

La regulación de las titulaciones universitarias oficiales como límite a la descentralización en la Educación Superior¹

Regulation of official degrees as a limit to decentralization in higher education

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-274

Rafael Caballero Sánchez

Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Derecho Administrativo. Madrid, España.

Resumen

La descentralización es una de las directrices dominantes de organización de los Estados modernos para acercar el ejercicio del poder público a la sociedad. En educación, este principio permite aprovechar al máximo los efectos beneficiosos de la autonomía y la libre iniciativa de los actores educativos. Pero la descentralización tiene límites para que no llegue a disolverse la unidad misma de cada sistema educativo. Uno de ellos es la ordenación de las titulaciones oficiales, que deben estar suficientemente estandarizadas y homologadas entre sí para certificar la adquisición de determinados niveles de conocimientos y competencias con efectos oficiales. Por eso, su regulación es competencia exclusiva del Estado central. Es más, esa homogeneización tiende a trascender las fronteras nacionales, facilitando la movilidad internacional de los educandos y la libre circulación de profesionales titulados.

El presente artículo analiza cómo ha afectado la descentralización administrativa a las titulaciones oficiales universitarias a raíz del proceso de Bolonia. Teóricamente se ha avanzado en la descentralización, por un lado, al dar entrada a las comunidades autónomas (CC. AA.) y a sus agencias de evaluación en

⁽¹⁾ Artículo elaborado en el marco del proyecto de investigación DER2011-28259, Sistema educativo y descentralización territorial, subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

el proceso de aprobación oficial de los títulos, y por otro, al potenciar la autonomía de las universidades en el diseño de sus propios títulos oficiales. Ambos tipos de medidas se han combinado con un rígido y burocratizado procedimiento administrativo de aprobación de las titulaciones, que no redundaría necesariamente en su mayor calidad y que dificulta la introducción de mejoras y reformas. El resultado ha sido más bien una cierta *centralización indirecta y positiva*, aunque incompleta, de las titulaciones universitarias a nivel europeo en su estructura y configuración, y una *centralización* también *indirecta*, pero *negativa*, por la excesiva formalización del diseño de grados, másteres y doctorados.

Palabras clave: descentralización, autonomía, liberalización, Educación Superior, titulaciones oficiales, universidades, proceso de Bolonia.

Abstract

Decentralization is one of the most powerful guidelines in the organization of modern states for bringing the exercise of government authority closer to society. In education it enables the beneficial effects of autonomy and free initiative on the part of the persons and institutions involved in education to be used to their maximum advantage. But decentralization has its limits, set to preserve unity in each educational system. One such limit is the regulation of official degrees, which must be sufficiently standardized to certify the acquisition of certain levels of education and competencies. That is why the task of regulating official degrees belongs to the state. What is more, the trend of standardization is to reach the international level, to facilitate student mobility and the free circulation of graduates practicing their profession.

This article focuses on the effects of administrative decentralization on official degrees as a result of the Bologna process. Theoretically progress has been made in decentralization, through allowing Spain's sub-national (regional) administrative authorities and their assessment agencies to participate in the degree approval process, and through empowering universities to design their own official degrees. Both measures are combined with a rigid, red tape-bound administrative procedure for degree approval that does not necessarily enhance quality but instead complicates improvements and reforms. The result has been an *indirect positive* albeit incomplete centralization of the degree structure at the European level and an *indirect negative* centralization due to the excessive formalities constraining the design of bachelor's, master's and doctorate degrees.

Key words: Decentralization. Autonomy. Liberalization. Higher education. Degrees. Universities. Bologna process.

El principio de descentralización y su proyección en el sistema educativo

La descentralización es un principio vertebrador del Estado español y de sus administraciones públicas, cuyo sentido es aproximar el ejercicio del poder público a la sociedad (vertiente democrática) y hacer más eficiente la acción pública por ser más cercana a la realidad en la que actúa (vertiente de eficiencia).

Una de las materias de competencia pública más sensible, por su relevancia social y su incidencia en el gasto público, es la educación. Partiendo de la prioridad del derecho fundamental a la educación de cada persona y de la libertad de enseñanza de quienes quieran promover iniciativas educativas, consagrados al máximo nivel en la Constitución (art. 27.1), el Estado tiene la responsabilidad de diseñar el sistema educativo en el que se ejerce ese derecho y de garantizar su satisfacción a todos los ciudadanos. Pero a pesar de la centralidad de la educación por su conexión con el libre desarrollo de la personalidad humana y el respeto a su dignidad (art. 27.2 CE), la organización del sistema educativo en España está intensamente descentralizada, por estar encomendada en su mayor parte a la responsabilidad de las comunidades autónomas, a excepción de los aspectos reguladores fundamentales que retiene el Estado.

La Constitución (art. 149.1.30^a) únicamente reserva en exclusiva al Estado las competencias normativas para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» y para el establecimiento de «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». Competencias que, según Aragón (2013: 198), son suficientes para garantizar un sistema educativo globalmente coherente y respetuoso con la igualdad sustancial de todos los españoles (cuestión distinta es la voluntad efectiva de ejercerlas). El resto ha sido adoptado escalonadamente por las distintas comunidades autónomas, que sin excepción han alcanzado por vía estatutaria el máximo techo posible para su intervención en la materia, con la consiguiente transferencia de bienes materiales, personales y presupuestarios. De hecho, como explican Bonal, Rambla, Calderón y Pros (2005: 18, 43 y 226), en la práctica las competencias de las comunidades autónomas tienen pocas diferencias entre sí (y en su ejecución su margen real de elaboración de políticas es

reducido, ya que el 80% de su presupuesto educativo está captado por los salarios docentes).

En definitiva, el Estado tiene una competencia normativa horizontal o general en educación (la legislación básica sobre el derecho fundamental a la educación), compartida con las comunidades autónomas (pues a ellas corresponde el desarrollo de esa normativa), y una competencia también reguladora, pero vertical o específica, y completa (la ordenación de los títulos oficiales), que tiene carácter exclusivo y no compartido. En ambos casos, la ejecución o gestión material de lo que estipule la normativa educativa (básica en un caso y completa en otro) puede corresponder a las comunidades autónomas.

Junto a esos dos títulos específicos de intervención, el Estado también tiene legitimación general para establecer «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos» constitucionales (art. 149.1.1ª CE)², entre los cuales está naturalmente el de la educación. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha atribuido un papel bastante limitado a esa cláusula competencial, al entender que los títulos competenciales específicos en educación (149.1.30ª) hacen quedar en un segundo plano la cláusula genérica del art. 149.1.1ª CE (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3). Además, ese título no comporta la competencia estatal para establecer propiamente una legislación básica en relación con todos los derechos fundamentales, sino solo unas concretas condiciones básicas (eso sí, en su integridad) que sean imprescindibles para garantizar una cierta homogeneidad sustancial en el ejercicio de esos derechos en todo el territorio (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7.a y b, en general, y STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 6, en relación con el derecho a la educación). Distinción que en la práctica no es fácil discernir, más allá de que la legislación básica es general y las condiciones básicas son concretas. Para Aragón (2013: 195) la primera estaría al servicio de la igualdad *ex art. 14 CE*, mientras que las segundas conectan también con la promoción de la igualdad real y efectiva *ex art. 9.2 CE*.

El objeto de análisis en este artículo es la descentralización educativa operada en la segunda vertiente, en relación con la competencia estatal sobre las titulaciones educativas en uno de los segmentos más relevantes de la formación: la Educación Superior universitaria. Tal enfoque obedece

² Hay otros títulos competenciales secundarios: fomento y coordinación general de la investigación (149.1.15ª) y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (149.1.18ª), aplicable al menos a las universidades públicas.

a dos motivos. Primero, que este apartado ya constituye un campo de análisis suficientemente amplio y concreto, con un cuerpo normativo propio. Y segundo, que esta materia ha experimentado en los últimos años una transformación realmente intensa.

Además, en el ámbito de la Educación Superior se dan dos circunstancias que propician el juego del principio de descentralización. Por un lado, las universidades, que imparten por antonomasia este tipo de formación, están investidas de autonomía para el desempeño de sus funciones (consagrada en el art. 27.10 CE como derecho fundamental de configuración legal y como garantía institucional), autonomía que está al servicio de la libertad académica de su profesorado (art. 20.1.c) CE)³. Por otro lado, al impartirse en este escalón enseñanzas no obligatorias, la flexibilidad de los estudios ofertados es mayor, tanto al diseñar las titulaciones oficiales (salvo las que dan acceso a profesiones reguladas) como las enseñanzas no oficiales o propias, que apenas están estandarizadas.

Precisiones terminológicas: descentralización, autonomía y liberalización

Telegráficamente, es necesario dejar constancia de algunas precisiones conceptuales relacionadas con el contenido de este artículo.

La descentralización es a la vez un *principio general*, que se proyecta en dos dimensiones (política y administrativa), y una *técnica jurídica*, que se aplica a las organizaciones. En cuanto principio, es una directriz vertebradora del Estado, que admite diversos grados de intensidad. En cuanto técnica, se concreta en instrumentos de articulación de organizaciones de distinto nivel, incentivando la responsabilidad y capacidad de decisión de las inferiores o periféricas.

Mientras la descentralización como *principio*, sobre todo en su dimensión política, es un valor que es necesario potenciar (el

⁽²⁾ SSTC 106/1990, de 6 de junio, FJ 6; 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3; 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5 y 6; 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 6. Parejo (2001: 317) ha criticado esta subordinación de lo colectivo o institucional a libertades individuales, así como la falta de concreción por el Tribunal Constitucional del contenido positivo de la autonomía universitaria, relegada por entero a su configuración legal.

funcionamiento descentralizado de los sistemas tiene una mayor sintonía democrática, mientras que la centralización suele vincularse al principio de autoridad, con honrosas excepciones como Francia), la descentralización como *técnica* tiene un carácter estrictamente instrumental, sin constituir ningún fin en sí misma, ni garantizar de por sí efectos beneficiosos o perjudiciales. Lo decisivo es que un sistema funcione, con calidad y eficiencia, no el hecho de que su organización esté descentralizada. De ahí el falso debate que suele producirse en torno a la centralización/descentralización. Es cierto que la descentralización suele asociarse a una mayor agilidad, flexibilidad y dinamización operativas, mientras que la centralización suele conllevar rigidez y falta de adaptación a situaciones concretas. Pero también la centralización facilita unidad de criterio, economía de medios y coherencia de la acción. Y esto es apropiado para una organización jerárquica y eficiente como debe ser la Administración pública. Todo depende de *a qué* aspectos se aplique la descentralización y, sobre todo, de *cómo* se aplique.

Ese debate también está sesgado porque, como bien advierte Sánchez (2008: 128-129), los procesos de descentralización no conducen a un verdadero reparto colaborativo de competencias, sino a su mera recentralización a otro nivel (*transcentralización*).

Descentralización y desconcentración. El binomio centralización/descentralización se aplica fundamentalmente de forma organizativa y competencial, y se plasma de forma presupuestaria, entre organizaciones de un sistema. Pero el efecto derivativo de la toma de decisiones también se puede aplicar dentro de una misma organización, en cuanto esté estructurada verticalmente o ramificada de forma horizontal. En esos casos se emplean los términos de concentración/desconcentración. Como el ejercicio de competencias conlleva la necesidad de contar con los medios humanos, materiales y presupuestarios pertinentes, un buen termómetro de la desconcentración y descentralización es la dispersión del gasto o del presupuesto de las organizaciones que actúan.

Descentralización, liberalización/desregulación y autonomía. Los principios de centralización/descentralización suelen predicarse del sector público. Cuando la derivación de funciones y competencias en un sistema comporta un trasvase de funciones desde lo público hacia lo privado, resulta más propio hablar de liberalización o desregulación. Mediante estas técnicas se levantan barreras de control e intervención públicas, lo que hace aumentar el ámbito de decisión más o menos autónoma de los

operadores de un sector (en nuestro caso las universidades, públicas y privadas, y los estudiantes). Por tanto, liberalización y desregulación pueden ser complementarias de la descentralización política y administrativa, al ir en la misma línea de dar protagonismo a los agentes y actores más próximos a la sociedad y a los individuos que la conforman.

Por otro lado, el efecto de la descentralización es la autonomía y la participación, es decir, el aumento de la capacidad efectiva de decisión (y en consecuencia, de gasto) por parte de los operadores y organizaciones inferiores. Esto tiene especial relevancia en un campo como la Educación Superior, dado que las universidades –no la comunidad académica como conjunto cambiante de servidores y usuarios, como destaca Martínez (2007: 175)– están investidas institucionalmente de autonomía. Por lo que la descentralización sería una exigencia de la propia configuración del sector, y no solo una opción de diseño del modelo. Sistematizando la jurisprudencia constitucional, Parejo (2001: 309-311) expone que la autonomía universitaria se compone de tres elementos: potestad de autonormación; elaboración y aprobación de planes de estudio y de investigación (poder limitado por la reserva estatal del art. 149.1.30^a CE); y libertad de selección del personal docente e investigador.

La reserva estatal sobre títulos académicos y profesionales como condicionante de la descentralización educativa

La regulación del régimen de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, como bloque de competencias exclusivas del Estado central, constituye un límite concreto a las posibilidades legales de descentralización del sistema educativo y a la autonomía universitaria para su impartición. La cuestión está en determinar el alcance preciso de esta competencia de ordenación (proyectada en el ámbito normativo, pero no en el ejecutivo), así como las opciones que jurídicamente cabe abrir para dar participación en su ejercicio a las Administraciones de menor nivel, a los agentes educativos (en especial a las universidades) y a la sociedad en su conjunto. De manera que este límite a la descentralización no es insoslayable, sino que admite opciones de conformación más o menos participativas. La reserva al Estado

de la regulación de los títulos oficiales no implica que las comunidades autónomas o las universidades no puedan intervenir en los procesos de obtención, expedición y homologación de títulos. Al Estado corresponde definir y concretar (regular) la estructura y modalidades de títulos, los requisitos para obtenerlos, el modo de emitirlos una vez obtenidos y el procedimiento para homologar los provenientes de sistemas ajenos, pero en la concreción de todos esos aspectos pueden participar otros actores, mediante tareas ejecutivas⁴. De hecho las comunidades autónomas autorizan la impartición de enseñanzas oficiales de las universidades (art. 35.2 LOMLOU), y los rectores de esas universidades expiden los títulos oficiales en nombre del rey (art. 2.g LOMLOU, que atribuye esta competencia como manifestación de la autonomía universitaria, y 35.1 LOMLOU, desarrollados por el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, que concreta las condiciones de formato, texto y procedimiento).

Por tanto, el principio de descentralización y sus técnicas correspondientes actúan en dos niveles: el del reparto de competencias públicas y el de su ejercicio. Una cosa es la atribución de funciones públicas en una materia, que se refiere al reparto de las competencias de ordenación de un sector (que puede ser más o menos centralizado y que viene establecido principalmente en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, sazoados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), y otra cosa es el ejercicio de esos poderes (normativos y ejecutivos) por parte de los entes públicos competentes (que pueden dar lugar a un modelo más férreo o más flexible de operación de los agentes educativos).

El límite a la descentralización derivado de la regulación de los títulos es completamente lógico. Todo sistema educativo tiene tres elementos estructurales (titulaciones o enseñanzas, profesorado⁵ y centros docentes) que por esa razón requieren un tratamiento homogéneo. Su regulación

⁴ No parece esa la postura del Tribunal Constitucional, que desde su sentencia 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3, reproducida en otras como la 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, afirma literalmente que la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.30ª CE «comprende como tal la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas [...]; así como comprende también la *competencia para expedir* los títulos correspondientes y *para homologar* los que no sean expedidos por el Estado». También Aragón (2013: 194) concibe esta competencia ejecutiva en sentido material. Pero más que competencia *para expedir* y *para homologar* debe hablarse de competencia para *regular la expedición y la homologación*.

⁵ Precisamente, la STC 17/2014, de 31 de enero, FJ 8, ha resaltado la vinculación del régimen de formación del personal docente con el proceso de aprendizaje y la garantía de un nivel homogéneo de los escolares en todo el territorio, que es responsabilidad del Estado por la necesidad de homologación del sistema educativo (art. 27.8 CE) y su competencia exclusiva sobre las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30ª CE).

configura el sistema y por ello aquella se encuentra atribuida al Estado, si bien solo en el primer aspecto (las titulaciones) la atribución de la competencia normativa es íntegra. Para que la descentralización educativa pueda funcionar es preciso que haya unidad reguladora de los pilares de un sistema. Solo a partir de un régimen claro y unificado de los títulos, del personal docente y de los centros en que estos se incardinan cabe luego dar capacidad de decisión a administraciones inferiores y a agentes sociales. Así como la libertad de circulación requiere una red de vías de comunicación a partir de la cual la movilidad individual sea operativa, la descentralización requiere previamente un sistema estructurado sobre el que actuar, un todo de referencia con la debida cohesión. Por eso la descentralización –que no es independencia– no se opone a la unidad de un sistema, sino que más bien la reclama. El efecto de la descentralización es la autonomía de decisión de los agentes *de un sistema*, no la atomización del sistema en compartimentos estancos sin interrelación.

Precisamente por eso, lo deseable es que el marco de referencia sea lo más general posible (supranacional) y que la descentralización opere en los estadios inferiores de competencia. En definitiva, la descentralización es compatible e incluso necesita una estructura educativa básica o común, de la que los niveles de formación acreditada (las titulaciones) son una parte importante.

Dicho lo cual, se puede constatar que detrás de la reforma de la Educación Superior en España está presente, junto a la orientación hacia la convergencia europea, el doble eje director de la descentralización y la desregulación o autonomía, tratando de dar mayor capacidad de decisión a comunidades autónomas y universidades sobre los tres pilares del sistema educativo (enseñanzas, profesorado y centros)⁶. Y para conciliar esa mayor autonomía con la debida calidad del sistema se han instaurado mecanismos de acreditación o verificación objetiva e independiente, que

⁶ Respecto a las titulaciones, la *desregulación* ha supuesto la supresión de un catálogo cerrado de titulaciones, reemplazado por un registro de todas las que diseñen las universidades, mientras que la *descentralización* deriva de la participación de comunidades autónomas y agencias evaluadoras autonómicas en la aprobación de esos títulos universitarios. En el caso del profesorado, la *desregulación* proviene de la introducción de nuevas figuras contractuales de personal docente por parte de las comunidades autónomas (de nuevo cuño, como en Cataluña o el País Vasco, o por especificación de las establecidas por el Estado, como hace el art. 14 del Decreto 67/2013, de 17 de octubre, de Castilla y León, en la modalidad de profesor contratado doctor), y de la instauración de un sistema de acreditación externa como requisito previo de acceso a las categorías docentes, que se combina con una gran autonomía en la configuración de los concursos docentes entre candidatos acreditados. Y la *descentralización* se plasma principalmente en el margen de actuación de las agencias autonómicas de evaluación para el acceso a las categorías del profesorado docente contratado.

de momento se aplican a las titulaciones y al profesorado, si bien la previsible evolución del modelo debería llevar en un futuro próximo a una evaluación directa de las universidades y sus centros.

La reforma de las titulaciones universitarias por el proceso de Bolonia y las manifestaciones del principio de descentralización

El llamado Proceso de Bolonia ha comportado la renovación de la Educación Superior en España. Aunque Bolonia se ha convertido en un mantra invocado como excusa para introducir reformas que no derivan exactamente del estricto proyecto de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), el proceso ha sido objeto de duras críticas, tanto en el fondo como en la forma, en las que no podemos entrar⁷. Lo relevante es subrayar, primero, que el objeto central de reforma han sido precisamente las titulaciones oficiales (y no las otras dos columnas del sistema: profesorado e instituciones, al menos directamente); segundo, que la finalidad de la reforma es la convergencia global del modelo universitario (y en ese sentido una centralización del diseño); y tercero, que en la implantación de la reforma se han aplicado técnicas de descentralización material y formal, como es propio de un Estado compuesto.

En efecto, el modelo de titulaciones universitarias está hoy liderado a nivel europeo, al haberse trasladado a ese escalón la capacidad central de decisión. El germen de la reunión en La Sorbona de los ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido en 1998 ha desembocado hoy en la institucionalización de la Conferencia de Ministros

⁷ La concisa y ambiciosa Declaración conjunta de 31 representantes de 28 Estados europeos, firmada en Bolonia el 19 de junio de 1999, precedida un año antes por la Declaración de La Sorbona, está centrada principalmente en el régimen de las titulaciones universitarias. Aspira a que se adopte en Europa, y se exporte al resto del mundo, un sistema «fácilmente comprensible y comparable», basado «en dos ciclos fundamentales» y sucesivos, que utilicen la misma unidad de medida (el crédito ECTS) y apliquen criterios y metodologías comparables. Todo ello con la finalidad de facilitar la inserción laboral de los titulados y la movilidad en todo el EEES. Esa sencilla Declaración ha precipitado un proceso de reforma de la Educación Superior en toda Europa que no era creíble hace 15 años. En España ha generado un replanteamiento general de limitados efectos reales por la descabellada aspiración de transformar el modelo *a coste cero* (al contrario, con recortes presupuestarios importantes), sin alicientes de otro tipo y con el mismo profesorado e instituciones que antes de la reforma. Además, no faltan las críticas de fondo por entender que la visión práctica que Bolonia implanta devalúa la formación universitaria en detrimento del verdadero conocimiento y cultivo del saber, e incluso la mercantiliza al ponerla al servicio del sistema económico.

de Educación, de carácter bianual, complementada con la convocatoria semestral de un grupo de seguimiento formado por altos funcionarios de cada Estado (BFUG o Bolonia Follow-Up Group). Las declaraciones que suelen acompañar a las conferencias, y los informes, recomendaciones y conclusiones que siguen a las reuniones del BFUG son una genuina manifestación de *soft law*, transformado luego en *hard law* de los Estados participantes en el proceso. En este sentido, ha habido una centralización de la ordenación de los títulos universitarios a nivel europeo, moderada por reducirse a las líneas maestras del modelo y por supeditarse a la efectiva incorporación por parte de los Estados del espacio europeo.

A nivel interno, la descentralización formal se manifiesta en la intervención de múltiples instancias para la aprobación de titulaciones oficiales, mientras que la descentralización material o liberalización se produce por la potenciación de la autonomía de las universidades, que ahora imparten titulaciones de cuño propio. Sin embargo, el resultado final ha sido de centralización reguladora, no solo por la señalada homogeneización internacional del modelo de titulaciones, sino también como consecuencia de la rigidez encorsetadora que ha envuelto ese aparente impulso de la autonomía: multiplicación de la oferta y dificultades de adaptación según la evolución, sin generar efectos tangibles en la calidad de la formación universitaria.

La reforma de las titulaciones superiores ha querido ser cualitativa, aunque al final se ha proyectado sobre todo en un plano formal. A los efectos de este estudio cabe seleccionar sus cuatro notas más relevantes.

Reestructuración de los niveles formativos acreditados

El régimen sustancial de configuración y aprobación de las titulaciones universitarias se contiene en el Título VI LOMLOU (arts. 33 a 38), desarrollado por un reglamento capital (Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, sobre ordenación de enseñanzas universitarias oficiales, modificado de manera importante por el Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, en adelante ROEU), amén de otras disposiciones complementarias. Con ellas hemos pasado del esquema diplomatura-licenciatura-doctorado, con sus equivalentes, a un modelo de tres escalones más homogéneos y realmente sucesivos: grado⁸-máster⁹-doctorado. Esta estructura se aplica en todo el

⁽⁸⁾ Realmente, el grado unifica los anteriores estudios universitarios de *ciclo corto*, de *ciclo largo* y *solo de segundo ciclo*. Lo cual ha sido fuente de conflictos y desavenencias entre los otrora titulados superiores y medios, puesto que dificulta la fijación de equivalencias entre los títulos anteriores y los nuevos.

⁽⁹⁾ La Declaración de Bolonia solo aludía a dos niveles, al agrupar máster y doctorado como posgrados, pero la realidad de las cosas ha terminado imponiendo la división a tres, como recogió la Declaración de Bergen (2005). Con la instauración del título de máster oficial se quiere reservar ese término para la formación especializada de posgrado, frente a másteres no universitarios y a títulos propios de máster de las universidades.

EEES y eso hace más reconocibles las titulaciones universitarias en ese entorno, lo que propicia su libre circulación. Pero el avance ha sido limitado y está produciendo importantes problemas, especialmente acusados en nuestro caso, por no haberse unificado la extensión de esos escalones, sobre todo en los niveles del grado y el máster. Aunque la generalidad de los países implicados maneja esquemas de 3 + 2 cursos académicos¹⁰, algunos Estados –como España– han implantado un modelo de 4 + 1 años¹¹, que produce un desacoplamiento práctico con otros países y con nuestros propios antecedentes (diplomaturas y primeros ciclos de tres años, segundos ciclos de dos años, y licenciaturas de cinco años).

Se trata de una relevante decisión tomada en el plano reglamentario y no por el legislador, como parece exigible por su trascendencia, cuyas razones no están claras. Mientras el art. 10.1 del Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, sobre estructura de las enseñanzas universitarias y regulación de los estudios universitarios de grado abrió una horquilla de entre 180 y 240 créditos para estos títulos, el ROEU, que lo sustituyó, fijó de manera taxativa en 240 créditos la extensión obligatoria de todos los planes de estudios de grado (art. 12.2). En consecuencia, aunque los másteres pueden oscilar entre 60 y 120 créditos, en la práctica suele tenderse al mínimo de la horquilla, en disonancia con el entorno europeo.

Aparte de que los nuevos estudios pretenden ser cualitativamente distintos, lo cual dificulta las equivalencias, los hechos son contundentes: tras cuatro años de plena implantación del nuevo modelo, cuando las aulas solo albergan estudiantes de diplomatura o licenciatura para examinarse de asignaturas pendientes (hasta el 30 de septiembre de 2015), nuestro ordenamiento sigue sin pronunciarse sobre la equivalencia de los nuevos títulos con los anteriores expedidos en España¹² y con los nuevos obtenidos en el extranjero¹³, cuestión crucial en materias como el acceso a la función pública. Aunque parece que este vacío se va a cubrir

⁽¹⁰⁾ En realidad la unidad de medida es el número de créditos: grados generales de 180 ECTS y másteres especializados de hasta 120 ECTS.

⁽¹¹⁾ Grados de 240 ECTS y másteres de entre 60 y 120 ECTS. Solo totalizando 300 ECTS, incluidos 60 de nivel de máster, se puede acceder al doctorado.

⁽¹²⁾ Desde luego, la disposición adicional 4ª ROEU garantiza a los títulos universitarios pre-Bolonia el mantenimiento de sus efectos académicos y profesionales (como no podría ser de otro modo, y menos por parte de una disposición reglamentaria). Pero ni la LOU ni su desarrollo normativo se pronuncian sobre la traducción o equivalencia de los títulos anteriores a la reforma respecto a los posteriores, lo cual los sitúa en un limbo incómodo.

⁽¹³⁾ En aplicación del Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, los títulos obtenidos en el extranjero se siguen homologando hoy, de forma anacrónica y disfuncional, a diplomado o licenciado.

próximamente y que se quiere abrir la opción de diseñar grados de 180 ECTS, la solución que se adopte será necesariamente insatisfactoria para algunos, pues el desajuste de las piezas del puzle obliga a tomar decisiones forzadas. La dificultad objetiva para reconocer la equivalencia de una diplomatura de tres años a un grado de cuatro cursos (240 ECTS) dificulta que tampoco las licenciaturas reciban el reconocimiento de nivel equivalente a máster. Pero ello resulta incongruente con el inevitable reconocimiento en España de grados extranjeros de tres años o 180 ECTS. El rompecabezas no tiene solución natural.

La superación de estas incongruencias puede venir a través del llamado Marco Español de Cualificaciones de la Educación Superior (MECES). La falta de armonía entre los distintos países ha llevado a instaurar, tanto a nivel europeo como nacional, escalas de referencia de niveles formativos de las titulaciones superiores según la cualificación que proporcionan. La iniciativa partió de la Declaración de Bergen (2005), que identifica tres ciclos de formación, alentando que el Marco Europeo se complemente con Marcos Nacionales compatibles. En España se ha concretado mediante el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, que establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES). Esta disposición establece cuatro niveles en los cuales deben incardinarse todas las titulaciones oficiales de Educación Superior, con independencia de su denominación formal: técnico superior (para enseñanzas superiores no universitarias de rango inferior al grado), graduado, máster y doctor.

Esta herramienta fundamental¹⁴, que también se puede proyectar a todo el espectro de la educación reglada¹⁵, es todavía poco conocida por el gran público y está infrutilizada, pero permitiría acometer problemas como las equivalencias pendientes superando desajustes cuantitativos (en años, cursos o créditos) por apelación a criterios cualitativos de comparación. Así se ha resuelto por ejemplo el posicionamiento de los grados que por

¹⁴ Otra técnica relevante a nivel europeo es el Suplemento Europeo al Título, regulado por el Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto, como documento que puede acompañar a un título oficial individual con información completa y estandarizada del nivel y cualificación que acredita.

¹⁵ Precisamente uno de los problemas del Marco Bolonia de Cualificaciones (QF-EHEA) es su duplicación con el marco impulsado por la UE (EQF), que estructura en ocho niveles porque abarca todos los tipos de formación (no solo la superior). El nivel 4 son los títulos que dan acceso a la Educación Superior; los niveles 6 a 8 se corresponden con los tres ciclos de Bolonia; y el nivel 5 comprende los ciclos cortos de Educación Superior, como nuestros técnicos superiores. España tiene pendiente la aprobación de su propio MECU o Marco Español de Cualificaciones, que traduzca ese esquema al ámbito interno.

razones singulares alcanzan o superan los 300 ECTS de extensión, que pueden obtener equivalencia *a nivel de máster* (en el MECES)¹⁶.

Reforma cualitativa de metodología y contenidos

Bolonia, o los reformadores *con ocasión de Bolonia*, han impuesto un carácter práctico y pragmático a la formación superior, que debe enseñar a *hacer cosas* más que a acumular conocimientos, para facilitar la empleabilidad de los egresados. Hemos pasado de un modelo de impartición de conocimientos a otro de formación en habilidades y competencias y, como resultado, de cualificaciones profesionales. Esta transformación –más voluntarista que real– no tiene que ver con la descentralización educativa, pero repercute profundamente en la configuración de los títulos y origina algunas dificultades de reconocimiento de equivalencias, antes aludidas. Aparte de que genera cuestiones nuevas, como el debatible dogma de la diferencia esencial entre el crédito de grado y el crédito de máster, convertidos en monedas no intercambiables e integrantes de titulaciones independientes y sin solapamiento posible. Curiosamente, ambos tienen la misma extensión cualitativa (miden la carga de trabajo de un estudiante, fijada en 25-30 horas por crédito por el art. 4.2 del Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre), pero una esencia incompatible a efectos de convalidaciones y reconocimientos. Aunque la práctica ofrece abundantes casos de grados completamente especializados y másteres generalistas, con solapamientos formativos claros.

¹⁶ Lo cual no es exactamente lo mismo que dar equivalencia directa a máster oficial. El Real Decreto 96/2014, de 14 de febrero, modifica el MECES para permitir adscribir al nivel 3 (máster) los grados de universidades españolas que por normativa UE deban comprender al menos 300 ECTS, siempre que un mínimo de 60 de ellos tenga nivel de máster, y así se verifique por una agencia de evaluación. Es el caso de los estudios de Medicina, Farmacia, Odontología, Veterinaria y, en algunos supuestos, de Arquitectura, en virtud de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (transpuesta en España por el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre), que establece unas exigencias formativas para el reconocimiento directo de esos títulos profesionalizantes en todo el territorio UE. Esa disposición ha sido actualizada mediante la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013.

Supresión del catálogo de titulaciones oficiales y habilitación a las universidades para crearlos

Es quizás la modificación de más calado y mayor relación con la descentralización educativa. Frente al modelo tradicional de censo de productos formativos oficiales, que se materializaba en un listado cerrado de diplomaturas y licenciaturas sobre el que las universidades podían concretar su oferta académica¹⁷, el legislador ha liberalizado esta competencia, trasladando a las propias universidades la capacidad de definición de sus productos formativos oficiales¹⁸. Lógicamente, con un contrapeso: la verificación externa inicial y la posterior acreditación periódica de esas titulaciones para asegurar unos requerimientos de calidad inexcusables, de los que se da publicidad a través de un registro público (el Registro de Universidades, Centros y Títulos)¹⁹.

Esta medida potencia la autonomía universitaria, aunque también el sistema anterior era compatible con ella, y desborda el marco de la mera descentralización administrativa u organizativa al trasladar la función de diseño de las titulaciones universitarias básicas a los operadores de este sector. La cuestión es si esta libertad de configuración ha mejorado nuestro sistema universitario o no. Es pronto para hacer una valoración profunda, pero al menos es evidente que se ha incumplido uno de los objetivos de la reforma universitaria: la reducción del exceso ineficiente de la oferta académica de las universidades. El número de titulaciones ha crecido como una floración incontrolada, pese a las circunstancias de congelación y reducción de recursos personales y económicos en las que se ha producido la reforma²⁰. Los controles de calidad son meticulosos, pero no han servido para racionalizar la oferta universitaria.

⁽¹⁷⁾ Las titulaciones oficiales y sus directrices generales eran aprobadas por el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades (art. 28.1 LRU). Mediante el Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, se aprobaron directrices generales comunes a todos los títulos y se creó el Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales. Luego, el Gobierno fue aprobando directrices propias de cada título del catálogo, además de un listado de homologaciones de los títulos anteriores a la reforma LRU (planes no renovados) a los del catálogo (planes renovados), contenido en el Real Decreto 1954/1994, de 30 de septiembre.

⁽¹⁸⁾ La versión original de la LOU 2001 mantuvo la atribución al Gobierno de la competencia para definir los títulos universitarios con carácter oficial y validez en todo el territorio y las directrices generales de sus planes de estudios (art. 34.1), los cuales conformaban el Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales. El cambio de régimen vino con la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de reforma de la LOU, en clara cesión a la resistencia corporativa a la reducción de titulaciones.

⁽¹⁹⁾ El RUCT está previsto en el art. 34.2 y en la disposición adicional 20ª LOMLOU, se regula por el Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre, y es competencia del Ministerio de Educación. Puede consultarse online (<https://www.educacion.gob.es/ruct/home>).

⁽²⁰⁾ En seis años, entre agosto de 2008 y marzo de 2014, el Consejo de Ministros ha declarado oficiales la friolera de 8.816 titulaciones (2.573 grados, 3.705 másteres y 2.538 doctorados). Mediante periódicas resoluciones de la Secretaría General de Universidades se publican en el BOE paquetes de nuevas titulaciones de distinto tamaño, en un proceso que solo en el caso de los grados parece moderarse. Con los estudios pre-Bolonia se calcula que se llegaron a ofertar unas 2.100 licenciaturas y diplomaturas, de las que casi un tercio no llegaban a sumar 100 estudiantes.

Por otro lado, en realidad, la supresión del catálogo ha sido solo parcial, ya que el Gobierno mantiene la competencia para aprobar directrices para los títulos que habilitan para el ejercicio de profesiones reguladas (arts. 12.9 y 15.4 ROEU). El art. 35.1 LOMLOU atribuye al Gobierno la competencia de aprobar directrices y condiciones para la obtención de todo título universitario oficial. Sin embargo, al no haber catálogo de titulaciones, tales directrices solo pueden ser genéricas (como demuestra la propuesta de diciembre de 2006 que no llegó a aprobarse). En la práctica solo existen directrices específicas para los títulos habilitantes profesionalmente: mediante acuerdo del Consejo de Ministros se fijan las condiciones exigibles a sus planes de estudio y mediante orden ministerial se concretan los requisitos de contenido para su verificación. Se ha producido así un efecto indirecto de gradación de las titulaciones en habilitantes o *de primera clase* (con condiciones de denominación y estructura, y sobre todo con reserva de ejercicio profesional), que indirectamente constituyen cierto catálogo, y el resto –o no habilitantes–, que carece de reserva de denominación (al menos negativa o excluyente) y de actividad profesional ejercitable.

Sujeción de las titulaciones a procedimientos de acreditación para adquirir y mantener su carácter oficial

La libertad de configuración de las titulaciones se ha compensado con un control muy celoso mediante distintos procedimientos administrativos para su aprobación inicial, pero también para su modificación y mantenimiento oficial en el tiempo, supeditado a un seguimiento continuo y a una reevaluación periódica. Cuestión que, pese a su trascendencia, está prácticamente deslegalizada y regulada por el ROEU a partir de las escuetas previsiones del art. 35 LOMLOU. Al igual que lo relativo a los títulos universitarios en general, tal como bien ha criticado Martínez (2007: 186), para quien esta *desregulación neorreguladora* posiblemente vulnera las exigencias constitucionales de reserva de ley (214, 223 y 225).

Son procedimientos *complejos* porque se componen de distintas fases enlazadas, como efecto precisamente de la descentralización de las competencias educativas: la adquisición de carácter oficial requiere superar los trámites de verificación (por el Consejo de Universidades, previo informe obstructivo de una agencia de evaluación), autorización de implantación (por la comunidad autónoma competente) y oficialización y registro (por el Consejo de Ministros). Y son procedimientos *incompletos*

porque todo el centro de atención es *el camino de entrada* u oficialización de títulos con validez en todo el territorio nacional, sin que esté bien perfilado el *camino de salida*, con todas sus posibilidades y combinaciones. Por ejemplo, en caso de denegarse la renovación de la acreditación, el art. 27.bis.8 ROEU no deja muy claro a quién corresponde declarar extinguido el plan de estudios y adoptar medidas de salvaguarda de los derechos académicos de los estudiantes afectados (Consejo de Universidades, Ministerio de Educación, comunidad autónoma). Igualmente, hay que plantear si cabe la revocación de las autorizaciones autonómicas de implantación al margen de procedimientos de renovación de la acreditación –en principio debe ser posible– y sus efectos sobre el carácter oficial de un título para el cual es condición previa.

Resulta paradójico que la potente descentralización de estos procesos –ya presente en la LOU 2001, pero intensificada en 2010 con la habilitación de las agencias de evaluación autonómicas para intervenir en procedimientos de verificación y de renovación de la acreditación²¹– se haya vuelto en realidad contra la libertad de creación de titulaciones por parte de las universidades. Porque al ser el control más intenso, como revela el minucioso Anexo I ROEU sobre el contenido de la memoria de verificación de títulos oficiales, se han recentralizado múltiples aspectos de la docencia, que al pasar a ser objeto de aprobación y constar en el RUCT, quedan congelados para su modificación posterior mediante un procedimiento complejo y desalentador en la práctica. Primero hay que superar las propias barreras y procedimientos internos de cada universidad, a veces nada sencillos, y luego acometer la tramitación ante el Consejo de Universidades, superando el informe de la agencia de evaluación. Cuestiones como la ampliación de la oferta de plazas de una titulación, abriendo por ejemplo un grupo más, o cambiar de curso la programación de una asignatura obligatoria dejan de estar realmente en

⁽²¹⁾ El Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, de reforma del ROEU, diluyó la atribución exclusiva a la agencia nacional (ANECA) de la facultad de emitir informes de verificación de titulaciones, para pasar a dar juego a las denominadas agencias ENQA (o acreditadas por esta asociación europea independiente), que pasan a compartir con ANECA tanto la competencia para establecer protocolos de evaluación (art. 24.3) como la capacidad para emitir informes de verificación (art. 25.3). En la actualidad cuatro agencias autonómicas tienen acreditación ENQA (ACSUG en Galicia, AQU en Cataluña, ACSUCYL en Castilla y León y AAC en Andalucía). Además, el resto de comunidades con agencias de evaluación presionan para que esas entidades asuman, además de funciones de seguimiento de las titulaciones, que ya ejercen (art. 27.1), las de informar en los decisivos procesos de renovación de la acreditación, aprovechando la dicción literal del art. 27.bis ROEU. La disparidad de criterio entre agencias, por mucho que haya directrices y protocolos comunes, y sus consecuencias disgregadoras, merecería un estudio específico.

manos de la universidad. El peligro es la tentación *de ir por fuera* en algunos de estos cambios, lo que genera una disociación progresiva de teoría y realidad mediante una parafernalia de protocolos y procedimientos que no empapan la práctica de la formación, así como la segregación en las universidades entre estructuras docentes y estructuras de tramitación formal. Sin duda, el modo en que se realicen los procedimientos para renovar la acreditación va a resultar decisivo.

Lo grave es que no está claro que ese celo controlador se traduzca en verdadera garantía de calidad de la oferta docente. Hemos creado una costosa²² superestructura de protocolización que es cuestionable que conduzca a la tan pregonada excelencia académica. Todavía no actúa como verdadero filtro de calidad y ni siquiera proporciona al público información clara sobre la calidad comparativa de cada universidad, centro o titulación. Todavía no se conoce el caso –aunque hayan sido pocos los años de funcionamiento del modelo– de ninguna titulación que haya perdido su acreditación o se le haya retirado la autorización para implantarse. La medida más severa ha sido la suspensión de matriculación durante un curso académico.

Valoración crítica y conclusiones

La competencia estatal exclusiva sobre el régimen de los títulos académicos y profesionales es un condicionante estructural de la descentralización educativa y de la autonomía universitaria, que paradójicamente puede redundar en mayores posibilidades de descentralización funcional. Así ha ocurrido en teoría a raíz de la reforma de Bolonia, que ha liberalizado la creación de titulaciones universitarias, compensándola con procedimientos de acreditación externa de calidad para su aprobación y mantenimiento oficiales, procedimientos en los que se da entrada a diversas entidades estatales y autonómicas (en especial, a las agencias regionales de evaluación).

⁽²²⁾ En plena crisis económica hemos advertido que *evaluar cuesta*. La estructura de agencias regionales de evaluación multiplica el gasto público sin necesidad. Y ese gasto se duplica ahora con la puesta en marcha de los procesos de renovación de la acreditación. Esto justifica en buena parte el aplazamiento del comienzo de estas revaluaciones mediante el Real Decreto 534/2013, de 12 de julio.

Sin embargo, el nuevo modelo de titulaciones, estandarizado en todos sus extremos y diseñado sobre la adquisición de competencias, produce en la práctica un efecto centralizador, detrayendo de las universidades la capacidad efectiva de gobierno de sus productos académicos, condicionados minuciosamente por procedimientos muy protocolizados, con clara subversión del fondo a la forma, y en los que los mecanismos de corrección y sanción están aún inéditos. No hay señales de reajuste de la inflación de la oferta formativa, que sigue creciendo, ni disponemos de un ranquin claro de calidad de titulaciones, ni siquiera de universidades. Y es dudoso que los procesos de verificación y de renovación de la acreditación vayan a proporcionarlo.

Para que la descentralización, que no es un fin en sí misma, sea operativa y produzca efectos beneficiosos en el sistema educativo es preciso:

Primero, la clarificación del elemento central (al que necesariamente hace referencia un sistema *descentralizado*), es decir, la fijación fuerte y nítida de unas reglas básicas del sistema que permitan luego el juego armónico y simbiótico de los centros periféricos de decisión. En la Educación Superior se ha elevado el nivel de convergencia al ámbito internacional, pero de forma inacabada, sin terminar de garantizar la equivalencia de las titulaciones y la libre circulación de titulados.

Segundo, la descentralización debe ir acompañada de liberalización o flexibilidad reales. Si no, es estéril. En un modelo de universidad masiva como la española, no todo puede ser excelente, ni realmente hace falta que lo sea. Más bien debe haber variedad y a la vez transparencia y disponibilidad de información adecuada por parte de la sociedad y de los usuarios del servicio. En la ordenación de las titulaciones se ha construido una estructura gigantesca, compleja de tramitar y cara de mantener, cuyos beneficios no son evidentes. ¿No sería mejor liberalizar realmente y que la sociedad y el mercado pongan a cada uno en su sitio²³? ¿Vale la pena mantener la categoría de títulos *oficiales* cuando están deslegalizados y son de creación y diseño de cada universidad? El problema es que nuestra tradición es *oficialista* y, a pesar de las corrientes neoliberales, la sociedad sigue reclamando al Estado que establezca un sistema y controle su

²³ Resulta revelador el movimiento desformalizador acometido en algunas de las mejores universidades del mundo, que han abierto su formación de manera universal e incluso gratuita –como hace la University of the People, fundada en 2009 en California con un perfil emprendedor e innovador– mediante MOOC (*massive open online courses*). En España esta modalidad se abre paso con fuerza a través de la plataforma MiriadaX (también están las anglosajonas Coursera y EdX), con participación de una veintena de universidades.

funcionamiento, más allá de la mera fijación de las condiciones de obtención de un título superior, *ex art. 149.1.30^a CE*. Aparte de que después del titánico esfuerzo gastado en la reforma de Bolonia no quedan energías para promover un cambio de tal calado. Más bien habrá que ser consecuentes con las decisiones tomadas, con los retoques necesarios para que el sistema sea eficiente. El proceso de renovación de la acreditación, que ahora se abre ante nosotros, tiene la palabra.

Referencias bibliográficas

- Aragón Reyes, M. (2013). Las competencias del Estado y las comunidades autónomas sobre educación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98.
- Bonal, X., Rambla, X., Calderón, E. y Pros, N. (2005). *La descentralización educativa en España*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Gairín, J. (Coord.) (2005). *La descentralización educativa*. Madrid: Praxis.
- González García, J. V. (2009). La ordenación de las enseñanzas universitarias. En J. V. González García (Dir.). *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*. Pamplona: Thomson-Reuters.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (2007). Títulos académicos y profesionales. Regulación y autonomía universitaria ante el Espacio Europeo de Educación Superior. En vv. AA., *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*. Navarra: Aranzadi.
- Parejo Alfonso, L. (2001). La autonomía de las universidades. En vv. AA., *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las universidades públicas*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Sánchez Saiz, A. J. (2008). *Autonomía local y descentralización*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Dirección de contacto: Rafael Caballero Sánchez. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Derecho Administrativo. C/ Pajares, 22; 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid. E-mail: r.caballero.sanch@gmail.com