

**Expediente SP-47865**

Ciente... : UNIVERSITAT AUTONOMA DE BARCELONA
Contrario : CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS VETERINARIOS DE ESPAÑA
Asunto... : RECURSO APELACION SENTENCIA 308/22
Juzgado.. : TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 5 Barcelona

Resumen

Resolución**10.11.2023****SENTENCIA****SENTENCIA 8-11-2023**

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) ha decidido:

1º.- Estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 19 de enero de 2022, dictada en el procedimiento ordinario 304/2020, seguido ante el Juzgado de lo

Contencioso-Administrativo nº 15 de Barcelona, que se anula y deja sin efecto por no ser conforme a Derecho, y en su lugar procede:

-Declarar la legitimación de la actora para instar la revisión de oficio del máster propio de Fisioterapia Equina de la UAB.

-Desestimar la revisión de oficio de dicho máster por no ser un acto nulo de pleno derecho.

2º.- No hacer imposición de costas de instancia ni de apelación.

Saludos Cordiales

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Vía Laietana, 56, 3ª planta 08003 Barcelona
93 344 00 50

En aplicación de la normativa española y Europea de Protección de Datos de Carácter Personal, y demás legislación aplicable hágase saber que los datos de carácter personal contenidos en el procedimiento tienen la condición de confidenciales, y está prohibida la transmisión o comunicación a terceros por cualquier medio, debiendo ser tratados única y exclusivamente a los efectos propios del proceso en que constan, bajo apercibimiento de responsabilidad civil y penal.

Recurso de apelación de Sala núm. 1198/2023
Recurso de apelación de la Sección Quinta núm. 308/2022

SENTENCIA nº 3608 /23

Ilmos. Sres.:

PRESIDENTA

[REDACTED]

MAGISTRADOS

[REDACTED]
[REDACTED]

En Barcelona, a 8 de noviembre de dos mil veintitrés.

LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCIÓN QUINTA) constituida como figura al margen, ha pronunciado EN NOMBRE DE S.M. EL REY esta sentencia para resolver el recurso de apelación arriba referenciado, interpuesto por el Consejo General de Colegios Veterinarios de España, representado por [REDACTED] Tribunales [REDACTED], asistido [REDACTED] [REDACTED], siendo parte apelada la Universitat Autònoma de Barcelona, representada por [REDACTED] de los Tribunales [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED], actuando como codemandada, la Fundació Privada Esoles Universitàries Gimbernat, representada por [REDACTED] de los Tribunales [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED].

Ha sido Ponente [REDACTED], quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento ordinario 304/220, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Barcelona, se dictó sentencia en fecha 19 de enero de 2022, que desestimó el recurso formulado frente a la Resolución de la rectora de la Universidad Autónoma de Barcelona de 28 de julio de 2020 que acordó la finalización y archivo del procedimiento de revisión de oficio por falta de legitimación activa del Consejo General de Colegios Veterinarios de España.

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia se interpuso recurso de apelación por la parte actora, el cual fue admitido en ambos efectos, dándose traslado del mismo a la contraparte para que formalizase su oposición en el plazo legal, lo que verificó.

TERCERO.- Elevadas las actuaciones a esta Sala, se acordó formar el oportuno rollo de apelación, se designó Magistrada Ponente y se señaló fecha para la votación y fallo del recurso.

CUARTO.- En la sustanciación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Sentencia apelada

Es objeto del presente recurso de apelación la sentencia de 19 de enero de 2022, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Barcelona, en procedimiento ordinario 304/2020, que desestimó el recurso formulado frente a la Resolución de la rectora de la Universidad Autónoma de Barcelona de 28 de julio de 2020, que acordó la finalización y archivo del procedimiento de revisión de oficio por falta de legitimación activa del Consejo General de Colegios Veterinarios de España.

La sentencia desestima el recurso en base a la siguiente fundamentación:

“La resolución impugnada, con base en lo consignado al respecto en el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, considera que la regulación del máster constituye una disposición de carácter general, por lo que niega legitimación a la actora para instar el procedimiento de revisión de actos nulos, pues solo cabe la iniciación de oficio por la propia Administración autora de la misma. La actora, en su escrito de demanda, viene a alegar que como el máster impugnado no es oficial, no estamos ante una disposición de carácter general. Alegación que no puede ser estimada porque la circunstancia de que el título no sea oficial sino que se trate de mero título propio de la Universitat, no excluye que la regulación tenga un contenido normativo de carácter general destinada a ser aplicada posteriormente a una pluralidad indeterminada de casos concretos, lo que hace que participe de la naturaleza de las disposiciones de carácter general.”

Y en la revisión de oficio de las disposiciones de carácter general se excluye la solicitud del interesado, que sí subsiste como modo de iniciación del procedimiento para la de actos administrativos; dicho en otras palabras, tratándose de disposiciones generales no existe la acción de nulidad a instancia de parte, como ocurre respecto de los actos administrativos, sino que la revisión de oficio corresponde a la Administración autora de la norma que se revisa.

En este sentido, la reciente STS de 1 de diciembre de 2020 (Sec. 4, rec. casación 3857/2019), recuerda que la «jurisprudencia de nuestra Sala del Tribunal Supremo sobre la revisión de oficio de las disposiciones generales es inequívoca y constante, tanto bajo la redacción del texto introducido por la Ley 4/1999, de 13 de enero, como en el actual art. 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En ella hemos declarado que la legislación de procedimiento administrativo no otorga a los interesados una acción de revisión para obtener la declaración de nulidad contra las normas reglamentarias (artículo 102.2 de la Ley 30/1992), de manera que ésta corresponde en exclusiva a la Administración autora de las disposiciones generales en cuestión, a diferencia de la revisión contra los actos administrativos nulos (artículo 102.1 de la misma Ley) que puede ser iniciada por la propia Administración o a solicitud del interesado» y, dando respuesta a la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia declara que «el art. 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas no otorga legitimación a los interesados para ejercer una acción de nulidad dirigida a obtener la declaración de revisión de oficio de disposiciones generales».

SEGUNDO. Crítica de la parte apelante. Alegaciones del escrito de apelación

Por la apelante se aduce que la Sentencia de instancia incurre en error ya que el máster en Fisioterapia Equina de la UAB no es una disposición de carácter general sino un mero acto administrativo con pluralidad de destinatarios; que un máster, sea o no oficial, no puede tener la consideración de instrumento ordenador general con vocación de permanencia; que no se siguió el procedimiento propio de los másteres oficiales y que la sentencia confunde los planes de estudio con el máster, que es un simple instrumento de aplicación del plan de estudios.

Añade que la actora, en el ámbito de los estudios universitarios, actúa como cualquier administración pública y tiene legitimación para instar la acción de nulidad. Y una vez reconocida tal legitimación, deberá analizarse el fondo del asunto, remitiéndose al contenido de la demanda.

Se pretende que se estime el recurso de apelación, se revoque la sentencia apelada y se dicte otra estimando las pretensiones de la demanda, en concreto:

- 1.- Se declare la nulidad, anulabilidad o revocación de la resolución impugnada.
- 2.- Se declare que el Consejo General de Colegios Veterinarios de España ostenta legitimación activa para incoar el procedimiento de revisión de oficio que trae causa a este recurso.

3.- Se declare que dicho Máster y el título oficial que de él deriva y se otorga incurre en la causa de nulidad de pleno derecho del apartado 2 del artículo 47 de la LPAC y, en su caso, en las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1, apartados e) y f) de la LPAC.

4. Y se adopten las medidas necesarias para restablecer la realidad jurídica perturbada.

TERCERO. Oposición de la Universidad Autónoma de Barcelona y de la Fundació Privada Escoles Universitàries Gimbernat.

3.1 La demandada se opone alegando que se reiteran las cuestiones planteadas en la instancia por lo que el recurso de apelación resulta inadmisibile; que el máster tiene naturaleza de disposición de carácter general, sin distinguir si se trata de título oficial o propio; que la apelante confunde los planes de estudios con el concreto procedimiento a través del cual un estudiante obtiene el título correspondiente; que el plan de estudios no es un título universitario que se convoca y agota cada año sino que, una vez aprobado, mantiene su vigencia y se sujetan al mismo las concretas carreras de cada estudiante matriculado, que obtiene el título tras superar el curso. Añade que la actora no tiene legitimación para instar la revisión de oficio de una disposición general ya que no es Administración Pública. Solicita la desestimación del recurso de apelación.

3.2 La codemandada Fundació Privada Escoles Universitàries Gimbernat se opone al recurso de apelación alegando que el Máster de Fisioterapia Equina es una disposición de carácter general, aprobada por el Consejo de Gobierno de UAB el 28 de enero de 2010, que ordena y reglamenta el proceso de adquisición de una formación por parte del alumnado y la acreditación de haber recibido la misma, y forma parte de la ordenación universitaria. Siendo una disposición de carácter general, la actora no dispone de legitimación para instar su revisión de oficio. Solicita la desestimación del recurso de apelación.

CUARTO. Autonomía universitaria y títulos oficiales y propios

4.1 La autonomía universitaria se encuentra reconocida por el artículo 27.10 de la CE al declarar que se "reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca". También el artículo 149.1.30^a de la CE:\50039617N\Documents\seleccionProducto.do;jsessionid=0FD87F1BD186C83489E57957E40BE356.TC_ONLINE04?nref=1978\3879&producto_inicial=*&anchor=ART.149 - <APA.1#APA.30> atribuye al Estado competencia exclusiva para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la ConstituciónD:\50039617N\Documents\seleccionProducto.do;jsessionid=0FD87F1BD186C83489E57957E40BE356.TC_ONLINE04?nref=1978\3879&producto_inicial=*&anchor=ART.27, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. La autonomía universitaria reconoce a las universidades los instrumentos para proteger y garantizar la libertad académica, como ese espacio de libertad intelectual que resulta indispensable a la institución universitaria.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (aplicable por razones temporales) declaraba que dicha Ley nace *"con el propósito de impulsar la acción de la Administración General del Estado en la vertebración y cohesión del sistema universitario, de profundizar las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza superior, de incrementar el grado de autonomía de las Universidades , y de establecer los cauces necesarios para fortalecer las relaciones y vinculaciones recíprocas entre Universidad y sociedad"*.

4.2 Títulos oficiales y títulos propios

En relación a los títulos oficiales, los apartados 1 y 2 del artículo 28 de la Ley Orgánica 11/1983 señalaban que: "1. El Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, establecerá los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación. 2. Los títulos a que hace referencia el apartado anterior serán expedidos en nombre del Rey por el Rector de la Universidad en la que se hubieren obtenido. (...)".

Ha habido y sigue habiendo una clara diferencia entre las enseñanzas impartidas por las Universidades: las conducentes a los títulos de carácter oficial y las conducentes a los títulos propios. Esa distinción se proyectó en el Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre, D:\50039617N\Documents\seleccionProducto.do;jsessionid=217179EFAB6B2BBE2BAF03221CCB0C08.TC_ONLINE03?nref=1987\12798&producto_inicial=* sobre obtención, expedición y homologación de títulos universitarios, que desarrolló las previsiones de la Ley Orgánica 11/1983. D:\50039617N\Documents\seleccionProducto.do;jsessionid=217179EFAB6B2BBE2BAF03221CCB0C08.TC_ONLINE03?nref=1983\8497&producto_inicial=*

El artículo 2. g) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, determina que la autonomía universitaria comprende la expedición de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios.

La disposición adicional undécima del Real Decreto 1393/2007, de ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, respecto de los títulos no oficiales dice: *"Las universidades en uso de su autonomía, podrán impartir otras enseñanzas conducentes a la obtención de otros títulos distintos a los expresados en el artículo 3.1. La expedición de estos títulos se realizará del modo que determine la universidad, sin que ni su denominación ni el formato en que se confeccionen los correspondientes títulos puedan inducir a confusión con los títulos oficiales que se establecen en los artículos 9, 10 y 11 del presente real decreto"*.

QUINTO. Títulos oficiales

5.1 El artículo 3.1 del citado Real Decreto 1393/2007 habilita a las universidades para impartir “enseñanzas de Grado, Máster y Doctorado conducentes a la obtención de los correspondientes títulos oficiales”.

El artículo 3.3 señala que “Las enseñanzas universitarias oficiales se concretarán en planes de estudios que serán elaborados por las Universidades con sujeción a las normas y condiciones que les sean de aplicación en cada caso. Dichos planes de estudios habrán de ser verificados por el Consejo de Universidades y autorizados para su implantación por la Correspondiente Comunidad Autónoma de acuerdo con lo establecido en el artículo 35.2 de la Ley Orgánica 6/2001”.

El artículo 15.1 dice que “los planes de estudio conducentes a la obtención del Master serán elaborados por las propias Universidades”.

5.2 Verificación y acreditación de los títulos oficiales

El artículo 24 del RD 1393/2007 dice:

1. Una vez elaborados los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales, deberán ser verificados por el Consejo de Universidades de acuerdo con las normas establecidas en el presente Capítulo.

2. La renovación de la acreditación de los títulos oficiales universitarios se realizará dentro de los siguientes plazos: (...)

Los títulos universitarios oficiales de Grado, Máster y Doctorado renovarán su acreditación de acuerdo con el procedimiento que cada Comunidad Autónoma establezca en relación con las Universidades de su ámbito competencial, en el marco de lo dispuesto en el artículo 27 bis.

3. A estos efectos la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) o los órganos de evaluación que la ley de las comunidades autónomas determinen y que estén inscritos en el Registro Europeo de Agencias de Calidad (European Quality Assurance Register, EQAR) tras haber superado con éxito una evaluación externa de acuerdo con los Criterios y Directrices de Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (European Standards and Guidelines for Quality Assurance of Higher Education), establecerán conjuntamente los protocolos de evaluación necesarios para la verificación y acreditación de acuerdo con los mencionados criterios y directrices y conforme a lo dispuesto en este real decreto”.

El artículo 25 se refiere al procedimiento de verificación y dice:

“1. El plan de estudios elaborado por la Universidad será enviado para su verificación al Consejo de Universidades a través de la Secretaría de dicho Órgano que comprobará si se ajusta a los requisitos establecidos en este real decreto, así como a lo dispuesto en el anexo I.

En caso de existir deficiencias, el plan de estudios será devuelto a la Universidad para que ésta realice las modificaciones oportunas en el plazo de 10 días naturales, con indicación de que se así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. Una vez cumplido el trámite a que se refiere el apartado anterior, y de conformidad con la normativa vigente, el plan de estudios será enviado a la ANECA

o al correspondiente órgano de evaluación, a efectos de elaboración del informe de evaluación, que tendrá el carácter preceptivo y determinante al que se refiere el artículo 42.5c de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3. La ANECA, o en su caso, los órganos de evaluación que la Ley de las Comunidades Autónomas determinen, que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 24.3 anterior, evaluarán los planes de estudios, de acuerdo con los protocolos de verificación a que se refiere el artículo 24.3 de este real decreto.

4. La evaluación del plan de estudios se realizará por una Comisión formada por expertos del ámbito académico y profesional. Dichos expertos serán evaluadores independientes y de reconocido prestigio designados en cada caso por la ANECA o por los respectivos órganos de evaluación.

5. El órgano de evaluación correspondiente elaborará una propuesta de informe que se expresará, de forma motivada, en términos favorables al plan de estudios o indicando los aspectos que necesariamente deben ser modificados a fin de obtener un informe favorable. Este informe será enviado por la ANECA o por el correspondiente órgano de evaluación a la Universidad para que pueda presentar alegaciones en el plazo de 20 días naturales.

6. Una vez concluido el plazo y valoradas, en su caso, las alegaciones, la ANECA o el órgano de evaluación correspondiente elaborará el informe de evaluación que podrá ser favorable o desfavorable y lo remitirá a la universidad solicitante, al Consejo de Universidades y al Ministerio de Educación.

7. Una vez recibido por el Consejo de Universidades el informe favorable, éste comprobará la denominación propuesta para el título, su coherencia con el plan de estudios, así como la adecuación del citado plan a las previsiones de este real decreto, y dictará resolución de verificación que podrá ser positiva, si se cumplen las condiciones señaladas, o negativa, en caso contrario. Si el informe recibido fuere desfavorable, el Consejo de Universidades dictará resolución negativa.

En ambos casos la resolución se dictará en el plazo de 6 meses desde la fecha de entrada de la solicitud de verificación en el Consejo de Universidades. La falta de resolución expresa en el citado plazo permitirá considerar desestimada la solicitud.

8. El Consejo de Universidades comunicará la resolución de verificación al Ministerio de Educación, a la Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas interesadas y a la Universidad o Universidades proponentes.

9. Contra la resolución de verificación, la Universidad podrá recurrir ante la Presidencia del Consejo de Universidades, en el plazo de un mes desde su notificación. En el caso de ser admitida a trámite la reclamación, ésta será valorada por una comisión designada al efecto por dicho órgano y formada por expertos que no hayan intervenido en la evaluación que ha conducido a la resolución negativa. Esta comisión examinará el expediente relativo a la verificación para velar por las garantías establecidas y podrá ratificar la resolución o, en su caso, aceptar la reclamación y remitirla a la ANECA o al correspondiente órgano de evaluación, indicando de forma concreta los aspectos de la evaluación que deben ser revisados, todo ello en un plazo máximo de tres meses, a contar desde la interposición de la reclamación.

10. El examen de la reclamación se basará exclusivamente en la memoria del plan de estudios propuesto por la Universidad y toda la documentación contenida en el expediente, por lo que no será objeto de consideración información adicional a la aportada durante el proceso de evaluación a excepción de posibles aclaraciones sobre la información inicialmente presentada.

11. La ANECA o el órgano de evaluación correspondiente analizará los aspectos señalados por el Consejo de Universidades y remitirá el correspondiente informe en el plazo máximo de un mes. Recibido el informe, el Consejo de Universidades emitirá la resolución definitiva en el plazo de dos meses que agotará la vía administrativa y será comunicada a la universidad, a la correspondiente Comunidad Autónoma y al Ministerio de Educación. La falta de resolución expresa en el citado plazo permitirá considerar desestimada la reclamación”.

SEXTO. Títulos propios. Estatutos y Normativa académica de la UAB

6.1 Estatutos.

El artículo 64. f) de los Estatutos de la UAB, aprobados por Decreto 237/2003, de 8 de octubre, (DOGC 3993, de 22 de octubre de 2003), establece que son competencias del Consell de Govern aprobar la creación de titulaciones propias y elevarla al Consejo Social.

El artículo 171.1 establece que *“la Universidad Autónoma de Barcelona imparte enseñanzas que conducen a la expedición de títulos oficiales, y podrá establecer enseñanzas para la obtención de títulos y diplomas propios, y dirigidos a la especialización, a la actualización de conocimientos y, en general, a la formación a lo largo de la vida de las personas”*.

Y el artículo 173 determina el mecanismo de creación de títulos propios:

“173.1 Corresponde al Consejo Social, previo informe vinculante del Consejo de Gobierno, aprobar la creación y la supresión de enseñanzas que conduzcan a la obtención de títulos y diplomas propios.

173.2 Para la creación de estas enseñanzas se elaborará una memoria que debe incluir los objetivos de la titulación y la definición del perfil de los titulados, el estudio de la viabilidad y pertinencia socioeconómica, científica, técnica, cultural o artística de la titulación, el estudio económico-financiero de su implantación y el proyecto de plan de estudios. La propuesta de supresión debe ir acompañada al menos de una justificación razonada, de un estudio económico que valore el impacto y de un informe del coordinador de estudios aprobado por la Junta de Facultad o de Escuela.

173.3 El Consejo de Gobierno puede proponer, de acuerdo con la normativa y procedimientos vigentes, la acreditación de los títulos propios”.

6.2 Normativa académica. Los artículos 225 y 226 de la normativa académica de la UAB (Texto Refundido aprobado por Acuerdo el Consejo de Gobierno de 2 de marzo de 2011), se refieren a los estudios de máster.

Artículo 225. Los estudios de máster en la UAB

1. Los estudios de máster constituyen el segundo ciclo de estudios universitarios y tienen como finalidad la adquisición, por parte del alumnado, de una formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinario, orientada a la especialización académica o profesional, o bien a la iniciación en tareas investigadoras. (...)

4. Se entiende por másters universitarios aquellos estudios oficiales que estén regulados de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de

octubre, modificado por el Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, con respecto estudios universitarios de máster, y sujeto, en cuanto al precio de matrícula, el decreto de precios públicos de los servicios académicos en las universidades públicas catalanas de la Generalidad de Cataluña. La denominación de este título de máster es la de máster universitario en T (en la especialidad E / en las especialidades Es) por la Universidad Autónoma de Barcelona, en la que T es el nombre específico del título y E, el del especialidad, si el máster lo incluye.

5. Se entiende por másters propios UAB aquellos estudios no oficiales, regulados por la Universidad en uso de su autonomía. Los másters propios UAB incorporados a la programación de títulos propios de la UAB deben garantizar su autofinanciación y se inscribirán en el Registro de Universidades Centros y Títulos (RUCT) de acuerdo con las especificaciones que determine la normativa vigente en cuanto a títulos propios. La denominación de este título de máster es la de máster en T por la Universidad Autónoma de Barcelona, en la que T es el nombre específico del título.”

El artículo 226. Procedimiento de aprobación de los estudios de máster

“Artículo 226. Creación, modificación y supresión de los estudios de Máster

1. La implantación y la supresión de estudios de máster universitario son acordadas por el departamento competente en materia de Universidades de la Generalitat de Cataluña, a propuesta del Consejo de Gobierno, y con el informe favorable del Consejo Social de la UAB.

2. La creación y la supresión de estudios de máster propio UAB corresponde al Consejo de Gobierno, con el informe favorable del Consejo Social de la UAB.(...)

5. En el caso de los másteres propios UAB, la comisión delegada del Consejo de Gobierno con competencias sobre la ordenación académica de los estudios de postgrado de la Universidad debate las propuestas que pueden surgir por una iniciativa individual o colectiva de un/a o más profesores/as o investigadores/as con vinculación a la UAB durante el año de impartición del programa, o de las escuelas adscritas o vinculadas, y que deben estar avaladas al menos por una facultad o escuela, la escuela de Postgrado, un departamento, instituto u otros centros de investigación de la UAB.

6. Los títulos de máster propio UAB se pueden adscribir a la Escuela de Postgrado o en un centro docente. Esta adscripción debe ser aprobada por la junta del centro correspondiente o, en el caso de la Escuela de Postgrado, por el Consejo Académico, junto con la memoria del título”.

SÉPTIMO. El carácter de acto administrativo general o plúrimo del máster propio impugnado

La sentencia apelada considera que la regulación del máster de Fisioterapia Equina tiene un contenido normativo de carácter general, destinado a ser aplicado a un pluralidad indeterminada de casos concretos, lo que le hace partícipe de la naturaleza de las disposiciones de carácter general, sin que resulte relevante el hecho de que se trate de un máster propio.

Las disposiciones generales se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto, innovando el ordenamiento jurídico, mientras que el acto administrativo general o plúrimo no innova ni modifica el ordenamiento jurídico. Es preciso reconocer que la distinción entre disposición

general y acto administrativo general no siempre es fácil de aplicar y que hay tipos de actos con respecto a los cuales puede ser arduo dilucidar si tienen o no tienen carácter normativo.

Teniendo en cuenta la normativa expuesta en el presente fundamento, se concluye que el título de máster cuya revisión de oficio insta la actora no tiene el carácter de disposición general atendido que se trata de un título propio y por ello, su plan de estudios no ha sido sometido al procedimiento de verificación y acreditación de títulos oficiales al que se ha hecho referencia. Siendo así, no puede decirse que tal título propio, que no habilita para el ejercicio de una profesión, innove el ordenamiento jurídico. Estamos ante un acto administrativo de carácter general o plúrimo, en tanto afecta a una multiplicidad indefinida de personas, pero no ante una disposición de carácter general.

Conviene recordar que el máster de autos no ha sido objeto de publicación en ningún diario oficial. El artículo 52.1 de la Ley 30/1992 determinaba que: *“Para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el Diario oficial que corresponda”* y el artículo 45.3 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común señala que la publicación de los actos ha de realizarse en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda. En el mismo sentido, el art. 131, sobre publicidad de las normas, establece la necesidad de publicación en el diario oficial correspondiente, sin perjuicio de que se establezcan otros medios de publicidad complementarios. Estos otros medios constituyen un elemento añadido de publicidad pero no sustituyen la necesaria publicación en el diario oficial como requisito de elaboración de la disposición de que se trate.

OCTAVO. De la revisión de oficio de los actos administrativos

8.1 Sentado que el título de máster cuya revisión de oficio se pretende es un acto administrativo, ha de recordarse que el artículo 106 de la Ley 39/2015 dice:

“1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

Y el artículo 47.1 dice:

1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.*
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.*
- c) Los que tengan un contenido imposible.*
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.*
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente*

establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley”.

8.2 El Tribunal Supremo sobre la revisión de los actos nulos de pleno derecho dice:

-La revisión de oficio de actos firmes, frente a los que los interesados no reaccionaron en tiempo oportuno, sólo es admitida en nuestro ordenamiento por los motivos tasados expresamente en la ley. En la tensión entre seguridad jurídica y legalidad, principios que, con la misma jerarquía, emanan del artículo 9.3 de la CE, debe intentarse reubicar el fiel de la balanza en un punto de equilibrio entre ambos valores en aquellos casos en los que, habiendo expirado todos los plazos para reaccionar, se considere imprescindible borrar las huellas de actuaciones administrativas radicalmente nulas, sacrificando el principio de seguridad jurídica en beneficio del de legalidad y, por su cauce, del de justicia (STS de 1 de febrero de 2010).

-Teniendo a la vista esa configuración, se obtienen dos consecuencias: la primera, que la revisión de oficio únicamente opera para los supuestos de nulidad absoluta expresamente contemplados, motivos que deben ser objeto además de interpretación estricta. La segunda que, firme un acto que pudiera adolecer de alguna de esas burdas tachas, sólo es posible iniciar el procedimiento para su revisión si así lo acuerda el órgano que lo adoptó o su superior jerárquico, o lo insta el "interesado". Esta última noción tiene un carácter muy preciso y se refiere a toda persona con un interés legítimo para intervenir en un procedimiento administrativo (STS de 1 de febrero de 2010).

-La finalidad que está llamada a cumplir la revisión de oficio es facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Se persigue mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio esencial de tan relevante trascendencia.

8.3 En el presente caso, al folio 16 de la demanda, la actora aduce que el acto cuya revisión se pretende incurre en desviación de poder y, por lo tanto, ha de declararse su nulidad de acuerdo con el artículo 48.1 Ley 39/2015. Dado que dicho artículo se refiere a la anulabilidad y no a la nulidad de pleno derecho, este motivo ha de ser desestimado sin necesidad de más consideraciones.

8.4 Se aduce por la actora (folio 31 de la demanda) que concurre la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1. e) de la Ley 39/2015 por haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido. La actora se refiere al

procedimiento relativo a los estudios de títulos oficiales y dado que el máster de autos no tiene este carácter, el motivo ha de ser igualmente desestimado.

8.5. La actora sostiene que concurre la causa de nulidad del artículo 47.1.f) ya que el máster de autos otorga facultades y derechos a los fisioterapeutas a pesar de carecer de los requisitos esenciales para su adquisición. Al tratarse de un título no oficial sino propio de la UAB, su obtención no supone que se disponga de un título habilitante para el ejercicio de una profesión. Con el plan de estudios del máster propio se pretende ofrecer una formación avanzada y multidisciplinar, en el sentido que expresa el artículo 225.1 de la Normativa Académica de la UAB anteriormente transcrito. Ha de insistirse, ante las alegaciones de la actora, que la expedición de un título de máster propio de una universidad no habilita para ejercer ninguna profesión. Siendo así, no puede entenderse que concorra la causa de nulidad de pleno derecho alegada.

Por todo lo expuesto, procede la estimación parcial del recurso de apelación el sentido de declarar la legitimación de la actora para instar la revisión de oficio del máster de Fisioterapia Equina de la UAB, y desestimar la pretendida revisión de oficio por no ser el acto impugnado nulo de pleno derecho.

NOVENO. Estimado parcialmente el recurso de apelación, no se hace especial imposición de costas (artículo 139.2 LJCA)

Vistos los VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) ha decidido:

1º.- Estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 19 de enero de 2022, dictada en el procedimiento ordinario 304/2020, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Barcelona, que se anula y deja sin efecto por no ser conforme a Derecho, y en su lugar procede:

-Declarar la legitimación de la actora para instar la revisión de oficio del máster propio de Fisioterapia Equina de la UAB.

-Desestimar la revisión de oficio de dicho máster por no ser un acto nulo de pleno derecho.

2º.- No hacer imposición de costas de instancia ni de apelación.

Notifíquese la presente resolución a las partes en la forma prevenida por la Ley, llevándose testimonio de la misma a los autos principales.

Contra la sentencia podrá interponerse recurso de casación, que deberá prepararse ante esta misma Sección en un plazo máximo de treinta días hábiles a contar desde el siguiente hábil al de la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), modificada en por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

A los anteriores efectos, deberá tenerse presente el Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, de fijación de reglas sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación (BOE nº 162, de 6 de julio de 2016).

Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, para la interposición del recurso de casación, deberá constituirse un depósito de CINCUENTA EUROS (50,00 euros) en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano judicial.

Quedan exentos del abono de la tasa, en todo caso, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los Organismos Autónomos dependientes, así como quienes tengan concedida la asistencia jurídica gratuita que deberá ser acreditada en autos al interponer el recurso de casación.

Una vez firme esta Sentencia, remítanse al Juzgado de procedencia las actuaciones recibidas con certificación de la presente sentencia y atento oficio para que se lleve a efecto lo resuelto.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN: Leída y publicada la anterior sentencia por la Ilma. Sra. Magistrada Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su pronunciamiento. Doy fe.

