



Recomendación á consellería de Educación, Universidade e Formación Profesional sobre a aplicación das correspondencias de titulacións oficiais no acceso ao emprego público.

Expediente: A.4.Q/17058/18

Santiago de Compostela, 5 de novembro de 2018

Sra. conselleira:

Nesta institución iniciouse expediente de queixa a raíz do escrito de D^a [REDACTED] referente a súa exclusión na adxudicación de bolsas de formación en materia de patrimonio.

ANTECEDENTES

1. No seu escrito, a interesada indicábanos que participou na convocatoria de 23 de febreiro de 2018 da Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria para bolsas de formación en materia de patrimonio moble galego. Confirmada e comunicada a superación do proceso, foi revocado o nomeamento xusto antes da incorporación ao seu destino, por terse estimado unha alegación relativa ao artigo 3.1 das bases. A reclamante afirmaba que ostenta o grao en arqueoloxía, titulación inicialmente admitida nas listaxes provisionais, e posteriormente excluído unha vez publicadas as adxudicacións das bolsas.

2. Solicitado o preceptivo informe á Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, a administración remitiu un escrito que contén as consideracións que, a continuación, reproducimos de xeito literal:

Na Orde do 5 de febreiro de 2018 pola que se establecen as bases reguladoras e se convocan bolsas de formación en materia de patrimonio moble galego (Diario Oficial de Galicia, núm. 39, do 23 de febreiro) establecíanse as bases e os requisitos que debían cumprir as persoas participantes no mencionado proceso.

En base a estes requisitos, o 29/06/2018, esta Consellería aprobou as listaxes definitivas polas que se adxudicaban as bolsas de formación en materia de patrimonio moble galego. Nesta listaxe resultou excluída da lista das bolsas no campo da historia da arte a D^a [REDACTED] por non cumprir o establecido no artigo 3.1 da orde de convocatoria ("Das oito prazas convocadas, farase unha reserva de dúas prazas destinadas exclusivamente a licenciados/as universitarios/as nas materias de Historia da Arte e Historia cun mínimo, para os licenciados/as en Historia, de 100 créditos nas materias de Arqueoloxía, Prehistoria e Historia Antiga, que rematase a súa licenciatura no ano 2013 ou posteriores") ao non posuír a solicitante o título de licenciada tal e como se dispón na mencionada base 3.1 como requisito indispensable para optar a estas prazas de reserva.

O 19/07/2018, D^a [REDACTED] interpuxo un recurso potestativo de reposición perante o órgano competente da Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria contra a resolución definitiva do 29/06/2018. Da análise da data na que a reclamante interpuxo o seu recurso de reposición e da data na que esa institución se dirixiu a esta Consellería para solicitar este informe dedúcese que D^a [REDACTED] presentou a súa queixa ante o Valedor do Pobo dentro do prazo legalmente establecido para resolver a súa reclamación administrativa.

A reclamante baseaba o seu recurso en que, entre outros motivos, a convocatoria debía ter en conta ás persoas tituladas do Plan Bolonia por estar este plenamente instaurado dende o ano 2010 (2009 no caso do Grao en Historia da Arte nas universidades galegas). Indicaba que unha interpretación literal do Artigo 3 da Orde de 5 de febreiro de 2018 que supoña a exclusión das persoas co título de grao da reserva de praza, restrinxíndoa ás persoas con licenciatura que rematasen esta no ano 2013 ou posteriores, limitaría o acceso a unha única promoción de licenciados/as que se titularon simultaneamente coa primeira promoción de graduados/as.

Alegaba que o feito de non equiparar a titulación de grao coa licenciatura supoñía unha "vulneración do principio de igualdade previsto no artigo 14 da Constitución Española", por entender que da lexislación vixente se deriva que ambos os dous títulos, grao e licenciatura, outorgan o mesmo nivel de cualificación.

Fundamentaba o seu recurso en que, nun primeiro momento, a Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria estimou adecuada a titulación acreditada pola recorrente, sendo avaliada e valorada na resolución provisional. Posteriormente, na resolución definitiva, a súa solicitude foi excluída, como consecuencia da aceptación dunha alegación presentada por outra persoa solicitante.

Tamén indicaba que en anteriores convocatorias, e ante unha redacción idéntica do artigo 3.1, concorreron ao proceso selectivo persoas en posesión do título de grao, sen desestimar a súa solicitude e formando parte das listaxes definitivas. Consideraba que a exclusión realizada neste caso das persoas con título de graduado vulneraba o dereito de igualdade e non discriminatorio contemplado na Constitución Española.

O 10/09/2018 esta Consellería desestimou o recurso interposto pola reclamante e así llo notificou o 13/09/2018. Esta resolución establecía como fundamentos xurídicos que :

A Comisión Técnica non era consciente do diferente criterio enunciado nas bases reguladoras para as prazas de reserva ata que a alegación presentada obrigou a realizar unha lectura coidadosa e crítica do texto da convocatoria adoptándose o criterio que se fundamentaba na lectura e interpretación literal do texto das bases reguladoras.

Se ben hai persoas que poden ter interpretado as bases de forma errónea e agora poden verse afectadas ao ser excluídas, tamén hainas que realizaron unha lectura literal, correcta, coincidente co criterio aplicado definitivamente e que en base á dita lectura solicitaron as prazas non reservadas a pesar de ter obtido o título no ano 2013 ou nos posteriores e vendo polo tanto moi diminuídas as súas posibilidades ao ter que compararse con currículos de titulados con maior antigüidade e maior experiencia. Ata agora o número de persoas que solicitaban as prazas de reserva que contasen coa titulación de grao podía non ter sido significativo xa que como a mesma recorrente expón ata este ano as promocións de graduados non son as máis numerosas. Durante os últimos anos as promocións de licenciados que ían rematando as súas carreiras ían sendo as últimas dese plan extinguir, ata a actual convocatoria que permite que se presente, e reserva as prazas para os seus titulados e tituladas, á derradeira promoción de licenciados que remataron a súa carreira no ano 2013.

Cómpre lembrar que nin a solicitude da bolsa nin a resolución provisional de concesión xeran ningún dereito a favor do solicitante, solo a resolución de concesión confire o dereito a percibir a bolsa concedida ao solicitante-beneficiario, que en todo caso deberá ser congruente co regrado nas bases reguladoras segundo o disposto no artigo 23.3 da Lei de subvencións de Galicia; deste xeito, establece no artigo 21.6 da Lei de subvencións de Galicia: "As propostas de resolución provisional e definitiva non crean dereito ningún a favor do beneficiario proposto perante á administración mentres non se lle notifique a resolución de concesión".

En conclusión, a Orde de 5 de febreiro de 2018 pola que se establecen as bases reguladoras e se convocan bolsas de formación en materia de patrimonio mable galego establece claramente dous requisitos claramente diferentes ao establecer os requisitos que deben cumprir as persoas solicitantes das becas.

No Artigo 2, establece como requisito imprescindible contar con un título de licenciatura ou equivalente, nunha serie de materias. Porén, no Artigo 3.1 ao establecer unha reserva de dúas prazas para novos titulados - "que teñan rematado a súa licenciatura no ano 2013 ou posteriores" -determina claramente a seguinte condición: farase unha reserva de dúas (2) prazas destinadas exclusivamente a licenciados/as universitarios nas materias de ...".

Condición que establece claramente que a reserva de praza estaba destinada, exclusivamente, a licenciadas e licenciados. Non aparecendo como no caso do criterio xeral o termo "ou equivalente" que podería incluír as persoas que tivesen un título de grao obtido no marxe temporal (ano 2013 ou posteriores) que establece a orde.

Non pon en dúbida a orde, en ningún momento, que os títulos de licenciatura ou de grao non sexan equivalentes profesionalmente, nin que ámbolos dous habiliten ás persoas que os posúen a

alcanzar ou obter determinadas categorías profesionais na función pública, como alega a recurrente. O que si determina e establece claramente que á reserva de praza so podían concorrer persoas licenciadas no ano 2013 ou posteriores e non en posesión doutro tipo de titulación, criterio que tería que ter sido recorrido mediante a impugnación da Orde que o contén.

Polo tanto, a confección do acto administrativo de adxudicación das bolsas axustouse ao procedemento regrado na Orde do 5 de febreiro de 2018, ao principio de legalidade que ven dado polo cumprimento das bases da convocatoria, así como ao principio de tipicidade axustándose no seu contido material ao establecido na norma reguladora; sen que, en ningún momento, se infrinxiran as mais elementais normas de procedemento que deben presidir en toda actuación administrativa conducentes á resolución definitiva daquel."

ANÁLISE

O análise da problemática aquí formulada require traer a colación os principios que constitucionalmente rexen o acceso á función pública, como son os de igualdade, mérito e capacidade. Segundo estes principios reitores, a incorporación a un emprego na administración pública basease nun sistema de titulacións académicas que confiren aos aspirantes un dos requisitos de acceso esixido nos procesos de selección no ámbito público. Así, para ser admitido a calquera proba de acceso á función pública, será necesario estar en posesión do título esixible acorde ás tarefas do posto a desempeñar.

Precisamente, a determinación de cales son os títulos válidos para ser admitido na convocatoria de 2018 da Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria para desfrutar dunha bolsa de formación en materia de patrimonio moble galego centrará a argumentación da recomendación coa que concluirá o noso análise.

A implantación do Plan Bolonia nas universidades españolas supuxo a adaptación e unificación de criterios educativos en todos os centros europeos, dividindo o ensino superior en tres niveis (grao, máster e doutorado), e implica un profundo cambio da estrutura dos plans de estudos, desaparecendo as licenciaturas e diplomaturas, que pasan a converterse en carreiras de grao. Esta modificación non implica, en ningún caso, que as anteriores titulacións pre-bolonia (licenciaturas e diplomaturas, enxeñería e arquitectura, enxeñería técnica e arquitectura técnica) non continúen tendo plena validez e eficacia como títulos oficias.

A nova sistemática educativa crea un novo escenario de titulacións, e de xeito progresivo, elimínanse os plans de estudos anteriores, tal e como estaban constituídas, pero, como dicíamos, a vixencia desas titulacións oficiais previas ao Plan Bolonia, é obvia. O que resultou imprescindible realizar foi a correspondencia entre os antigos títulos e as novas titulacións de grao, máster e doutorado, servindo a esta labor o Real Decreto 967/2014, de 21 de

novembro, o cal establece os requisitos e o procedemento para a homologación e declaración de equivalencia a titulación e a nivel académico universitario oficial e para a convalidación de estudos estranxeiros de educación superior, e o procedemento para determinar a correspondencia aos niveis do marco español de cualificacións para a educación superior dos títulos oficiais de Arquitecto, Enxeñeiro, Licenciado, Arquitecto Técnico, Enxeñeiro Técnico e Diplomado. Polo tanto, os antigos licenciados ou diplomados, manterán o seu título con todos os efectos académicos e profesionais sen necesidade de facer ningún proceso de adaptación.

Así, o antedito procedemento créase para declarar a correspondencia dos seus títulos aos niveis do Marco Europeo de Educación Superior (MECES). E esta ven a ser a súa única finalidade, equiparando as vellas titulacións ao novo sistema educativo, sen que exista prexuízo algún para os antigos titulados con respecto aos novos egresados. A comparativa entre plans de estudio queda saldada coas debidas correspondencias.

Coa anterior disertación, queremos facer fincapé e recalcar que non hai minusvaloración algunha entre as titulacións antigas e as actuais, xa que os certificados de correspondencia aos niveis MECES non outorgan ningún título diferente ao que se posúe, nin supoñen ningún cambio nas competencias profesionais para as que habilita o título posuído; os anteriores títulos causan os mesmos efectos académicos e profesionais que os actuais títulos de Grao.

Se o anterior é así, e está perfectamente determinada a correspondencia entre a licenciatura e o grao válido para acceder á convocatoria de bolsas de formación en materia de patrimonio do moble galego, e polo tanto, totalmente definido qué títulos son admisibles, non parece resultar suficientemente motivada ou xustificada unha reserva específica para os antigos licenciados. É certo que aparece expresamente na convocatoria un apartado (a base 3.1 da convocatoria) que alude exclusivamente a licenciados/as sen incluír mención algunha a graduados ou titulación equivalente. Sen embargo, tamén queda recollido especificamente unha segunda delimitación moi concreta, como é a referencia temporal do ano 2013 ou posteriores, reservando así esas dúas prazas de oito, a persoas cuxo título fora obtido máis recentemente.

Non cabe dúbida que existiron dúas interpretacións posibles sobre as limitacións impostas ás prazas reservadas. De feito, a propia Comisión Técnica realizou unha valoración inicial tendo en conta a limitación a nivel temporal, tal e como fixo a autora da queixa que instou a intervención desta Institución (e como puideron interpretar igualmente outros aspirantes sen que finalmente o expresaran mediante unha reclamación). Tamén pódese recoñecer que que outros interesados chegaron á conclusión de que unicamente resultaba válido para a reserva de dúas prazas a ostentación da titulación pre-bolonia. Confusión e diverxencia que, evidentemente, orixinan esta queixa, e sobre as que debemos adoptar unha postura.

Así, chegados a este punto, temos que traer a colación dous argumentos que determinan claramente a nosa inclinación polo criterio temporal como único a ter en conta á hora de restrinxir as solicitudes das prazas reservadas:

1. En primeiro lugar, como xa explicamos en liñas anteriores, as correspondencias entre titulacións antigas e actuais teñen carácter automático, estando regulada esta correspondencia nunha normativa específica como é o RD de 2014 mencionado en liñas superiores. A súa aplicación e equivalencia é directa, a efectos académicos e profesionais, con independencia de que apareza a expresión “equivalente”.

A extinción dos antigos plans de estudos universitarios e a súa substitución por outros máis actuais, obrigou a fixar as equivalencias entre as titulacións antigas e as novas, é o recoñecemento polo que un título de carácter oficial ten os mesmos efectos académicos y/o profesionais que outro (non outorga un novo título pero si os equipara a tales efectos). Dado que ditas equivalencias están recollidas de maneira específica en disposicións legais, non necesitan de resolución individualizada xa que a propia normativa determina a natureza de dita equivalencia e os seus efectos. En conclusión, a automaticidade das correspondencias conleva os mesmos efectos para os títulos considerados equivalente. Pode acontecer, como é o caso, que a expresión e recordatorio desa equivalencia na convocatoria concreta, non conste literalmente, pero da lectura conxunta da normativa de aplicación en materia de educación, cabe concluír e constatar que as equivalencias son totalmente de aplicación.

E aquí é cando debemos advertir que a redacción da disposición obxecto de controversia é mellorable, de xeito que podería terse utilizado expresións similares que evitaran calquera xénero de dúbida sobre a aplicación específica das equivalencias. Pero, en todo caso, a interpretación que debe darse é á de considerar incluídas as titulacións equivalentes.

Contribúe a reforzar este argumento o feito de que, con anterioridade a este expediente, o Valedor do Pobo admitiu a trámite unha reclamación na que o interesado consideraba irregular que na Disposición adicional primeira da Lei 9/2016 do 8 de xullo pola que se modifica a Lei de Coordinación de Polícías Locais, se recollera para o acceso pola quenda de promoción interna a expresión “*persoas que estean en posesión da titulación de bacharel ou técnico ou calquera outra que sexa equivalente ou correspondente ou dea acceso segundo a lexislación xeral*”, mentres que na quenda libre aparecía “*persoas que estean en posesión da titulación de bacharel ou técnico*” sen referencia algunha á equivalencia. No transcurso da nosa intervención, a propia Administración (Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza) remitiu un informe indicando que as equivalencias

resultaban de aplicación automática en virtude da normativa vixente, aínda que no aparecera a expresión concreta.

Por outra parte, e corroborando o antedito, indo máis alá incluso do nivel meramente educativo (pero relevante polo que de acceso á función pública compete), resulta interesante a redacción do artigo 76 do Real Decreto Legislativo 5/2015 polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto Básico do Empregado Público, que na clasificación dos corpos e escalas esixe como titulación para o grupo A, estar en posesión do título universitario de Grao, sen facer mención expresa a titulacións equivalentes, dando por descontado a aplicación automática das correspondencias fixadas normativamente (a Lei de Función Pública de Galicia presenta unha redacción similar no seu artigo 42). En conclusión, a falta de mención do título equivalente na convocatoria obxecto de controversia non debe considerarse unha exclusión do mesmo, senón unha lagoa a completar co establecido no artigo 76 citado.

2. En segundo lugar, debemos atender ao espírito mesmo da convocatoria destas bolsas de formación, que entendemos queda reflectido nos parágrafos iniciais da mesma cando se sinala como obxectivo “impulsar a formación do futuro persoa técnico en materia de museos e posibilitar a dita aprendizaxe” e como finalidade “proporcionar unha formación teórico-práctica que, engadida á formación académica, contribúa a completar o currículo académico”. O propio persoal do Servizo de Museos realizou a mesma interpretación cando, na consulta que formulou directamente a reclamante, se lle confirmou inicialmente que as persoas graduadas podían concorrer ás listaxes de reserva de dúas prazas, pois tal reserva realizábase precisamente coa vontade de facilitar a incorporación dos/das titulados/as nos últimos anos para a mellora da súa formación académica e profesional.

Esta consideración temporal encaixa perfectamente coas dinámicas de fomento, non só da formación especializada, senón en termos de empregabilidade xuvenil, e é acorde a diferentes medidas laborais similares (por exemplo, os contratos en prácticas que teñen por obxecto a obtención da práctica profesional adecuada ao nivel de estudos cursados). Somos conscientes de que a convocatoria da Consellería de Cultura non implica unha relación laboral, pero si amosa un ánimo similar (recordamos novamente a súa literalidade: “proporcionar unha formación teórico-práctica que, engadida á formación académica, contribúa a completar o currículo académico”). Evidentemente, supón unha preparación práctica cara o futuro laboral inmediato, e polo tanto, acada pleno sentido unha reserva específica para aqueles titulados máis recentes que, polo tempo transcorrido teñen máis dificultades ou menos posibilidades de ter desenvolvido actuacións a nivel funcional, ademais de constituír unha ponte directa entre a recente titulación e a práctica dos contidos formativos.

En conclusión, cabe preguntarse se o primeiro criterio seguido pola Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria (dando como resultado a adxudicación da bolsa de formación á autora desta queixa) resulta razoable e acorde ao ordenamento xurídico. A resposta sen dúbida resulta afirmativa, pois resulta acorde á normativa a non exclusión de titulacións equivalentes, debendo centrarse a reserva de prazas unicamente baixo o paraugas á limitación temporal dos títulos obtido no ano 2013 e posteriores. Entendemos que esta interpretación está motivada. Sen embargo, reservar dúas prazas (que xa teñen un límite temporal) a aqueles aspirantes das antigas licenciaturas non aporta valor engadido algún nin parece ter xustificación. A xurisprudencia do Tribunal Constitucional preconiza que a interpretación dos dereitos fundamentais debe ser realizada no sentido máis favorable á súa máxima efectividade, sendo este criterio incompatible coa admisión de restricións que non estean suficientemente xustificadas.

CONCLUSIÓN

Por todo o indicado anteriormente, considerase necesario, en aplicación do disposto no artigo 32.1 da Lei 6/1984 do Valedor do Pobo, facerlle chegar á Consellería de Educación, Universidade e Formación Profesional a seguinte Recomendación:

Que se leve a cabo, baixo o procedemento legal oportuno, a revisión das adxudicacións das bolsas de formación en materia de patrimonio moble galego da Orde do 5 de febreiro de 2018, tendo en conta unha interpretación acorde a aplicación automáticas das correspondencias e equivalencias entre as titulacións universitarias actuais e as dos antigos plans de estudos.

Agradecendo de antemán a acollida ao manifestado nesta resolución do Valedor do Pobo, recordámoslle a necesidade de que no prazo de un mes de conta a esta institución da aceptación da recomendación formulada, no seu caso, e das medidas adoptadas para darlle efectividade, tamén no seu caso.

Ademais, facémoslle saber que, en aplicación do principio de transparencia, a partir da semana seguinte á data na que se ditou a presente resolución, esta incluírase na páxina web da institución.

Saúdaa atentamente

Milagros María Otero Parga
Valedora do Pobo