oportuno proceso de transformación de tales estudios”.

10. Importancia de este texto.- Quiero recordar que este texto fue utilizado, como argumento, por la Coordinadora de enseñanzas artísticas superiores (www.ceeass.org)

que, hace algunos años, promovió una campaña solicitando la integración de dichas enseñanzas en la universidad. Según ellos, la aplicación, por parte del gobierno, de esta adicional sería suficiente para promover dicha integración, sin necesidad de ninguna reforma legislativa.

11. Argumentación.- Dice la parte demandante:

“... Lo cual implica, contrariamente a lo establecido en la Disposición Adicional Séptima del Real Decreto 1.614/2.009, que serán los estudios regulados en la LOE los que deberán adaptarse y transformarse, en el caso de que en el futuro en la enseñanza universitaria se definan títulos que correspondan a estudios regulados en la LOE y no al contrario. En todo caso, la aparición de enseñanzas universitarias nuevas debe prevalecer sobre los regulados en la Ley Orgánica 2/2.006, de Educación, puesto que en esta ley se dispone la obligación de transformar las enseñanzas que regula, ante tal supuesto. En ningún momento, dicha ley, establece la posibilidad de establecer impedimento o prohibición alguna respecto a las nuevas enseñanzas universitarias oficiales que "sean coincidentes sustancialmente" con los títulos regulados en la LOE, por lo que la disposición adicional séptima del Real Decreto, al vulnerar lo dispuesto en la LOE, disposición adicional vigésima segunda, norma de superior rango, habría incurrido también en la causa de nulidad establecida en el artículo 62.2º de la Ley 30/1.992 de la LRJAPPAC .”

12. ¿Qué significa la adicional 22ª?.- Sinceramente, yo no sé como interpretarla y, evidentemente, aquí se echa en falta que los magistrados del supremo no hayan hecho un mayor esfuerzo por aclarar este tema. No obstante, a continuación intentaremos arrojar algo de luz sobre este asunto.

13. ¿De quién debería ser la iniciativa?.- Las interpretaciones serían diversas, según la respuesta que demos a los términos en cursiva. Así, cuando dice: “se definirán en el futuro”, tendríamos que plantearnos: “¿por parte de quién?”. Según la parte demandante, la respuesta obvia sería “por parte de la Universidad”. Mientras que, según lo indicado más arriba, pienso que eso sería, más bien, potestad “del Gobierno”. Téngase en cuenta que, en el primer escenario, la Universidad podría *obligar* al Gobierno a tomar una decisión, cuando lo lógico es que sea el estamento de más alto nivel, el Gobierno, el que prevalezca sobre los demás.

14. Evitar duplicidades.- En cuanto a la expresión “el Gobierno *podrá establecer* el oportuno proceso de transformación de dichos estudios”, todo el mundo entiende (al menos, que yo sepa) que esto significa que el Gobierno *podría integrar* estos estudios en la Universidad (con su profesorado, centros, planes de estudio, etc...), lo cual confirma la idea (lógica) de que estos estudios se deben dar en un único lugar: o en la Universidad, o fuera de ella, pero no en los dos sitios a la vez. Lo cual es consecuente con el devenir histórico de la ordenación de nuestro sistema educativo. Así, cuando se ha considerado necesario que alguna enseñanza (ajena a la Universidad) pasara a dicha institución, lo que se ha hecho *siempre* es integrarla en la misma, y no generar una absurda dualidad. Hay muchos ejemplos de esto (Arquitectura, Ingenierías, Bellas Artes, etc...)

15. Considerando opciones.- Ahora bien: si el gobierno *no considerase apropiado* establecer dicho proceso de transformación, ¿qué pasaría?. Podría significar dos cosas: 1) que, en consecuencia, se anula esa posibilidad, impidiendo a las universidades impartir dichos títulos, ó 2) que estos títulos se podrían impartir en los dos sitios, universidades y CEAS.

¿Cuál creen Vds. que sería la opción más apropiada en la situación actual cuando, según el propio Ministerio, en la Universidad española *sobran centros y titulaciones*, y no parece el momento adecuado para proponer duplicidades de este tipo? Las cuales,

además de ir contra la historia de nuestro sistema, irían también contra la utilización eficiente de recursos públicos, sobre todo en esta época de crisis económica.

16. Reflexión final.- Ante la inacción del Tribunal Supremo, que no entra (tampoco) en el fondo de este asunto, quede aquí esta somera reflexión sobre el tema, de la cual se deduce mi modesta opinión contraria a la de las universidades (“... la aparición de enseñanzas universitarias nuevas debe prevalecer sobre los [títulos] regulados en la Ley Orgánica 2/2.006, de Educación...”), ya que no comparto la afirmación de que “... en esta ley se dispone la obligación de transformar las enseñanzas que regula, ante tal supuesto...”. Esto no es cierto ya que, la *mera lectura* de la adicional 22ª de la LOE (sin necesidad de ser grandes expertos en Derecho), nos demuestra que dicho texto no dispone ninguna “obligación” por parte del Gobierno. Por el contrario, dice claramente que “... **podrá** establecer la oportuna transformación de este tipo de estudios”, lo cual deja el poder de decidir, lo que sea más conveniente, en manos del Gobierno, como es lógico. Las universidades no pueden obligar al Gobierno, sino viceversa.

EL “EXTRAÑO” COMPORTAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES

Bueno, pues, después de todo lo que llevamos dicho, ...¡ahora viene lo bueno!. Mientras esta batalla se desarrolla en los tribunales, en otros ámbitos ocurren cosas curiosas... Pero, antes de seguir, recordemos que el RD 1614/2009 (incluyendo su adicional 7ª) estuvo en vigor desde el 28 de octubre de 2009 (el día siguiente a su publicación en el BOE) hasta finales de enero de 2012. Además, recordemos que todos entendían que en cumplimiento de dicha adicional, no se podrían establecer títulos coincidentes con los de EAS por parte de las Administraciones educativas.

17. Hechos.- Pues bien, el 16 de julio de 2010, estando vigente dicha norma, se publica en el BOJA (num. 139) el Decreto 329/2010, de 13 de julio, por el que se autoriza la implantación de Enseñanzas Universitarias de Grado (...) en Andalucía. Entre estas, en las Universidades de Granada y Sevilla aparece, por primera vez, el título de “Graduado/a en Conservación y Restauración de Bienes Culturales”. Título que, al coincidir con el correspondiente título de Graduado/a de las EAS, entiendo yo (y otros, como veremos a continuación) que *no debería haber sido autorizado* por la Administración educativa andaluza (según lo establecido en la adicional 7ª). Pero eso no es todo...

El 11 de noviembre de 2010, estando todavía vigente la norma mencionada, el BOE (num. 273) publica la Resolución de 18 de octubre de 2010, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 2010, por el que se establece el carácter *oficial* de determinados *títulos de Grado* y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos. En su anexo I, aparecen los títulos mencionados en el punto anterior (junto a otros, de las mismas características, de otras Administraciones Educativas), a los que el Gobierno da carácter oficial. Luego, por los mismos motivos, vuelvo a entender que el Gobierno, aparentemente, *tampoco cumplió aquí la misma normativa que había promulgado* y que, en las mismas fechas, defendía en los tribunales (en un curioso ejemplo de lo que podríamos llamar una *actitud evangélica*, por aquello de “...*que tu mano izquierda no sepa lo que hace la derecha*”...)

18. ¿Qué medidas se podían haber tomado?.- Pues, con muy buen criterio (en mi opinión), el 30 de noviembre de 2010 ACESEA puso el correspondiente Recurso potestativo de Reposición pidiendo la *anulación* de dicho acuerdo. Ignoro el resultado de dicha acción, pero conociendo el proceder habitual de la Administración, supongo que no se consiguió nada con dicho Recurso. Por lo que, a continuación, procedería interponer el correspondiente *contencioso-administrativo*. ¿Se puso éste o no? No he podido obtener ninguna información al respecto. Con objeto de documentarme para la elaboración de este artículo, he contactado personalmente con dirigentes de ACESEA, los

profesores Serrano Masegoso y Daniel Vega, no habiendo obtenido respuesta. Por lo que me considero autorizado a suponer que no se ha puesto dicho Recurso.

19. ¿Hubiera servido para algo?.- Puede que no.... Pero, *otros si lo han hecho* y, de momento *parecen haber obtenido algo*. Así, el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, interpuso el correspondiente Recurso contencioso-administrativo (num. 13/2011) en relación con el título de Graduado/a en Ingeniería de (la) Edificación, que se recoge en dicho Acuerdo del Consejo de Ministros. Habiendo obtenido, mediante *Auto* dictado por la *Sala Tercera del Tribunal Supremo el 10 de enero de 2012*, la **suspensión cautelar** del mismo (como se puede comprobar en el BOE num. 58, del jueves, 8 de marzo de 2012, por si alguien no quiere creerme). Lo cual, ya es algo. Como es lógico, ignoro los detalles de este asunto, pero me sirve para argumentar que *deberíamos haber defendido nuestros intereses con más intensidad*. Al fin y al cabo, es lo que también han hecho las Universidades con respecto a los suyos, dando pié a la Sentencia comentada.

BALANCE FINAL DE LA SENTENCIA

20. ¿Qué ha conseguido la universidad con esta sentencia?- Prácticamente, lo único que ha conseguido es eliminar, de momento, el título de Grado. Lo cual podría subsanarse en breve, de prosperar el proyecto de ley del grupo socialista mencionado en el artículo anterior.

- También pedían, pero no han conseguido, eliminar el título de Máster Artístico.

- Tampoco han conseguido *blindar* el uso de los términos *grado* y *master*, ya que la Sentencia (al estudiar el caso del Máster Artístico), deja perfectamente claro que se pueden usar dichos términos siempre que no se origine confusión en la denominación de los títulos.

- No han conseguido tampoco evitar la “equivalencia” de estos títulos con los universitarios, ni el carácter superior de los mismos, dentro del EEES, como se recoge en el MECES.

- Tampoco avala la sentencia el criterio de la presunta “menor calidad” de los títulos de EAS, a los que da total validez, pese a no seguir las normas universitarias; justamente porque no les afectan, por ser enseñanzas no universitarias.

- Tampoco han conseguido que el TS se defina en cuanto a la presunta “invasión” de la *autonomía universitaria* por parte de la adicional 7ª. Por lo cual, como he repetido hasta la saciedad, ésta podría volver a ser válida en cuanto se subsane el problema de la denominación de los títulos de grado.

- Tampoco entra el TS a valorar el asunto de la adicional 22ª de la LOE y su idea de que la creación de títulos universitarios debe prevalecer sobre otros mecanismos legales.

- Y, por último, pienso que, si las universidades hubieran sabido que las administraciones educativas, no iban a cumplir la disposición adicional 7ª, se habrían ahorrado todos estos problemas.

En todo caso, en lo que estoy **totalmente de acuerdo** con las universidades demandantes es en la necesidad de estar *vigilantes* y prestos a *defender nuestros derechos*, recurriendo a los tribunales en los casos que sean necesarios. Espero que esto **sí** nos sirva de lección a un colectivo como el nuestro, el de las EAS, ensimismado permanentemente en nuestro individualismo, y acostumbrado a un incomprensible e injustificable desinterés por todo aquello que nos afecta.

Sevilla, 15 de julio de 2012.

(http://perso.wanadoo.es/japdrs/pg/pg_blog.htm)