

*Extracto del Informe anual realizado por
CEDU para resaltar los temas
relacionados con Universidad*

Cortes Generales

DEFENSOR DEL PUEBLO Informe anual 2008 y debates en las Cortes Generales

1. Informe

Madrid, 2009

7.2. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

7.2.1. La nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales

Entre sus más importantes innovaciones, la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, estableció una nueva estructuración de las enseñanzas universitarias oficiales dirigida a reorientadas, con el necesario sustento normativo, dentro de los principios del proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior iniciado en 1999 con la Declaración de Bolonia.

La puesta en marcha de esta nueva ordenación de enseñanzas y títulos universitarios oficiales, así como la necesaria adecuación de las condiciones para la homologación y convalidación de éstos, y para la implantación en los sistemas de admisión de alumnos en la universidad de los nuevos criterios que el proceso de cambio requiere, constituyen algunos de los asuntos que de forma más visible han calado en los sectores estudiantiles de ámbito universitario, quedando reflejada esta circunstancia en la tipología de quejas mayoritariamente recibidas durante 2008 en materia universitaria, algunas de las cuales se analizan a continuación.

7.2.1.1. Titulaciones oficiales

La Declaración de Bolonia, suscrita hace una década por 29 países europeos, entre ellos España, y posteriormente refrendada por otros 17 países más, estableció las líneas principales por las que debía desarrollarse el Espacio Europeo de Educación Superior, comprometiendo a los países firmantes a través de sus ministros de educación, y haciendo un llamamiento a la cooperación de todas las universidades europeas para conseguir estos logros a corto plazo y en cualquier caso antes del año 2010. En este proceso, que ha supuesto la mayor reforma que la universidad ha experimentado en mucho tiempo, han ido poco a poco definiéndose los objetivos que se persiguen, siendo uno de los principales que todos los países adopten un sistema flexible, comparable y compatible de titulaciones que facilite la movilidad de estudiantes y titulados.

En España este nuevo sistema de titulaciones se basa en dos niveles nítidamente diferenciados denominados Grado y Posgrado, que en su conjunto se estructuran a su vez en tres ciclos. El primero conduce a la obtención de un primer nivel de Grado que da lugar a la obtención de un título con cualificación profesional en el mercado laboral europeo, mientras que el segundo nivel, de Posgrado, comprende el segundo y el tercer ciclo, conducentes a los títulos de Máster y/o Doctorado. Se denominan así siguiendo la terminología adoptada en la Declaración de Berlín (2003), y la nueva estructura a la que responden es conceptualmente diferente que la que había en España hasta ahora, ya que los nuevos ciclos no son exactamente equivalentes a los existentes. La diferencia fundamental con la ordenación de ciclos anterior la constituye, no solo la distinta duración de cada uno de ellos y el diferente sistema de créditos como unidad de valoración, sino especialmente que cada ciclo conducirá siempre a la obtención de un título oficial, y que en todos los casos la superación del primero dará acceso al segundo, y con la superación del segundo se accederá directamente al tercero.

La transformación de las enseñanzas universitarias oficiales quedó reglamentariamente iniciada en España con la publicación de los Reales Decretos 55/2005 y 56/2005, de 21 de enero, que establecieron su nueva estructura así como la regulación de los estudios de grado y de posgrado, constituyendo las piezas normativas clave para iniciar este proceso de cambio, y permitieron comenzar el diseño de nuevos títulos en armonía con las tendencias ya existentes en Europa. Estas normas fueron posteriormente modificadas por el Real Decreto 189/2007, de 9 de febrero, y finalmente derogadas por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que queda establecida la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, de conformidad con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

La nueva ordenación de enseñanzas implica la desaparición del actual catálogo de títulos universitarios, y confiere a cada una de las universidades españolas la potestad de proponer nuevos títulos siempre que satisfagan determinadas condiciones. Esta atribución de competencias a las universidades provocó en los últimos meses de 2008 una importante movilización de los estudiantes universitarios que se extendió incluso a los de secundaria, ante el temor de alumnos y titulados de que se produjera la desaparición de algunas titulaciones o perdieran su actual validez oficial.

Las protestas suscitadas llegaron a crear cierta alarma y a alterar gravemente durante semanas el normal desarrollo de la actividad académica de algunas universidades españolas, dando origen a la presentación de un importante número de quejas en las que mayoritariamente se reclamaba la paralización del proceso de Bolonia y la participación de toda la comunidad universitaria para continuar las modificaciones emprendidas en España.

No corresponde a esta Institución, en salvaguarda de su debida neutralidad política, pronunciarse ni interferir de cualquier modo en las decisiones de dicho carácter que han dado lugar a la inserción de España en el proceso de Bolonia, ni en las que las autoridades educativas y las universidades en ejercicio de su autonomía adopten para llevarlo a término. Pero, aun con esa cautela, cabe decir que la evidente inquietud expresada por sectores académicos y profesionales y por amplios colectivos de alumnos, hace como mínimo exigible dotar al proceso de adopción de decisiones de la máxima participación y transparencia y realizar un esfuerzo informativo y explicativo adicional al de la mera publicidad de las decisiones, acuerdos y normas aprobados, para dotar a la reforma de la universidad y a su oferta formativa del consenso inicial que asegure su estabilidad futura, y para concretar las expectativas académicas y profesionales tanto de los futuros titulados como de los actuales ante la nueva ordenación de enseñanzas y títulos.

Precisamente un volumen considerable de las quejas planteadas ante esta Institución ponían de manifiesto su temor frente a la eventual pérdida, a causa de la reforma, de los efectos académicos y profesionales de algunos títulos, entre los que los reclamantes mencionaban diversas ingenierías, y en especial las actuales ingenierías informáticas (08010459, 08012678, 08018771, 08019985, 08018535, 08006619, etcétera).

La nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales que establece el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, profundiza en la concepción de la autonomía universitaria al permitir que las universidades creen y propongan, siempre de acuerdo

con las reglas establecidas, las enseñanzas y títulos que hayan de impartir y expedir, sin sujeción a la existencia de un catálogo previo establecido por el Gobierno como hasta ahora era preceptivo. Pero eso no implica la desaparición de las titulaciones de ingeniería, ni de ninguna otra, sino su adaptación al nuevo sistema con similar o distinta denominación según el criterio de la universidad que la haya propuesto, hecho que se reproduce con el resto de titulaciones universitarias. Y tampoco deberán los actuales títulos perder su validez oficial, ya que el propio Real Decreto 1393/2007 lo impide, al señalar que la implantación de las nuevas titulaciones será respetuosa con la totalidad de derechos académicos y profesionales de los que vengán disfrutando los titulados conforme a la anterior ordenación.

En lo que respecta a la titulación de Ingeniería Informática, es cierto que encontrándose aún pendientes de abordar las oportunas reformas de la regulación de las profesiones con carácter general en España, por Resoluciones de 15 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Universidades del Ministerio de Ciencia e Innovación, se publicaron los Acuerdos del Consejo de Ministros por los que se establecen las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones reguladas de ingeniero e ingeniero técnico, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1393/2007, sin que dentro de este conjunto de disposiciones se encuentre alguna referida a la Ingeniería Informática o a la Ingeniería Técnica en Informática, dado que no son profesiones reguladas y con atribuciones profesionales. Esta cuestión también dio lugar a numerosas quejas, generando actuaciones que se tratan en otro apartado del presente informe, dirigidas a que sea actualizada la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos, incluyendo la especialidad de Informática.

En el caso de que finalmente se incluyera esta especialidad en el listado de ingenierías reguladas, sería imprescindible y urgente establecer reglamentariamente las condiciones a las que debieran adecuarse los títulos que habiliten para el ejercicio de las profesiones de Ingeniero Técnico en Informática e Ingeniero en Informática.

En situación similar a la de estos titulados se encuentran desde hace tiempo los licenciados en Ciencias del Trabajo, ya que al tratarse de un título que habilita para una profesión no regulada (Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre y Real Decreto 1754/1998, de 31 de julio), no tiene determinadas legalmente sus atribuciones profesionales. Ante las reclamaciones de estos titulados sobre la necesidad de que sean especificadas por el Gobierno las competencias profesionales vinculadas a la obtención del título oficial de grado que sustituirá el actual de licenciado en Ciencias del Trabajo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11.4 del Real Decreto 55/2005, de 21 de enero -por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de grado-, la Subdirección General de Coordinación Académica y Régimen Jurídico señaló que tales competencias profesionales han de entenderse referidas a las destrezas y habilidades inherentes a la obtención de una titulación, pero no a las atribuciones referidas a una profesión regulada.

Sobre este aspecto se recordó a la Dirección General de Universidades del Ministerio de Ciencia e Innovación la oportunidad de tener en cuenta que el señalamiento de la

"competencia profesional" que otorgue al titulado la obtención de los títulos de grado, amplía sensiblemente el tradicional enfoque del establecimiento de los anteriores planes de estudio, limitado esencialmente a contenido y horas lectivas, y que esta ampliación resultará imprescindible para facilitar la movilidad de los titulados universitarios dentro del Espacio Europeo, de acuerdo con el artículo 7.4 de la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

AJ margen de lo anterior, se señaló la conveniencia de que los títulos obtenidos conforme a la normativa anterior -como el citado de licenciado en Ciencias del Trabajo- adquieran, mediante el oportuno procedimiento de equivalencia a los nuevos títulos, las respectivas referencias a las "competencias profesionales" de las que constarán los nuevos, aunque se trate, no de acepción de atribución profesional, sino fundamentalmente académica, pero indicadoras de la combinación de elementos que capacitan al titulado a afrontar con garantías de éxito la resolución de asuntos en un contexto profesional determinado (08017604, 06007435, etcétera).

Debe hacerse mención también en este apartado de la demora del Gobierno en dar cumplimiento al mandato que señala el artículo 47 del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, en cuanto a la obligación de regular, oído el Consejo de Universidades, el régimen general de convalidaciones entre estudios universitarios y estudios de formación profesional superior, para su posterior concreción entre las comunidades autónomas y las distintas universidades. Según algunas quejas recibidas, lo anterior está impidiendo a los alumnos que cursan una diplomatura universitaria obtener la convalidación de los créditos ya superados en los estudios realizados de Técnico Especialista en Formación Profesional de Segundo Grado, titulación a la que le corresponden idénticos efectos académicos y profesionales que los del título de Técnico Superior. Ante esta situación algunas comunidades autónomas están firmando acuerdos de colaboración con las universidades radicadas en su territorio, a los efectos de reconocer con carácter experimental correspondencias entre los ciclos formativos de grado superior y los estudios de primer ciclo universitario, para lo que efectúan un estudio del contenido de los créditos que configuran los currículos de los ciclos formativos y los programas de las asignaturas de los estudios universitarios.

Por otra parte, los únicos criterios con los que cuentan para ello las universidades son los contenidos en el Acuerdo de 25 de octubre de 2004, del Consejo de Coordinación Universitaria, por el que se establecen los criterios generales a que habrán de ajustarse las universidades en materia de convalidación y adaptación de estudios cursados en centros académicos españoles o extranjeros, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 15 de marzo de 2005, que sólo contempla la posibilidad de convalidación de estudios de nivel universitario.

Sin embargo, si bien en el momento de la adopción del referido acuerdo el acceso a la universidad desde la formación profesional se consideraba de forma restrictiva, en el nuevo marco de ordenación del sistema educativo la tendencia es a posibilitar el acceso directo a la universidad desde la formación profesional en un proceso más abierto y favorable para los estudiantes, ya que contempla este acceso directo, universal y no específico, a los

nuevos títulos de grado que se establezcan, así como el reconocimiento de créditos entre estos títulos de Técnico Superior y las citadas enseñanzas universitarias de grado.

En el momento de redactar este informe aún se encontraba pendiente la obligación del Gobierno de regular, oído el Consejo de Universidades, los criterios a los que deben ajustarse las universidades para convalidar los estudios de formación profesional superior, a pesar del compromiso asumido con el Defensor del Pueblo por la Dirección General de Enseñanza Superior del Ministerio de Ciencia e Innovación, de regularlos antes del comienzo del curso 2008-2009 (08003014, 0800307, etcétera).

En materia de expedición de títulos universitarios oficiales han sido numerosas las quejas por las demoras en la expedición material de los títulos por las universidades. Para evitar los perjuicios que la habitual demora puede suponer para los titulados, habida cuenta de los numerosos trámites que preceden a la expedición final del título, el Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre, sobre obtención, expedición y homologación de títulos -y de igual manera las normas que lo sustituyeron para la expedición de los títulos conforme a la nueva ordenación- prevén que pueda entregarse a los titulados una certificación supletoria provisional tan pronto abonen los derechos para la expedición del título, certificación que lo sustituye en cuanto al valor que le es inherente. Sin embargo en algunos supuestos analizados queda patente que la citada certificación resulta insuficiente para los ciudadanos que desean hacer valer los efectos académicos y profesionales de sus títulos en determinados ámbitos, y especialmente cuando desean el reconocimiento de éstos fuera de España (07030066, 07036347, 08004252, 08011350, 08012838, 08016260, etcétera).

En cuanto al trámite de la entrega del título oficial finalmente expedido se comprobó que resulta necesario que por los organismos públicos que intervienen en su entrega se extremen las precauciones al realizar el trámite al que autoriza la Orden de 30 de abril -por la que se regula el procedimiento de expedición de determinados títulos y diplomas oficiales de educación superior y de posgrado-, en virtud del cual, en el supuesto de que un título no pueda ser retirado personalmente por el interesado por residir en localidad distinta de aquella donde radique el centro donde hubiera terminado los estudios, puede ser remitido para su recogida personal a la dirección provincial de educación, oficina de educación u oficina consular más próxima a su lugar de residencia. En el supuesto analizado por el Defensor del Pueblo se produjo el extravío de un título de licenciado al ser enviado por la Universidad de Granada a una dirección equivocada.

Debe entenderse que un título universitario es un documento público al que le corresponde un indudable valor intrínseco para su titular, difícilmente sustituible por la expedición de un duplicado, *ni* resarcible con la indemnización prevista por la posible responsabilidad de los operadores postales, ni con ninguna otra indemnización que pudiera corresponder a su titular ante la falta de diligencia cometida por la universidad al realizar el envío de manera incorrecta, o como consecuencia de cualquier otro error administrativo. Por consiguiente se dirigió una recomendación al rector de la universidad citada, que fue expresamente aceptada y llevada de inmediato a la práctica, en orden a que en lo sucesivo se extremen las precauciones que aseguren la recepción de los títulos oficiales cuando deban ser remitidos por envío postal, y se verifique previamente la correcta dirección postal del órgano administrativo receptor del envío, así como que,

dada la especial naturaleza que corresponde a los títulos universitarios oficiales, cuyo carácter personal e intransferible los convierte en documentos públicos creados para su uso exclusivo por el ciudadano a cuyo nombre se han expedido, se supervise su recepción por el destinatario final en un plazo de tiempo que permita la búsqueda y localización efectiva del documento en caso de extravío (07024863).

Se finaliza este apartado haciendo mención a la problemática ya tratada en anteriores informes sobre los trámites para la obtención de titulaciones relacionadas con las Ciencias de la Salud, toda vez que su otorgamiento requiere un previo y cuidadoso análisis por parte de los organismos encargados de evaluar los niveles de formación que acreditan los solicitantes de títulos, con el fin de garantizar que cumplen con los niveles de preparación necesarios para la debida salvaguarda del derecho a la protección de la salud de los ciudadanos, todo lo cual no siempre se compatibiliza con los principios de eficacia y celeridad en la actuación administrativa para la tramitación de las solicitudes de concesión de estas titulaciones.

La anterior situación se viene destacando en el apartado correspondiente de los sucesivos informes desde el año 2006, con motivo de la tramitación de más de catorce mil expedientes a través del procedimiento regulado en el Real Decreto 2490/1998, de 20 de noviembre, para la obtención del título de Psicólogo Especialista en Psicología Clínica, y desde entonces el Defensor del Pueblo efectúa un atento seguimiento de los avances logrados por la Dirección General de Universidades, órgano ante el que se viene periódicamente reclamando la adopción de medidas organizativas y de gestión con el fin de intensificar el ritmo de resolución de expedientes, así como la aportación de datos que permita a esta Institución mantener informados a los múltiples afectados que durante 2008 han continuado denunciando el perjuicio laboral que les origina las demoras en la resolución de sus expedientes.

Se ha apreciado un significativo avance en las gestiones que se han llevado a cabo por el referido departamento ministerial durante el año 2008, para agilizar la tramitación y resolución de estos expedientes, logros al parecer conseguidos gracias al considerable esfuerzo dedicado por el personal administrativo encargado de la tramitación y de la atención personalizada a los solicitantes, así como por la Comisión Nacional de la Especialidad de Psicología Clínica, que ha debido informar las 14.585 solicitudes presentadas en el marco de este procedimiento con la colaboración de los grupos de trabajo creados al amparo de la Resolución de 19 de octubre de 2005 para aliviar las tareas encomendadas a la referida comisión, incomparablemente superiores, según los datos obtenidos, a las que se atribuyen al resto de comisiones nacionales de las especialidades en Ciencias de la Salud. Según los últimos informes recibidos, ya se había emitido el informe-propuesta definitivo sobre la casi totalidad de los expedientes iniciados al amparo de la Orden PRE/1107/2002, habiéndose ya comenzado el estudio y análisis de todas las solicitudes presentadas al amparo del Real Decreto 654/2005, de 6 de junio (08000755, 08002434, 08003792, 08013340, 08019510, 08013446, 08013539, 08014402, 08017200, etcétera).

7.2.1.2. Homologación y reconocimiento de títulos

Como viene siendo habitual desde que se produjo en España un incremento extraordinario del número de solicitudes de homologación de títulos extranjeros de enseñanza universitaria por los correspondientes títulos españoles, consecuencia, entre otras causas, del significativo aumento de la inmigración en la década de los noventa, merecen también este año un apartado del informe las demoras que continúan produciéndose en la realización de los trámites de procedimiento por parte de los órganos administrativos competentes para la instrucción, análisis y resolución de los expedientes de homologación de estos títulos.

En el Informe correspondiente al año 2006 se hacía referencia expresa de la adopción de las primeras medidas correctoras por parte del entonces Ministerio de Educación y Ciencia para intentar paliar esta situación, algunas de ellas reiteradamente reclamadas por el Defensor del Pueblo y que afectaban, no sólo al aspecto normativo, sino también a la necesidad de poner en marcha planes puntuales de actuación. Se señalaba entonces cómo parecían comenzar a dar fruto estas medidas, al apreciarse una tendencia decreciente en el número de quejas recibidas desde la segunda mitad del año 2005, lo que se atribuía especialmente a la entrada en vigor del Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, que modificaba las condiciones de homologación simplificando sensiblemente la tramitación de los expedientes respecto al procedimiento anterior, recogido en el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero.

Sin embargo, esta tendencia decreciente se ha transformado bruscamente durante el año 2008, en el que el número de quejas referidas a demoras en la tramitación de estos expedientes se ha triplicado respecto al contabilizado en años anteriores. Los supuestos que más quejas suscitan son las demoras en la realización de los trámites de revisión de las solicitudes, instrucción de los expedientes y notificación de las resoluciones -tareas encomendadas a la Subdirección General de Títulos y Relaciones con Instituciones Sanitarias del Ministerio de Ciencia e Innovación-, así como en el trámite relativo al análisis del expediente y a la emisión del correspondiente dictamen sobre la formación acreditada en el mismo, por parte de los Comités Técnicos del Consejo de Universidades.

Entre las quejas planteadas sobre tales aspectos procedimentales abundan las referidas a las dilaciones en la realización de las tareas de revisión de las solicitudes de homologación, en las que a veces se requiere innecesariamente a los solicitantes para que subsanen sus solicitudes aportando documentación acreditativa que, sin embargo, ha sido ya aportada junto a la solicitud por el interesado en su momento, o bien para que vuelvan a presentar documentos que tras ser entregados por los interesados después de un primer requerimiento, no fueron debidamente incorporados al expediente por el órgano de instrucción (08007895, 08012365, 08019751, 08013658, 08014429, 08018028, 08002217, etcétera).

Han sido también numerosas las quejas por las demoras producidas en el trámite que corresponde atender a los Comités Técnicos del Consejo de Universidades, para la emisión del dictamen preceptivo sobre la formación acreditada en la titulación cuya homologación se solicita, trámite para el que el artículo 12.3 del Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, fija una duración máxima de tres meses desde que se solicita por el órgano de instrucción, y que con mayor frecuencia de lo deseable ha llegado a superar los

dos años de tramitación , lo cual supone que se ha rebasado, no sólo el plazo señalado en el citado precepto , sino también el periodo de tiempo medio de permanencia conseguido por el Consejo de Coordinación Universitaria -hoy Consejo de Universidades- para evacuar los expedientes pendientes de dictamen tras los esfuerzos practicados en los últimos años, y de los que el Defensor del Pueblo ha venido siendo puntualmente informado por su Secretaria General con ocasión de la tramitación de numerosas investigaciones (08004051, 08005624, 08006076, 08006776, 08006785, 08008637, 08011111, 08023184, 08000609, 08001102, 08013423, 08015542, etcétera).

Estas demoras han tratado de ser justificadas por la Secretaria General del citado órgano consultivo, por las dificultades organizativas derivadas de la nueva estructura de los departamentos ministeriales competentes y por la supresión y creación de nuevas unidades, dificultades a las que en algunos supuestos se ha añadido la repercusión de los denominados "centros franquiciados" en el sistema universitario español.

Son los supuestos en los que se solicita la homologación de un título extranjero de educación superior universitaria obtenido tras cursar las enseñanzas en centros extranjeros radicados en España , solicitudes que de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades , únicamente pueden ser sometidas al trámite de homologación si las enseñanzas sancionadas por el título extranjero, cuya homologación se pretende, están efectivamente implantadas en la universidad o centro extranjero que hubiera expedido el título. Al ser éste un asunto sobre el que se encuentra en curso un detenido análisis por parte del Consejo de Universidades respecto a las peculiaridades de tales centros, y en tanto sean establecidos los oportunos criterios de admisión a los que obliga la mencionada Ley Orgánica 6/2001, cada solicitud afectada por esta problemática es estudiada con un mayor detenimiento , añadiendo aún más demora a la evacuación de los correspondientes dictámenes por los comités técnicos (06003219, entre otras).

Por otra parte, una vez que son los expedientes remitidos por la Subdirección General de Títulos y Relaciones con Instituciones Sanitarias al Consejo de Universidades para la emisión del dictamen preceptivo, se ha comprobado que en las ocasiones en las que no son aquellos devueltos, en el plazo de los tres meses reglamentariamente fijados, es frecuente que desde el órgano de instrucción no se reitere la petición de dictamen al Consejo de Universidades hasta que no es así reclamado por el interesado o por el Defensor del Pueblo, y casi siempre cuando se ha superado de manera excesiva el citado plazo, lo que en tales supuestos impide considerar respetado el principio de eficacia que legal y constitucionalmente deben presidir los actos administrativo de impulso procedimental en la tramitación de expedientes administrativos (08006785, 08002290, 08005624, 06040258, etcétera).

En cuanto a la homologación de títulos extranjeros de educación superior a los correspondientes títulos oficiales españoles acreditativos de las especialidades sanitarias , la ausencia de regulación del procedimiento por el que se debían tramitar las solicitudes de homologación de títulos extranjeros de enfermeros especialistas a los correspondientes títulos españoles, mantenía en suspenso desde hacía varios años la tramitación de numerosos expedientes -más de cincuenta sólo en enfermería obstétrico-ginecológica (matrona) que esta Institución tenga constancia-, situación que

se exponía de manera detallada en informes anteriores. Se reclamaba entonces por el Defensor del Pueblo la elaboración de la norma que debía regular el procedimiento de homologación de las titulaciones extranjeras de especialidades de Ciencias de la Salud, entre las que debía quedar incluida la homologación de títulos extranjeros de enfermeros especialistas, permitiendo así dar cumplimiento a las previsiones establecidas al efecto en el artículo 18 de la Ley 44/2003, de Ordenación de las profesiones sanitarias, y con ello la continuación de los expedientes de los numerosos afectados por la ausencia de regulación del correspondiente procedimiento.

Por fin el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada, dispone de forma expresa que en tanto se lleva a cabo la elaboración de la correspondiente normativa -para lo que da al Gobierno el plazo de un año-, las solicitudes de homologación de títulos extranjeros de especialistas no comunitarios de otras profesiones sanitarias distintas a las de médico o farmacéutico, se tramitarán a través del procedimiento que señala la Orden de 14 de octubre de 1991, hasta entonces reservada a la homologación de los títulos extranjeros de Farmacéuticos y Médicos especialistas a los correspondientes títulos oficiales españoles.

Tal previsión ha permitido acabar con la situación de suspenso que afectaba a la tramitación de los expedientes de homologación de los títulos extranjeros de especialistas en Enfermería Obstétrico-ginecológica, pudiendo así concluir las numerosas investigaciones abiertas por el Defensor del Pueblo desde hace varios años, aunque cabe plantearse si para llegar a la solución finalmente adoptada -utilizar una norma vigente desde 1991- era preciso el lapso de tiempo de varios años que se ha precisado, y si no se hubiera debido llegar antes a esta solución evitando los perjuicios que la demora ha provocado a los afectados (0220692, 0505636, 07022576, 07022648, 07027514, 07032882, 07035801, 07036362, 08015816, etcétera).

7.2.1.3. Acceso a los centros universitarios españoles

El Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, remite al año académico 2009-2010 la organización de una prueba para el acceso a las distintas titulaciones de las universidades españolas que, con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, permita valorar, junto con las calificaciones obtenidas en el bachillerato, la madurez académica, los conocimientos y la capacidad de los estudiantes para seguir con éxito las enseñanzas universitarias, y atribuye al Gobierno el establecimiento de las características básicas y la organización de esta prueba de manera que quede garantizada, entre otros aspectos, su adecuación al currículo del bachillerato, así como la coordinación entre las universidades y los centros que imparten bachillerato para la organización de la misma.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, tras ser modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 1 de abril, recoge la citada previsión al señalar los principios fundamentales para el posterior desarrollo normativo de un sistema de acceso y admisión de alumnos a las diferentes enseñanzas universitarias que aporte mayor claridad, transparencia e igualdad al proceso mediante el establecimiento de un sistema de acceso

general y objetivo que responda a criterios acordes con el Espacio Europeo de Educación Superior, y que permita este acceso a quienes cumplan determinadas condiciones aunque no dispongan de la titulación académica exigida legalmente para realizar estudios en la universidad.

Al margen de este mandato legal atribuido al Gobierno para la elaboración de una nueva regulación en la materia, las últimas modificaciones de las enseñanzas de bachillerato, así como la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias establecidas por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, que prevé su progresiva implantación entre los cursos académicos 2008-2009 y 2010-2011, hacían imprescindible una nueva regulación de las pruebas de acceso a la universidad, lo que finalmente se ha llevado a cabo por el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, en el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas, si bien las pruebas que establece para el acceso de estas enseñanzas de quienes se encuentren en posesión del título de Bachiller o equivalente no se podrá celebrar hasta el año académico 2009-2010.

Entre las novedades más importantes que recoge el citado Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, figura el diseño de un procedimiento para el acceso de quienes, sin disponer de la titulación requerida, superan la edad de 45 años, o de los mayores de 40 años que acrediten una experiencia laboral o profesional, así como para quienes proceden de sistemas educativos extranjeros, si bien la aplicación de las distintas modalidades procedimentales de acceso que prevé para estos colectivos se aplaza hasta el año académico 2010-2011.

De acuerdo a este calendario de aplicación de la nueva norma, durante los procesos de admisión de alumnos para acceder a la universidad en el año académico 2008-2009, que es el que se corresponde con el período de recepción de quejas que se refleja en este informe, ha mantenido su vigencia la normativa anterior, recogida en el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios, modificado y completado por los Reales Decretos 990/2000, de 2 de junio y 1025/2002, de 4 de octubre, y el Real Decreto 406/1988, de 29 de abril, sobre organización de las pruebas de aptitud para el acceso a las facultades, escuelas técnicas superiores y colegios universitarios, y composición de los tribunales, modificado por el Real Decreto 807/1993, de 28 de mayo.

En el proceso selectivo de acceso analizado durante 2008, y según datos hechos públicos por el Instituto Nacional de Estadística, se matricularon en las universidades españolas para presentarse a las pruebas de aptitud reguladas en el citado Real Decreto 406/1988, de 29 de abril, un total de 218.150 alumnos, casi 4.000 menos que el pasado año 2007, lo que significa que continúa la lenta pero progresiva tendencia a la baja que viene observándose en el número de alumnos que se matriculan en las pruebas de acceso desde hace varios años. Según estos mismos datos, del total de estudiantes matriculados, un 82,4 por ciento superaron las pruebas, lo que supone un 1,8 puntos más que el pasado año. Ambas cuestiones parecen quedar reflejadas en la disminución de quejas que se viene apreciando en esta materia de modo progresivo desde hace varios años, si bien nuevamente se han planteado de manera individual discrepancias de padres y alumnos respecto a asuntos que afortunadamente son abordados en la normativa que sustituirá

a la actual a partir del curso 2009-2010, algunos de los cuales han sido tradicionalmente reclamados desde esta Institución en numerosas ocasiones, tanto mediante la formulación de recomendaciones, como a través de los informes que anualmente se presentan a las Cortes Generales.

Entre tales cuestiones se menciona la que viene planteándose desde hace varios años, y que motivó una recomendación del Defensor del Pueblo en el año 2001 a la Dirección General de Universidades del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, respecto a la oportunidad de modificar el Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, sobre procedimientos de ingreso en la universidad, con el fin de que permitiera a las universidades celebrar más de una convocatoria ordinaria para los supuestos en los que el alumno no pueda presentarse a la primera por causa debidamente justificada, evitando así que su solicitud de acceso pierda la prioridad que corresponde a los alumnos que superan la prueba en la convocatoria de junio del año en curso. Esta recomendación se rechazó inicialmente, si bien fue remitida por la referida Dirección General al Consejo de Universidades con el fin de que fuera tomada en consideración para la regulación de la normativa recientemente promulgada, que finalmente da cumplimiento a su contenido (9908267).

En efecto, el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regularán a partir del curso 2009-2010 los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas, prevé de forma expresa que puedan realizarse más de dos convocatorias anuales de la totalidad de la prueba o de alguna de sus fases, todo lo cual podría limitar los perjuicios que suscita la rígida concepción de las dos únicas convocatorias y llamamientos (08017601, entre otras).

Otro de los aspectos habitualmente cuestionados ante el Defensor del Pueblo en esta materia se refiere a los requisitos exigidos a los mayores de 25 años para poder presentarse a la prueba específica que recoge el Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, para el acceso a la universidad de estos alumnos, en el que se requiere que el aspirante no esté en posesión del título de bachillerato o equivalente. Tal cuestión quedará resuelta a partir del 1 de enero de 2010, fecha en la que entrará en vigor el precepto del Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, que establece una vía de acceso de los alumnos mayores de 25 años a los estudios oficiales de grado mediante la superación de una prueba específica que, si bien su estructura y organización es similar a la contemplada en el Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, sin embargo no excluye a los que posean el título de bachillerato o equivalente (08017657, 08001477, 08010509, etcétera).

Lo anterior, dirigido a facilitar el acceso a la universidad de las personas de determinada edad que por alguna circunstancia no hayan podido obtener las titulaciones académicas exigidas para ello, alcanzará una mayor dimensión con la entrada en vigor de las previsiones del repetido Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, que prevé un procedimiento que permitirá acceder a la universidad a personas mayores de 45 años, y a los que, habiendo cumplido los 40, acrediten determinada experiencia profesional o laboral.

Esta norma supone el desarrollo reglamentario de lo señalado en la Ley Orgánica 4/2007, de 14 de abril, por la que se modificó la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, desarrollo que desde la publicación de la mencionada reforma legislativa

ha sido frecuentemente reclamado ante esta Institución por personas mayores de 40 años que aspiran acceder a la universidad a través de este procedimiento (08010239, 08016670, etcétera).

En cuanto a la organización de la prueba de acceso a estudios universitarios que ha regido el proceso de acceso celebrado en las universidades españolas en 2008, que aun ha sido la que recoge el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, se han recibido quejas contra la interpretación restrictiva que viene realizando la Universidad del País Vasco, sobre el precepto que dispone la posibilidad de que los alumnos que ya han superado la prueba puedan presentarse de nuevo a posteriores convocatorias y en la misma universidad, con la finalidad de mejorar la calificación obtenida o intentar acceder a estudios distintos, para lo que la normativa solo establece que deberán realizarla "por una sola de las distintas vías de acceso previstas" (artículo 4.2). Las quejas recibidas sobre este aspecto discrepan de la interpretación que la Universidad del País Vasco hace de este precepto, en virtud de la cual no permite a los alumnos presentarse sucesivamente a las pruebas en una opción distinta a la utilizada en las anteriores convocatorias.

La Dirección General de Universidades informó al Defensor de Pueblo de su criterio, que éste comparte, en el que se realiza una interpretación de la cuestión de manera favorable para el estudiante, permitiéndole examinarse de las materias vinculadas a los estudios universitarios que pretenda cursar aunque dichas materias no se correspondan con las de modalidad del bachillerato cursado. En base a las consideraciones expuestas, se ha recomendado al Rector de la Universidad del País Vasco que asuma el criterio interpretativo aportado por la Dirección General de Universidades (08007734).

Al margen del resultado de esta actuación, que todavía afectará al próximo proceso de acceso, cabe entender que el diseño de las nuevas pruebas de acceso a la universidad que regirán a partir del curso académico 2009-2010 evitará que se produzcan situaciones como la planteada, ya que de conformidad con lo que dispone el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, los estudiantes podrán elegir libremente las materias por las que opten examinarse en relación con las enseñanzas universitarias que pretendan cursar, y con independencia de la modalidad del bachillerato que hayan realizado.

También se valoran en sentido positivo las medidas adoptadas por la Dirección General de Universidades del Ministerio de Ciencia e Innovación, tras las discrepancias planteadas por el Defensor del Pueblo en los procesos de admisión en las universidades correspondientes al año académico 2007-2008, respecto al acceso de los alumnos procedentes de sistemas educativos de Estados miembros de la Unión Europea o de otros Estados, con los que se hubieran suscrito acuerdos internacionales aplicables en la materia en régimen de reciprocidad, siempre que dichos alumnos cumplan los requisitos académicos exigidos en sus sistemas educativos de procedencia para acceder a sus universidades.

Las discrepancias aludidas, de las que ya se hacía oportuna mención en el Informe de 2007, tenían su origen en las quejas que suscitó la aplicación en el curso 2007-2008 de las instrucciones publicadas por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación mediante la Resolución de 7 de mayo de 2007, y fundamentalmente en lo referente a los plazos que se establecieron para la presentación de las solicitudes de acceso por dicha

vía, así como a la deficiente información facilitada por los organismos españoles a los estudiantes que podían acogerse a la misma.

Por otra parte, se cuestionaba en numerosas quejas el trato ventajoso que este sistema presentaba al alumnado procedente de algunos sistemas educativos incluidos en el ámbito de aplicación de la referida Resolución, y en especial a los alumnos procedentes del sistema británico, según el cual es suficiente para acceder a la universidad haber cursado y aprobado con la calificación más baja de las positivas sólo algunas asignaturas de los estudios equivalentes al bachillerato español -sin que exista reciprocidad en el sistema británico para admitir a alumnos españoles en estas mismas condiciones-, y donde cada universidad, de acuerdo con su prestigio, así como según la naturaleza de los estudios que oferta y la demanda de los mismos, resuelve de una manera individualizada las solicitudes de acceso de cada uno de los estudiantes.

El Defensor del Pueblo dio el oportuno traslado de estas cuestiones a la Dirección General de Universidades con el objeto de que se tuvieran en cuenta para la elaboración del desarrollo normativo que se encontraba en curso, y que fue de aplicación para la celebración del último proceso de admisión de estos alumnos, cuestiones entre las que también se incluyó la necesidad ya reclamada en anteriores informes, de que las universidades dispongan de un sistema de baremación de calificaciones que les permita ordenar con la máxima equidad las solicitudes de acceso de los alumnos a través de este sistema, para lo cual resulta imprescindible contar con criterios previos y específicos de ponderación de las calificaciones académicas otorgadas a los estudiantes por los distintos países, y su correspondencia con las utilizadas en España (07021757, 07021861, 07031410, 08013852, etcétera).

Tras esta actuación la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación introdujo determinados ajustes en el sistema de acceso de estos alumnos, dirigidos a alcanzar un equilibrio que, sin desatender las exigencias de nuestro propio sistema educativo, permita considerar la diversidad de los sistemas de los que proceden los estudiantes que solicitaron acceder a las universidades españolas por esta vía en el curso 2008-2009, todo lo cual se recogió en la Resolución de 14 de marzo de 2008 de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, en la que se dictaron instrucciones dirigidas, además, a facilitar una más amplia difusión del procedimiento y de sus plazos a los alumnos que pudieran estar interesados en acogerse a ellos, y a la que se acompañó de los criterios y tablas de equivalencia que permitieron priorizar equitativamente las distintas solicitudes, así como las específicas medidas a aplicar a los estudiantes procedentes del sistema educativo británico teniendo en cuenta la complejidad de adaptación a nuestro sistema educativo de los requisitos y calendarios académicos propios del citado sistema educativo, todo lo cual permitió la conclusión de las investigaciones iniciadas en 2007, sin que se hayan vuelto a recibir quejas durante 2008 sobre este concreto procedimiento de acceso.

Cuestión relacionada con la anterior y también recogida en el Informe de 2007, es la relativa a la necesidad de que sean igualmente establecidos criterios específicos de equivalencia, que permitan ponderar de manera equitativa las calificaciones académicas obtenidas en estudios universitarios totales, realizados en países extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea, y posteriormente homologados en España, a fin de

que sean adecuadamente valorados cuando estos titulados pretenden acceder a través de la vía de acceso reservada a titulados universitarios a un centro universitario de nuestro país para realizar estudios con gran demanda y, por tanto, con un número máximo de admisión de alumnos.

Se señalaba entonces que la ausencia de criterios obligaba a las universidades a aplicar las equivalencias previstas en el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, que estableció el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, en el que únicamente se señala la escala numérica aplicable a los resultados obtenidos por cada alumno junto a su correspondiente calificación cualitativa. Pero este sistema no resulta suficientemente preciso cuando se busca aplicar una calificación global con cierta precisión en los procesos selectivos de acceso a la universidad, en los que una sola décima determina en ocasiones la obtención de una plaza en centros universitarios con límite máximo de admisión de alumnos (07030226, 08001037, 07030226, etcétera).

Esta situación constituye una pretensión reiteradamente reclamada por el Defensor del Pueblo desde hace más de 3 años, y motivó en su día la formulación de una recomendación al entonces Ministerio de Educación y Ciencia para que fueran fijados los referidos criterios. Pese a haber sido en un principio expresamente aceptada esta recomendación, el mencionado departamento manifestó después que su puesta en práctica precisaba que fueran previa y legalmente establecidos no solo el procedimiento a seguir, sino el órgano competente para señalar estos criterios.

Resuelta esta cuestión con la nueva redacción dada al artículo 36 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, por la Ley Orgánica 4/2007, que señala que es el Gobierno el encargado de regular esta materia, el Defensor del Pueblo reclamó una vez más a la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación el cumplimiento de la recomendación sobre el establecimiento de los correspondientes criterios que permitan que los titulados extranjeros, una vez homologados sus títulos, puedan participar en procesos selectivos como el del acceso a la universidad con la calificación que equitativamente corresponda a su expediente académico universitario.

Cabe considerar una aproximación a la actuación recomendada la publicación de la Resolución de 16 de julio de 2008, de la Dirección General de Universidades, por la que se establece el criterio a aplicar para el cálculo de la nota media de los expedientes académicos de los estudiantes con título extranjero, homologado en los procesos de selección para el acceso a la universidad a través del cupo asignado a los titulados universitarios, y en todas aquellas otras situaciones de concurrencia competitiva en las que la nota media del expediente académico sea determinante para establecer una prioridad. Este será por tanto el criterio que habrán de seguir todas las universidades españolas, a las que ya se ha dado traslado, junto a las tablas de equivalencia establecidas por el Ministerio de Ciencia e Innovación, hasta tanto se lleve a cabo el desarrollo reglamentario del apartado a) del artículo 36 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en la redacción dada por la Ley 4/2007, de 12 de abril, sobre criterios de convalidación y adaptación de estudios cursados en centros académicos españoles o extranjeros (07030226, 08001037, etcétera).

Se mencionan también algunas cuestiones que guardan relación con el derecho reconocido a los estudiantes de concurrir a universidades diferentes, con independencia de la universidad donde superaron las pruebas de acceso, para lo cual resulta preciso que todas ellas atiendan a criterios comunes para el establecimiento del calendario de admisión de estudiantes -especialmente en lo que se refiere a las fechas de publicación de las calificaciones y listas de admitidos, así como a los plazos de matriculación-, en orden a que el proceso de adjudicación de plazas pueda llevarse a cabo de una manera efectiva y coordinada a nivel estatal.

A tal fin el artículo 8 del Real Decreto 1742/2003, de 19 de diciembre, aún vigente para el proceso de acceso celebrado durante el año que analiza este informe, dispuso que las universidades deben establecer sus propios calendarios para la celebración de los procesos de admisión atendiendo a las fechas límite publicadas por la Conferencia General de Política Universitaria en lo que afecta a la preinscripción, a la publicación de las listas de admisión y al inicio del período de matriculación en las universidades públicas.

En virtud de lo anterior desde hace varios años se publican anualmente las referidas fechas límite, con la suficiente antelación sobre el inicio de todos los períodos de matriculación de los alumnos que comienzan sus estudios universitarios, y a su vez la mayor parte de las comunidades autónomas procuran ajustar los calendarios de las pruebas de acceso que se celebren en su comunidad, de manera que a los estudiantes que concurren a las mismas les resulte posible cumplir con el resto de plazos establecidos por el calendario académico universitario. Sin embargo no es infrecuente que por cuestiones de descoordinación procedimental entre universidades algunos estudiantes no puedan ejercer con normalidad su derecho a acceder al centro universitario de su elección, dado que en ocasiones se ven compelidos a formalizar y a abonar la matrícula en una universidad concreta por haber finalizado el plazo para ello, mientras desconocen aún si han sido admitidos en otras universidades que aún no han publicado las listas correspondientes.

Esta es la situación que afectó a algunos estudiantes residentes en Aragón que días después de formalizar sus matrículas en la Universidad Pública de Navarra, condicionadas al resultado del proceso de admisión en otras universidades, solicitaron a la citada universidad en los primeros días de noviembre la anulación de su matrícula y la devolución de los precios públicos abonados, una vez supieron que habían sido admitidos en la universidad de Zaragoza, siendo concedida la anulación solicitada, pero denegada la devolución de los precios por la Universidad Pública de Navarra al considerar que no concurrían las circunstancias excepcionales que sus normas internas exigen para proceder a la devolución de los precios abonados.

Ante similares supuestos la mayor parte de las universidades públicas contemplan en sus propias normas de matriculación la posibilidad de solicitar y obtener la devolución del precio de la matrícula, cuando el alumno acredite haber sido admitido en otra universidad, criterio que el Defensor del Pueblo consideró más razonable que el mantenido por la Universidad Pública de Navarra, ya que no parece procedente cargar al alumno con el coste de dos matriculaciones cuando la situación se ha producido a pesar de haber atendido diligentemente los plazos fijados por ambas universidades

en el proceso de admisión, y como consecuencia de un problema de coordinación de calendarios académicos entre éstas, lo que convierte en excepcional e imprevisible la circunstancia por la que se solicitó la anulación de la matrícula.

En consecuencia, iniciada la oportuna investigación ante la Universidad Pública de Navarra, desde su Rectorado se comunicó la aceptación del criterio señalado, procediéndose a la devolución de los precios a los estudiantes, y a la modificación de la normativa interna, así como a la revisión de los actuales procedimientos de la gestión académica de dicha universidad y de los plazos establecidos para su resolución, con el fin de impedir que vuelvan a producirse estos supuestos (07030265, 08000723, 08003985, 08019172, etcétera).

Se finaliza este epígrafe mencionando una cuestión que guarda relación con la anterior y con los procesos de admisión de alumnos en las universidades de Madrid, y que planteaba una estudiante que confiaba ser admitida en una de éstas, por lo que reservó una plaza de residencia en el Colegio Mayor Teresa de Jesús, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, viéndose obligada a abonar el importe no reembolsable correspondiente a la aceptación y reserva de plaza en el citado colegio mayor, al haber finalizado el plazo para hacerla efectiva horas antes de que se hicieran públicas en la Comunidad de Madrid las listas de admitidos en sus universidades. Tras comprobar que no había sido admitida en ninguna de ellas, renunció a la plaza de residencia, perdiendo el importe previamente abonado, dado que en las normas económico-administrativas de la convocatoria de plazas de residencia figuraba expresamente el carácter no reembolsable de dicho importe salvo causa de fuerza mayor documentada, concepto del que expresamente se excluía no haber obtenido calificación suficiente para realizar los estudios solicitados.

El criterio de exclusión mantenido por el Rector de la Universidad Complutense de Madrid, basado en la necesidad de que las plazas de residencia queden vacantes a tiempo de ser ocupadas por los estudiantes que se encuentran en lista de espera, discrepa con el utilizado para los procesos de admisión por la mayor parte de las universidades españolas, que de manera casi generalizada acceden a la devolución de cualquier importe abonado por los estudiantes que se encuentran pendientes de conocer la relación definitiva de admitidos, cuando acreditan adecuadamente su admisión en un centro universitario distinto a aquel en el que formalizaron la matrícula. Por tanto se recomendó al rector de la mencionada universidad que adaptara a este criterio las normas reguladoras de las convocatorias de plazas de residencia en los colegios mayores, con las condiciones y requisitos que resulten convenientes para lograr que todas las plazas puedan ser cubiertas a tiempo por los alumnos que se encuentren en lista de espera, recomendación que fue aceptada (07026628).

7.2.2. Derechos y deberes de los alumnos universitarios

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, dedica su título VIII a los estudiantes reconociéndoles una serie de derechos y deberes en su condición de miembros fundamentales de la comunidad universitaria, y remitiendo su desarrollo y el establecimiento de los mecanismos que los garanticen a los estatutos y normas de organización y funcionamiento de las universidades.

Uno de los derechos básicos que expresamente reconoció esta ley es el relativo a la igualdad de oportunidades y no discriminación de los estudiantes universitarios en el acceso y permanencia en la universidad y en el ejercicio de sus derechos académicos, por circunstancias personales o sociales o por razón de su discapacidad. Tal derecho lo concreta en el artículo 45 al prever el establecimiento por el Estado, con cargo a sus presupuestos generales, de un sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a garantizar que todos los estudiantes, con independencia de su nivel socioeconómico y su lugar de residencia familiar en España, puedan realizar estudios superiores si están en condiciones de cursarlos con aprovechamiento. En lo que respecta a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en su condición de estudiantes universitarios, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en su disposición adicional vigésima cuarta establecía el deber de las universidades de tener en cuenta para su desarrollo las disposiciones de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración social de los minusválidos, en lo referente a la integración de los estudiantes con discapacidades en la enseñanza universitaria.

Tales previsiones legales quedaron contempladas con mayor amplitud tras la reforma operada en la repetida Ley 6/2001, de Universidades, por la Ley 4/2007, de 12 de abril, en la *que*, además de emplazar al Gobierno para que apruebe un estatuto del estudiante universitario, dispone el impulso de políticas activas de becas, ayudas y créditos para el alumnado, así como modalidades de exención total o parcial del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos universitarios, y presta especial atención a las personas con dependencia y discapacidad, a los que reconoce el derecho a la exención total de tasas y precios públicos en los estudios universitarios.

En los apartados de los que consta este epígrafe se recogen algunas actuaciones practicadas por el Defensor del Pueblo durante 2008 relacionadas con las actividades de los órganos administrativos llamados a garantizar los arriba mencionados derechos de los alumnos universitarios.

7.2.2.1. Régimen disciplinario de los estudiantes

La recepción durante los primeros meses de 2008 de diversas quejas, que cuestionaban la tramitación procedimental de los expedientes disciplinarios incoados por las universidades a sus alumnos, justificó la reanudación de las actuaciones ya iniciadas hace varios años ante el entonces Ministerio de Educación y Ciencia, en relación a la vigencia y aplicabilidad del preconstitucional Decreto de 8 de septiembre de 1954, por el que se aprobó el Reglamento de disciplina académica.

En las quejas recibidas se ponía en duda la idoneidad de aplicar una norma que, pese a ser la única actualmente vigente en materia de régimen disciplinario de los estudiantes universitarios, contiene preceptos que hay que entender derogados y otros que deben ser objeto de continua reinterpretación por los órganos universitarios con competencia en materia sancionadora para acomodarlos al marco constitucional y legal vigente. A modo de ejemplo, cabe citar que la norma cuestionada, en la que no se recoge plazo alguno de prescripción o de caducidad, tipifica como faltas graves y a las que corresponde sancionar con la expulsión de la universidad, las manifestaciones contra la moral católica o contra

los principios o instituciones del Estado; la ofensa grave de palabra u obra, o la falta de probidad .

Con el objeto de comprobar si con este panorama normativo resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación por las universidades de los expedientes disciplinarios que incoan a sus alumnos, el Defensor del Pueblo inició de oficio en marzo de 2008 una investigación de carácter general, dirigida a obtener de todas las universidades públicas españolas información concreta acerca de los criterios y principios que están siendo utilizados por éstas en materia de disciplina académica y, en particular, en lo referente a la aplicación del parcialmente vigente Decreto de 8 de septiembre de 1954, ya citado.

Las universidades respondieron al Defensor del Pueblo señalando de manera unánime la dificultad que supone para los correspondientes instructores de los expedientes disciplinarios que se tramitan a los estudiantes universitarios la aplicación de los preceptos del Reglamento de disciplina académica, especialmente por el esfuerzo interpretativo que requiere adecuar correctamente su contenido al vigente ordenamiento jurídico , dado que varios de sus preceptos han de entenderse derogados total o parcialmente , o afectados por la Constitución y por los principios generales que informan la potestad sancionadora de la Administración , en especial los referidos a los órganos competentes para la imposición de las sanciones; la clasificación de las infracciones o de las sanciones y, por último, la ausencia del régimen de prescripción de faltas y sanciones y del plazo de caducidad del procedimiento.

En términos generales , para garantizar los derechos de los estudiantes y superar las dificultades que presenta la aplicación de los preceptos vigentes del Decreto de disciplina académica, las universidades públicas españolas han de recurrir a la aplicación supletoria de las normas contenidas en el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, así como en los Estatutos de las propias universidades y en sus normas de régimen interno que regulan los derechos y deberes de sus estudiantes . Esta situación, derivada del forzado mantenimiento de la vigencia del repetido Decreto de disciplina académica de 1954 al no haber sido sustituido aún por otra norma idónea y de rango adecuado, no sólo origina inseguridad jurídica para el estudiante y la universidad , sino que también otorga una innecesaria complejidad a los expedientes disciplinarios que repercute en los órganos universitarios que deben instruirlos y resolverlos en todo caso, sin dejar de respetar el principio de legalidad que están obligados a observar en su actuación .

La situación descrita y fue objeto de estudio por el Defensor del Pueblo hace más de una década , que finalizó con una recomendación al Ministro del entonces Ministerio de Educación y Ciencia, en su calidad de Presidente del Consejo de Universidades, para que, en observancia de lo previsto en el artículo 27.3 de la entonces vigente Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, fueran propuestas por el Consejo de Universidades a éstas las normas que regularan las responsabilidades de los estudiantes, relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas. Esta recomendación, que fue expresamente aceptada el

20 de abril de 1990, quedó finalmente sin atender, manteniéndose la vigencia del Decreto de 8 de septiembre de 1954, dictado hace ya más de 50 años.

En la actualidad, el texto de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, no contempla el régimen disciplinario aplicable a los estudiantes universitarios, limitándose a emplazar a las universidades a desarrollar en sus estatutos y normas de organización y funcionamiento los derechos y deberes de los estudiantes proclamados en la ley, así como los mecanismos para su garantía (artículo 46.2), sin perjuicio de la futura aprobación por el Gobierno de un estatuto del estudiante universitario (artículo 46.5), previsión normativa esta última aún pendiente de ser atendida.

Entiende no obstante esta Institución, de acuerdo con consolidada doctrina jurisprudencia} constitucional y legal, que el respeto del principio de legalidad en la potestad sancionadora de la Administración -aplicable al caso de las relaciones que vinculan a la universidad con sus estudiantes- desaconseja actualmente remitir a normas de carácter reglamentario la regulación del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios, sin el previo señalamiento de unas bases reguladoras de rango legal suficiente y con las determinaciones precisas que habiliten el posterior ejercicio de la potestad reglamentaria. En base a tales consideraciones, y a la insuficiencia de la regulación actual, se formuló al Secretario de Estado de Universidades del Ministerio de Ciencia e Innovación una recomendación para que se inicien los trámites para la elaboración de una disposición, con el adecuado rango normativo, que establezca el régimen de disciplina académica en las universidades y que habilite a éstas para el desarrollo de las normas y garantías aplicables a sus estudiantes en dicho ámbito (07015762, 08006607, 08006632, 08006638, 08006662, 08006668, 08021803, etcétera).

Se incluye en este apartado un asunto que también originó hace varios años el inicio de oficio de una investigación en relación con las denuncias de las que tuvo conocimiento el Defensor del Pueblo sobre ciertas "novatadas" sufridas por los colegiales de colegios mayores dependientes de la Universidad Complutense de Madrid, infligidas por otros colegiales de los mismos centros. La tipología de los hechos denunciados sobre esta materia permite afirmar que son frecuentemente lesivos de la dignidad y el respeto de las personas, motivo por el que en no pocos casos el Defensor del Pueblo ha instado de las autoridades competentes la más rápida y contundente reacción en orden a impedirlos. Pero además en el supuesto que dio lugar a una de las investigaciones se constató que el hecho de que este tipo de supuestos no constituyan ninguno de los hechos tipificados y sancionados en el Reglamento de disciplina académica de 8 de septiembre de 1954, dificultaba el debido control de los mismos por parte de las autoridades universitarias competentes en materia disciplinaria, por lo que a raíz de las investigaciones iniciadas de oficio ante la Universidad Complutense de Madrid se recomendó a su rector que fuera incluida expresamente en los reglamentos de régimen interno de todos los colegios mayores adscritos o dependientes de dicha universidad la prohibición expresa y terminante de estas prácticas ("novatadas"), y su calificación como "falta muy grave" sancionable con la expulsión del colegio mayor.

Lamentablemente esta recomendación, que fue en su día aceptada y llevada a la práctica con carácter inmediato por el Rector de la Universidad Complutense de Madrid,

no ha logrado evitar que vuelvan a producirse en uno de los colegios mayores de dicha universidad hechos calificados como novatadas, y que de confirmarse podrían calificarse de gravemente vejatorios y atentatorios contra la dignidad de las personas (08017861).

En el ámbito universitario, y con mayor intensidad en el seno de los colegios mayores, por la incidencia que estos tienen en el desarrollo de la formación humana, cívica y social del universitario, las prácticas denunciadas no debieran producirse nunca, resultando ineludible la obligación de los órganos responsables de impedir que sigan presentándose como "bromas o actividades de participación voluntaria", ejerciendo para ello las competencias que inexcusablemente les corresponde en materia disciplinaria, y adoptando las medidas que sean precisas para evitar que puedan volver a repetirse.

Para finalizar este epígrafe desea el Defensor del Pueblo recordar la obligación de abordar el desarrollo del apartado que añade la Ley 4/2007, de 12 de abril, al artículo 47 de la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en el que atribuye al Gobierno la obligación, aún pendiente, de aprobar antes de un año desde su entrada en vigor, un estatuto del estudiante universitario en el que se prevea la constitución de un Consejo del Estudiante Universitario que cuente con la representación estudiantil, que entendemos será suficiente y proporcionada en la medida que haga posible su participación y contribución activa para la defensa de los derechos de los estudiantes y para velar por la adecuada actuación de los órganos universitarios competentes en materia de derechos y deberes de los alumnos universitarios.

7.2.2.2. Exención de precios de matrícula de los alumnos con discapacidad

En anteriores informes se hacía mención a la investigación de carácter general emprendida por el Defensor del Pueblo en 2006 para conocer las medidas adoptadas por las universidades españolas en materia de precios universitarios, en orden a dar cumplimiento a los derechos que asisten a los alumnos con discapacidad, así como de los resultados obtenidos hasta ese momento, según los cuales todas las universidades públicas españolas tenían establecida alguna modalidad de exención de pago para estos alumnos, a excepción de la Universidad de La Rioja y de las universidades de Galicia, que lo dispusieron con posterioridad y para su aplicación a partir del año académico 2007-2008, tras la recomendación que formuló el Defensor del Pueblo al amparo de la previsión que en tal sentido contemplaba la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Tras la modificación de esta disposición adicional por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, que reconoce expresamente el derecho de estos estudiantes a la exención total de tasas y precios públicos en los estudios conducentes a la obtención de un título universitario cuando tuvieran reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento, la mayor parte de las universidades en las que la exención afectaba únicamente a las primeras matrículas de estos alumnos modificaron unilateralmente sus previsiones, contemplando a partir de entonces en sus normas de matriculación la exención total de precios públicos universitarios para los alumnos con discapacidad también cuando la matrícula se formaliza por segunda o posteriores veces, previsión que se hizo con suficiente antelación para que resultara de aplicación en las matriculaciones del curso 2007-2008.

Sin embargo, de los datos generados con motivo de esta investigación también se comprobó que las Universidades de Cádiz, Almería, Málaga, Córdoba, Granada, Sevilla, Pablo de Olavide, Huelva y Extremadura no habían aplicado la exención total a los alumnos con discapacidad en el curso 2007-2008, por lo que se resolvió iniciar de oficio una investigación ante dichas universidades con el fin de conocer si existía alguna previsión normativa, y, en su caso, el alcance de la misma, dirigida a contemplar para el curso académico 2008-2009 el derecho a la exención total de tasas y precios públicos en los estudios conducentes a la obtención de un título universitario a los estudiantes con discapacidad, de conformidad con la interpretación realizada por la casi totalidad de las universidades españolas de lo señalado en la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, tras su modificación por la Ley 4/2007, de 12 de abril.

Las actuaciones de oficio efectuadas por el Defensor del Pueblo dieron como resultado el pleno reconocimiento de los derechos de exención total de precios públicos y tasas a estos alumnos por parte de todas las universidades españolas a partir del inicio del año académico 2008-2009, a excepción de la Universidad de Extremadura, que en aplicación del Decreto 122/2008, de 20 de junio, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda de la Junta de Extremadura, únicamente reconoce la exención total a los alumnos afectados de discapacidad en el caso de primeros estudios y tratándose de primera matrícula, y solo efectúa una reducción del 20 por ciento del precio cuando es segunda matrícula, exigiéndoles el 100 por cien del abono de los precios cuando se trata de tercera o posterior matrícula.

Del resto de universidades que en el curso de esta investigación de oficio adaptaron sus normas de matriculación para el curso 2008-2009 a la previsión de exención total propugnada por la reforma de la Ley 4/2007, de 12 de abril, cabe destacar la actuación ejemplar del Rectorado de la Universidad de Granada, órgano que tras ser cuestionado por el Defensor del Pueblo en octubre de 2008 el fundamento de la Resolución Rectoral de 20 de junio de 2008, sobre normas para la formalización de matrícula en el curso académico 2008-2009 por el que se reconoce la exención para los alumnos con discapacidad igual o superior al 33 por ciento en los estudios de primero, segundo, tercer ciclo y doctorado, pero solo en asignaturas y créditos en primera matrícula, quedando por otra parte excluidos del beneficio los precios por servicios de secretaría y de expedición de títulos, posteriormente el 19 de noviembre de 2008 dictó una nueva resolución conforme al criterio mayoritariamente aceptado, y en observancia del Decreto 408/2008, de 15 de julio, en el que se reconoce la exención total de precios y tasas de estos alumnos, modificó las arriba mencionadas normas ampliando los beneficios a la citada exención total, iniciando de oficio el propio rectorado en la misma fecha una revisión de la liquidación de precios públicos y tasas ya practicada, para compensar o devolver a los alumnos la diferencia respecto a los precios abonados conforme a la normativa anterior.

No obstante la buena disposición mostrada por las universidades, para el cumplimiento en sus términos más amplios y favorables al derecho a la exención legal de precios y tasas, varias de ellas plantearon a esta Institución sus dudas sobre la interpretación correcta del precepto, no sólo en cuanto a su aplicación sucesiva e ilimitada a segundas y ulteriores matrículas en los estudios que inicien y prosigan los beneficiarios, sino también si la previsión incluye no sólo los gastos por servicios académicos, sino también

los correspondientes a los servicios de secretaría y administrativos; si la exención total de tasas y precios en los estudios conducentes a la obtención de un título universitario se refiere a cualquier título universitario, independientemente del carácter oficial o no del mismo; y si una vez obtenido por el alumno discapacitado un título universitario con el beneficio de la exención, debe entenderse que el derecho le corresponde asimismo para realizar posteriormente estudios dirigidos a obtener un título universitario distinto, o bien un grado superior de la misma titulación.

Asimismo, las universidades trasladan a esta Institución las dificultades que se les plantean para obtener de quien corresponda la compensación, tanto de los gastos que origina la atención específica a estos alumnos y a sus necesidades concretas, como la disminución de ingresos derivada de la no percepción de los precios públicos por los correspondientes servicios académicos y de las tasas por los servicios de secretaría y administrativos (08007848, 08007849, 08007844, 08007846, 08007847, 08007850, 08007851, 08007852, 08007853, 08007854 y 08007856).

Esta última cuestión tiene una especial trascendencia en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (en adelante, UNED), a la que aún no se ha hecho referencia, ante la que el Defensor del Pueblo inició una investigación al haber tenido conocimiento, a través de la presentación de varias quejas planteadas individualmente por alumnos discapacitados matriculados en dicha universidad, del contenido del Acuerdo de su Consejo de Gobierno celebrado el 4 de abril de 2006, por el que se exige a partir del curso 2007-2008 a los alumnos discapacitados el abono del 50 por ciento de los precios correspondientes a una segunda matrícula, así como el abono de la tarifa completa para las terceras y sucesivas matrículas. Este acuerdo suponía una modificación del criterio mantenido hasta entonces por dicha universidad, según el cual estos alumnos venían gozando desde 1995 de la exención total de precios públicos en primera y sucesivas matrículas.

En un primer informe elaborado para el Defensor del Pueblo por el Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia sobre el alcance y aplicación de este acuerdo, se aseguró que su interpretación y aplicación permitía garantizar la gratuidad total cuando la discapacidad es el factor que dificulta el avance académico, y disuade al alumno de una utilización distorsionada del beneficio social, dado que contempla que una Comisión del Vicerrectorado de Estudiantes valore las solicitudes de exención plena en segunda y posteriores matrículas, cuando efectivamente los interesados no han podido aprovechar su estudio debido a motivos de su recuperación médico-funcional, o cuando la naturaleza degenerativa de su discapacidad ha impedido una acertada planificación de su estudio a la hora de realizar la matrícula, habiendo sido valoradas positivamente el cien por cien de las solicitudes dirigidas a dicha Comisión hasta el momento en el que se informaba al Defensor del Pueblo.

Sin embargo el rector de esta universidad justificó en su informe la necesidad de adoptar el repetido acuerdo ante la situación que viene afectando a esta universidad, y especialmente ante el creciente número de personas con discapacidad que le confían su formación, que han pasado de un total de 113 en el curso académico 1996-1997, a la suma de 3.869 en el pasado curso 2007-2008, lo que representa el 45 por ciento del total de alumnos con discapacidad matriculados en las universidades de toda España.

Por otra parte, en el mencionado informe se señalaba que con cierta frecuencia los estudiantes con discapacidad, probablemente incentivados por la gratuidad, se matriculan de un número de asignaturas superior al que razonablemente se puede cursar con aprovechamiento. Este hecho se refleja en el porcentaje reducido de presentaciones a exámenes y supone que gran parte del importante esfuerzo de la universidad para adaptarse a la discapacidad (traducciones al braille, elaboración de exámenes en formato de test, etc.) no sea efectivamente aprovechado. Según los datos facilitados por esta universidad, el porcentaje de estudiantes con discapacidad matriculados que no se presentaron a los exámenes fue del 69,49 por ciento en el curso 2004-2005, del 66,67 por ciento en el 2005-2006 y del 65,24 por ciento en el 2006-2007. En este sentido la universidad informante mantiene que la gratuidad es una medida necesaria de discriminación positiva que debe ir acompañada de otras que estimulen un correcto aprovechamiento del esfuerzo y eviten la excesiva tasa de abandono, así como la incorrecta utilización de recursos, todo lo cual llevó a buscar una fórmula que conciliara la gratuidad con la responsabilidad del estudiante y que, al tiempo, evitara que se dieran en la universidad casos de abuso por parte de los estudiantes que formalizan su matrícula en un número desmedido de materias.

Para ello la Universidad Nacional de Educación a Distancia acudió a la anterior Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad, y tras constituir una comisión de trabajo formada por un Asesor de la Secretaría de Estado, la Directora del Real Patronato sobre la Discapacidad y el Vicerrector Adjunto de Estudiantes de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, se acordó una fórmula que fue después aprobada por su Consejo de Gobierno en marzo de 2006, cuyo contenido constituyó el motivo de varias quejas presentadas.

Teniendo en cuenta que la recepción de la información facilitada sobre la necesidad de limitar la exención a la primera matrícula fue simultánea en el tiempo a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, el Defensor del Pueblo decidió efectuar una nueva actuación ante la referida universidad, con la finalidad de conocer si el nuevo sistema de gratuidad defendido por ésta sería o no adaptado al mandato legal ya vigente.

Sobre esta cuestión el Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia señaló que mientras la medida activa de exención de precios públicos en sus primeros años de aplicación -1996-1997 y posteriores- era sostenible por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, por cuanto la matrícula apenas superaba la centena de estudiantes con discapacidad, actualmente, con una demanda que se ha multiplicado por 35, se hace difícilmente llevadera sin que merme la calidad del servicio para el conjunto de los estudiantes. El rector de esta universidad señala que para hacer frente al mandato legal de exención de precios públicos a los estudiantes con discapacidad, la UNED no ha sido compensada de modo alguno, excepto en los cursos 2005-2006, y 2006-2007, que recibió un apoyo financiero del 3 por ciento del costo total de la Comunidad de Madrid, quien aportó el equivalente al 22 por ciento del coste de matrícula de los estudiantes madrileños con discapacidad.

Esta situación llevó al Rector de la UNED a dar traslado al Defensor del Pueblo de diversos argumentos dirigidos a justificar la necesidad de conseguir apoyo de la

Administración del Estado -de la que tal universidad depende- en la financiación de la gratuidad de precios públicos para los ciudadanos con discapacidad que realizan en dicha universidad estudios oficiales, argumentos que se pusieron en conocimiento de la Secretaría de Estado de Política Social, Familia y Atención a la Dependencia y la Discapacidad del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, y a la Secretaría de Estado de Universidades del Ministerio de Ciencia e Innovación, junto a los diversos asuntos cuestionados por las distintas universidades para conocer el alcance concreto del derecho de exención que contempla la ley.

En la fecha de elaboración de este informe sólo se contaba con la respuesta ofrecida por el último de los organismos citados, de cuyo contenido no cabe deducir, como así fue solicitado, su interpretación sobre el alcance concreto del derecho de exención en los aspectos requeridos por las universidades más allá del que ya ofrece la literalidad de la propia norma, toda vez que el órgano consultado únicamente señala que la ley no se pronuncia respecto de las matrículas sucesivas.

No obstante, y ello puede ser indicativo de su criterio, la Secretaría de Estado muestra su conformidad con la línea de actuación seguida por la UNED, aun cuando respecto del problema que para esta universidad supone la ausencia de compensación anual mediante transferencia a su presupuesto se manifiesta que éste no se ha producido, dado que las compensaciones previstas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 y anteriores, se refieren exclusivamente a los becarios exentos de pago y a los alumnos de familias numerosas de tres hijos.

Así las cosas, si se tiene en cuenta que según los datos aportados por la UNED ésta es la opción elegida por el 45 por ciento del total de alumnos con discapacidad en todo el Estado, resulta que en ausencia de la debida financiación recae sobre esta institución buena parte del sostenimiento económico de la gratuidad, es decir, gran parte de la responsabilidad de hacer posible en nuestro país el acceso gratuito a los estudios universitarios de los ciudadanos con discapacidad.

El deseable aumento en el número de matrículas de estudiantes con discapacidad en la universidad, claro indicador del progreso en el ámbito de la equidad de nuestra sociedad, supone un incremento proporcional de los gastos y una merma de los ingresos de las universidades que, de no compensarse adecuadamente, repercutirá no sólo en la calidad del servicio prestado al resto de los estudiantes, sino también en su capacidad para afrontar los gastos del resto de medidas técnicas con las que ha de contar para lograr el adecuado avance del estudiante con discapacidad en su proceso de aprendizaje, así como para emprender nuevas acciones que faciliten el acceso y la participación de todos los estudiantes con discapacidad, sean cuales sean sus necesidades concretas.

No ofrece duda que la gratuidad de los estudios universitarios para personas con discapacidad supone una medida social propia de un país comprometido con la igualdad de oportunidades, pero para hacer viable esta medida deben previamente establecerse los cauces que la hagan posible, uno de los cuales debe incluir necesariamente la vía de financiación.

En consecuencia, y a la vista de los datos obtenidos hasta el momento en el curso de esta investigación, el Defensor del Pueblo estudia la oportunidad de ampliarla con el objeto de delimitar las obligaciones de los órganos, sobre los que recaiga la compensación a las

universidades de lo que dejan de percibir por el cumplimiento del deber de exención total de precios y tasas a los alumnos universitarios discapacitados, en los términos previstos en la ley y en las normas establecidas sobre esta materia por las propias comunidades autónomas (07032456, 07032562, 07032956, 07033290, 07026751, 08002765, etcétera).

7.2.2.3. Becas y ayudas al estudio

La actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo sobre aspectos derivados del sistema regulador de las becas y ayudas al estudio, durante los procesos de selección de becarios para los cursos académicos analizados durante 2008, es muy similar a la llevada a cabo durante el año anterior, que ya quedó oportunamente reflejada en el apartado correspondiente del Informe de 2007.

Los casi inapreciables cambios operados sobre las bases de las últimas convocatorias de becas hechas públicas por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte respecto a las de cursos académicos anteriores -en especial las de carácter general para estudios posobligatorios, que son las que suscitan habitualmente un mayor número de quejas-, ha hecho que se repita la tipología y el número de quejas presentadas en esta materia durante 2008, así como las actuaciones que aquellas han suscitado, en las que se reiteran las discrepancias de los solicitantes contra las fórmulas de valoración de la renta y patrimonio familiar del alumno utilizados por los órganos competentes, así como contra el inicio de los expedientes de revocación de becas concedidas en cursos anteriores (08000370, 08000558, 08000955, 08001306, 08002557, 08003280, 08004033, 08004626, 08004814, 08014798, 08014874, 08017007, 08019417, 08023977, 08017443, 08016484, 08017775, etcétera).

En materia de revocación de becas ha motivado una investigación ante la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte el modo en que se realiza el trámite que precede a la incoación de los expedientes de revocación de becas, por el que se notifica al beneficiario que tras haberse comprobado que no cumplía los requisitos exigidos en la convocatoria, y con el fin de evitar la iniciación del oportuno expediente de reintegro, se le invita a que devuelva el importe de la beca.

La realización de este trámite tiene su fundamento en lo previsto expresamente en la Orden ECI/1386/2007, de 14 de mayo, por la que se convocaron becas para los alumnos que iniciaban estudios universitarios en el curso 2007-2008, cuyo articulado prevé que se comunique al beneficiario que concurre alguna causa de nulidad en la resolución de la concesión de su beca, o alguna causa de reintegro, con el objeto de que proceda a la devolución al Tesoro Público de la cantidad indebidamente recibida en el plazo de dos meses, para evitar la incoación del correspondiente expediente de reintegro.

En el supuesto analizado esta notificación se realizó sin precisar el plazo para efectuar la devolución, ni comunicarle al estudiante los motivos por los que debía atenderla, y señalándose únicamente que con posterioridad a la concesión y pago de la beca se había comprobado que no le correspondía la beca adjudicada "por superar umbrales de patrimonio y por superar valores catastrales", y que, a fin de evitar la iniciación del expediente de reintegro, debía devolverse la cantidad de 5.167 euros en cualquier banco o caja de ahorros.

Esta actuación -al parecer generalizada-, en los términos en que se realiza, incumple lo previsto en la propia orden de convocatoria de becas (artículo 23.1), al no señalarse expresamente al destinatario que dispone de dos meses para efectuar voluntariamente la devolución con carácter previo a la incoación del expediente de reintegro y, asimismo, es cuestionable en cuanto a la información que proporciona respecto de los motivos que hacen aconsejable tal conducta, al no concretar con suficiente detalle los datos precisos y los elementos de juicio con los que la Administración cuenta, para entender que concurre alguna causa de nulidad en la resolución de concesión de la beca o alguna causa de reintegro. Lo que la normativa que ampara estas comunicaciones pretende es evitar el perjuicio que el paso del tiempo puede originar a los beneficiarios de becas susceptibles de ser anuladas o revisadas y, al propio tiempo, evitar a la Administración la tramitación del expediente de reintegro. Siendo esto así, resulta de lógica elemental que las comunicaciones que se remitan a los afectados les proporcionen todos los elementos de juicio necesarios para valorar si la devolución voluntaria y previa de las cantidades recibidas no sólo está justificada sino que, además, les evitará verse incurso en complejos procedimientos burocráticos que previsiblemente habrían de dar lugar a idéntico resultado.

En todo caso, en la práctica de estas comunicaciones debe proporcionarse también a los interesados información acerca de que no se trata de una resolución administrativa recurrible, y de que en caso de no atenderla tendrán la oportunidad de formular alegaciones una vez iniciado el expediente de reintegro y antes de que se dicte resolución. Porque, de no hacerse así, la situación en la que queda el ciudadano que recibe este tipo de comunicaciones, en las que se le reclaman cantidades frecuentemente elevadas para su nivel de renta sin ofrecerle otra oportunidad que abonarlas "para evitar la incoación del oportuno expediente de reintegro" y sin proporcionarles otra información adicional, sólo cabe calificarla de indefensión y, por tanto, debe ser evitada en lo sucesivo. En tal sentido se ha formulado una recomendación a la Dirección General de Cooperación Territorial, que ha sido parcialmente atendida en lo que se refiere a la mención expresa de la existencia del plazo de dos meses para la devolución voluntaria de la cantidad reclamada. En lo que hace a los restantes aspectos tratados, se prosigue la tramitación de este asunto para obtener un resultado acorde con el criterio expresado (08017443).

En lo que afecta a los desacuerdos planteados individualmente contra la valoración efectuada por los órganos de selección de becarios sobre la situación económica del solicitante, se ha apreciado un significativo aumento de las quejas que cuestionan las denegaciones de las becas, por considerar los órganos de selección que no se acredita suficientemente la independencia familiar y económica del solicitante, pese a haber aportado éste cuantos documentos se exigían en la convocatoria; así como las planteadas por las denegaciones de las ayudas para residencia del alumno independiente por estimar dichos órganos, de conformidad con las bases de las correspondientes convocatorias, que su domicilio familiar es aquel en el que habita durante el curso académico.

Esta cuestión fue en su día analizada por el Defensor del Pueblo y motivó una recomendación al entonces Ministerio de Educación y Ciencia para que fuera modificado tal criterio, pero fue rechazada al entender que el alumno independiente no soporta los gastos extraordinarios que supone trasladar su residencia a un lugar distinto al que reside habitualmente, lo que no puede compartir el Defensor del Pueblo, ya que resulta contrario

al fomento de la movilidad estudiantil, perseguida por el propio sistema de becas, que de ningún modo excluye de ésta a los alumnos económico y familiarmente independientes. La discrepancia de los alumnos con el criterio defendido por la Administración queda reflejado en el número de quejas que cada año se reciben contra su mantenimiento (08008746, 08010463, 08012114, 08012333, 08015769, 08018730, etcétera).

En otro orden de cosas, se apreció por el Defensor del Pueblo durante 2008 el malestar que provocó entre los estudiantes la exclusión de las enseñanzas del Grado Elemental de Música y Danza, en la relación de estudios para los que se podían solicitar becas y ayudas al estudio de carácter general a partir del curso 2007-2008 para alumnos de niveles posobligatorios no universitarios y para universitarios que cursaran estudios en su comunidad autónoma, respecto a las convocatorias de los cursos académicos precedentes, en las que sí se contemplaban tales enseñanzas entre los estudios susceptibles de cursar con ayuda pública.

Lo anterior supuso que numerosos estudiantes de tercer y cuarto curso de los Conservatorios Elementales y Profesionales de Música acudieran a esta Institución manifestando que, tras obtener beca en los primeros cursos de estas enseñanzas, se encontraron a partir del curso 2007-2008 sin posibilidad de finalizar unos estudios emprendidos con el apoyo de recursos públicos aportados por el Estado.

Sin embargo, no cabe apreciar en la exclusión de estas enseñanzas entre las que se pueden cursar con ayudas estatales una actuación incorrecta atribuible al órgano que hasta entonces había venido incluyéndolas, ya que de acuerdo con el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, las enseñanzas elementales de música y danza se implantarían con carácter general en el citado curso 2007-2008 al que se refiere la convocatoria de becas cuestionada, a partir del cual son las administraciones educativas competentes las encargadas de determinar las características y ordenación de estas enseñanzas. Sin perjuicio de ello, sería deseable que estas ayudas sean proporcionadas por las comunidades autónomas de manera rápida y generalizada, con el fin de que los alumnos afectados puedan llevar a cabo con normalidad la finalización de sus estudios (08003775, 08000554, 08001494, 08002376, 08010628, etcétera).

Se recogen a continuación las actuaciones practicadas ante la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, en relación a la incompatibilidad que ponían de manifiesto diversos reclamantes, entre el contenido literal de algunos preceptos recogidos en varias resoluciones de la Secretaría de Estado de Educación y Formación de dicho departamento, relativas a las convocatorias de becas o ayudas al alumnado para el curso 2008-2009, con lo establecido por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, según la interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 7 de noviembre de 2007 (*Boletín Oficial del Estado* de 11 de diciembre), por la que declara la inconstitucionalidad del inciso "residentes" del artículo 9.3 de la mencionada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en la redacción dada por el artículo 1.7 de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

En concreto, los puntos específicamente cuestionados se referían al apartado A del impreso de solicitud para la concesión de las ayudas para alumnado con necesidad

específica de apoyo educativo para el curso académico 2008-2009 -convocadas por Resolución de 6 de mayo de 2008, de la Secretaria de Estado de Educación y Formación- al requerir el señalamiento del NIF/NIE del/de la solicitante, y la aportación de una copia del documento correspondiente, así como el artículo 20 de la Resolución, de 2 de junio de 2008, de la Secretaria de Estado de Educación y Formación -por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para el curso académico 2008-2009, para alumnado que curse estudios posobligatorios no universitarios-, al exigir a los alumnos extranjeros no comunitarios acreditar su condición de residentes.

Efectuado el traslado de lo anterior a la Dirección General de Cooperación Territorial, dicho centro directivo informó de que la interpretación de su departamento, avalada por la Abogacía del Estado, de la sentencia antes mencionada, es que la eliminación por inconstitucional del término "residentes" del artículo 9.3 de la Ley Orgánica 4/2000, afecta exclusivamente a los extranjeros menores de 18 años a efectos de su acceso a la enseñanza secundaria posobligatoria y a la obtención de los correspondientes títulos académicos y, asimismo, para el acceso al sistema público de becas y ayudas. Ello implica que según el criterio interpretativo del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte a los extranjeros no pertenecientes a este colectivo -menores de 18 años- les es exigible la condición de "residentes", a efectos del acceso en condiciones de igualdad con los españoles, entre otros, a los beneficios del sistema de becas y ayudas al estudio.

En relación con este colectivo, afectado por el fallo según tal interpretación, el órgano consultado manifestó que se estaba estudiando la posibilidad de ampliar las convocatorias de becas y ayudas, con el fin de permitir a los alumnos que reúnan todos los requisitos su acceso a las mismas, si bien se advierte respecto de la dificultad que supondrá para los ciudadanos extranjeros cuya residencia no esté acreditada, justificar el cumplimiento de los requisitos de carácter económico, que ha de hacerse de conformidad con la normativa reguladora del IRPF, y paralelamente la dificultad que tendrá la Administración para llevar a cabo las tareas de verificación y control en la materia que tiene asignadas.

Cuando se elaboraba este informe la investigación señalada permanecía a la espera de que fueran facilitados al Defensor del Pueblo datos que permitieran conocer las actuaciones, en su caso, efectuadas por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, a fin de dar cumplimiento a las previsiones de ampliación de las convocatorias de becas y ayudas para hacerlas accesibles a los extranjeros menores de 18 años y, asimismo, respecto de las previsiones de actuación para que puedan llevarse a cabo adecuadamente las tareas de verificación y control que en este campo tiene la Administración atribuidas, así como de la información que permita a esta Institución conocer si se ha procedido a revisar las resoluciones denegatorias que se hubieran eventualmente dictado en las solicitudes de becas y ayudas de alumnos extranjeros afectados, tanto por la interpretación llevada a cabo por el mencionado departamento de la doctrina del Tribunal Constitucional, como por la suspensión cautelar acordada por la Audiencia Nacional del segundo párrafo del artículo 20 de la Resolución de 2 de junio de 2008, de la Secretaria de Estado de Educación y Formación, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para el curso académico 2008-2009, para alumnado que curse estudios posobligatorios no universitarios.

Pendiente esta Institución de que la Audiencia Nacional dictamine lo que estime procedente en el procedimiento en curso, y, asimismo, en otros procedimientos, como el

seguido también en el mismo órgano jurisdiccional contra la convocatoria de becas para alumnos que vayan a iniciar estudios universitarios en el curso 2008-2009 (Resolución de 6 de mayo de 2008 de la Secretaría de Estado de Educación y Formación), no cabe efectuar por el momento pronunciamiento alguno sobre la interpretación dada por el departamento citado al fallo del Tribunal Constitucional. Entre tanto, se ha instado del referido departamento la adopción de medidas dirigidas a eliminar de los impresos de solicitud para la concesión de becas y ayudas la exigencia del número de identidad de extranjero (NIE) del que, evidentemente, pueden carecer los solicitantes aun cuando cumplan todos los requisitos para ser beneficiarios de tales becas y ayudas, ya que la finalidad de esta identificación, así como su gestión y atribución, responde a fines y objetivos ajenos a los propios del ámbito educativo (08012820, 08011080, 08018808, 08022086, etcétera).

Para finalizar, no cabe concluir este apartado sin hacerse eco nuevamente de las protestas estudiantiles que tuvieron lugar en el ámbito universitario durante las últimas semanas del año al que se refiere este informe, y que llegaron al Defensor del Pueblo a través de la presentación de un importante número de quejas.

Entre otras cuestiones que ya han quedado reflejadas en epígrafes precedentes, los estudiantes basaban sus protestas, no en el objetivo final de la reforma que está provocando la adaptación de España al Proceso de Bolonia, sino en la inquietud respecto a la forma y las condiciones en las que tal adaptación se lleve a cabo, respecto a las cuales los alumnos reclamaban una revisión de la actual financiación universitaria pública, la cual consideran necesario incrementar en base a los objetivos a conseguir en este proceso de cambio, así como una mejora sustancial de la política de becas, ayudas al estudio y préstamos a los estudiantes, destacando de manera fundamental la activación de medidas que permitan una real y efectiva movilidad interinstitucional e internacional de los alumnos, para lo que consideran imprescindible dar una prioridad singular al programa de becas Erasmus.

Es evidente que no es el ámbito en el que se plantean estas protestas en el que el Defensor del Pueblo debe llevar a cabo sus actuaciones, ya que hacerlo implicaría interferir en la libertad de opción de la que dispone el ejecutivo para regular del modo que estime más oportuno las materias de su competencia, de acuerdo con los criterios técnicos y de oportunidad que correspondan, y dentro de los límites que marcan la Constitución y las leyes. Pese a ello, y haciendo uso de la oportunidad que anualmente ofrece al Defensor del Pueblo la presentación del informe a las Cortes Generales, se reclama desde éste el mayor incremento posible en la financiación de la educación superior, desde el convencimiento de que los recortes presupuestarios que aconsejen los difíciles momentos económicos por los que se atraviesa no deben afectar a la educación, a la ciencia ni a la investigación, partiendo de considerar que la universidad, junto a la movilidad de estudiantes universitarios en Europa y la igualdad de oportunidades ante el Espacio Europeo de Educación Superior, son piezas clave para afrontar con éxito la reforma que España está viviendo, y para que pueda así consolidarse en el contexto internacional. Para este fin resulta imprescindible, a juicio de esta Institución, fortalecer las políticas de becas y ayudas al estudio y a la movilidad del alumnado de manera que haga accesible la universidad a todos los estudiantes con independencia de sus posibilidades económicas.

retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las comunidades autónomas, como la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.

Lo anterior no impide que esta Institución pueda proceder, si lo considera oportuno, a la apertura en un futuro de nuevas investigaciones ante las autoridades competentes, siempre que el objeto de su investigación no interfiera los procesos judiciales que puedan estarse tramitando (08012743 y 08014908).

Como ejemplo de la necesidad de que la Administración facilite a los interesados la información precisa para el ejercicio de sus derechos, un profesor de enseñanza secundaria de la Junta de Andalucía mostraba su discrepancia con la actuación de la Delegación de Educación de Cádiz, dado que, como consecuencia de la deficiente información recibida en relación con los trámites que debía realizar para solicitar la prestación por paternidad, la Seguridad Social le había indicado que se encontraba fuera de plazo para formular dicha solicitud.

En relación con esta cuestión, la Secretaría General Técnica de la citada Consejería prosigue la tramitación de un expediente administrativo, sobre la posible existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, por los hechos descritos (07026805).

17.3.2. Docencia universitaria

Como continuación de las actuaciones de las que ya se dejó constancia en el Informe parlamentario correspondiente al año 2007, relacionadas con la evaluación de la investigación de los profesores universitarios a través de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI), es oportuno retomar la queja formulada por un profesor universitario que cuestionaba la resolución por la que se había acordado desestimar su recurso de alzada, interpuesto contra el Acuerdo adoptado por la citada Comisión, por el que se le comunicó la evaluación negativa del tramo de investigación correspondiente a los años 1999, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

En el informe inicial evacuado por la citada Administración no se advertía que se hubiera producido una valoración de cada una de las aportaciones presentadas, tal como la autoridad administrativa había instruido a los comités asesores, de acuerdo con la recomendación del Defensor del Pueblo, para que incluyeran, como información complementaria, una motivación detallada en los casos de denegación del sexenio solicitado, por lo que se ha pedido nuevamente a la Secretaría de Estado de Universidades que indique los motivos por los que el Comité Asesor no habría atendido las instrucciones referidas (07022911 y 08013478).

Por lo que respecta al Programa de Evaluación del Profesorado de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y en concreto a la evaluación de las actividades docentes e investigadoras y a la formación académica de los profesores universitarios, como requisito previo para su contratación en alguna de las figuras -profesor contratado doctor, profesor ayudante doctor y profesor de universidad privada- establecidas en la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, se han recibido quejas en las que,

como en la que aquí se referencia , se cuestiona el desarrollo del proceso de evaluación de la trayectoria académica y profesional de un aspirante para obtener la acreditación de la ANECA, que le permita ser contratado como profesor doctor en universidades públicas españolas y como profesor de universidad privada.

Esta Institución informó al interesado de que no resultaba competente para cuestionar las resoluciones que concluyeron en una evaluación negativa de su actividad docente e investigadora, habida cuenta de que los argumentos que acompañan a la decisión administrativa discutida se mueven en el ámbito de la discrecionalidad técnica del Comité de Evaluación, motivo por el cual no resulta posible introducir otras valoraciones distintas de las que, necesariamente , provienen del conocimiento de expertos , con apoyo en criterios técnicos o científicos .

Debe recordarse que esta Institución ha venido realizando una amplia tramitación ante la entonces Secretaría de Estado de Educación y Ciencia con relación a los problemas de carácter general que conllevaban los procesos de evaluación de la ANECA y que reflejaban una identidad sustancial con los que se expresan en las quejas recibidas en esta Institución.

La Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril , de universidades , que modifica la Ley Orgánica 6/2001, ha previsto, con el fin de que la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación refuerce su papel dentro del sistema universitario, autorizar su creación como agencia, de acuerdo con la Ley de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos . Con ello, se pretende facilitar la coordinación en los procesos de garantía de calidad y en la definición de los criterios de evaluación , así como, en los términos que el promotor de esta queja proponía , establecer, de acuerdo con estándares internacionales de calidad, mecanismos de colaboración, cooperación y reconocimiento mutuo entre la ANECA y los órganos de evaluación creados por las leyes de las comunidades autónomas.

Aunque se valoran los cambios introducidos en la actuación de la citada Agencia Nacional, teniendo en cuenta que los comités realizan una motivación personalizada y orientativa del currículo de cada solicitante, esta Institución se mantiene vigilante, para comprobar si, en el momento en que se lleven a cabo todas las adaptaciones previstas en la citada Ley Orgánica 4/2007, se alcanza un proceso plenamente objetivo, transparente y homogéneo en la evaluación, como garantía de la calidad de las universidades, para su integración en el Espacio Europeo de Educación Superior (07028737 y 08012740).

Por otra parte , debe traerse a colación el problema planteado por un ciudadano que comunicó que padecía un cuadro ansioso-depresivo, como consecuencia de la situación de acoso laboral a la que consideraba que había sido sometido en sus relaciones de trabajo en la Universidad de Castilla-La Mancha.

Tras haber realizado una información reservada, la universidad citada concluyó que no procedía derivar la exigencia de responsabilidad disciplinaria, al apreciarse que los hechos denunciados no habían sido probados , así como que, en ningún caso, se había producido un trato desconsiderado ni discriminatorio respecto del interesado, m con ninguna de las personas vinculadas al Vicerrectorado .

En este sentido, debe recordarse que las denuncias fundadas en un posible acoso sexual o laboral, habida cuenta del interés público que subyace en la persecución de dicha conducta, encuentran su más adecuado cauce de defensa a través de los órganos administrativos o jurisdiccionales competentes, cuyas decisiones ejercen una función depuradora de la actuación administrativa y del ordenamiento jurídico, en la medida en que pueden facilitar el restablecimiento de derechos vulnerados y actuaciones reparadoras en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

No obstante, se considera que estas denuncias constituyen una referencia indicativa para seguir trabajando en este contexto, con el fin de que se adopten medidas, como la que ha supuesto la aprobación, en la sesión del Pleno del Senado celebrada el 6 de noviembre de 2007, de la Moción por la que se insta al Gobierno a que, conjuntamente con las distintas administraciones públicas, elabore un protocolo de actuación para prevenir y evitar el acoso laboral, buscando las causas que lo han producido.

En esta misma línea, se debe valorar positivamente que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, recoja la tipificación de estas conductas e incluya en el catálogo de derechos de los empleados públicos, los relativos al respeto a su intimidad personal, especialmente, en lo que aquí interesa, frente al acoso moral y laboral.

Con independencia de las actuaciones que esta Institución sigue efectuando de oficio sobre el acoso laboral en el ámbito de la función pública de las distintas comunidades autónomas y de la Administración General del Estado, las quejas de acoso laboral que se vienen recibiendo en el ámbito universitario se siguen tramitando con el mayor interés, a fin de contribuir, en la medida de nuestras posibilidades, a erradicar estas actuaciones (07025068 y 08001844).

Como reflejo de otros aspectos relacionados con el Espacio Europeo de Educación Superior, un profesor de la Universidad Politécnica de Valencia con la categoría de Titular de Escuela Universitaria (TEU), que solicitó la excedencia voluntaria, discrepaba de la respuesta que había obtenido del Departamento de Recursos Humanos de la citada Universidad, al haberle indicado que, dado que pertenece a un cuerpo a extinguir, su plaza quedaria amortizada y no la podría recuperar y acceder a su nuevo puesto de trabajo, mediante el reingreso.

Sin embargo, de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, se desprende que aquellos titulares que no accedan a la condición de profesor titular de universidad permanecerán en su situación actual, manteniendo todos sus derechos y conservando su plena capacidad docente y, en su caso, investigadora.

Lo anterior no impide que durante su permanencia en la situación de excedencia voluntaria, se produzcan reformas o ajustes periódicos que impliquen un cambio en las circunstancias de este profesorado. De manera que el interesado deberá estar vigilante frente a la adopción de medidas normativas o reglamentarias que podrían exigir una actuación de su parte, con el fin de adecuar su situación funcional a las exigencias que se deriven de dichas medidas (08003587).

DEFENSOR DEL PUEBLO

**RECOMENDACIONES
y
SUGERENCIAS
2008**

Madrid , 2009

RECOMENDACIONES

<u>Recomendación 12/2008, de 15 de febrero, sobre el contenido de la prueba de aptitud para la homologación de títulos extranjeros de arquitecto</u>	59
<u>Recomendación 37/2008, de 13 de mayo, sobre la devolución del importe de la reserva de plaza en los colegios mayores de la Universidad</u>	175
<u>Recomendación 46/2008, de 9 de junio, para que dé cumplimiento a las normas estatales sobre realización de pruebas, previas a la homologación de títulos extranjeros de arquitecto</u>	235
<u>Recomendación 62/2008, de 3 de julio, para que se regule el régimen de disciplina académica en las universidades, con el fin de que éstas puedan desarrollar las normas sobre derechos y deberes de sus estudiantes, y los mecanismos para sus garantías</u>	293
<u>Recomendación 81/2008, de 14 de agosto, sobre la equivalencia, a efectos profesionales, de los títulos de graduado escolar y de graduado en educación secundaria obligatoria</u>	377
<u>Recomendación 104/2008, de 13 de noviembre, para que se extremen las precauciones en los envíos postales de los títulos universitarios oficiales</u>	471

Recomendación 12/2008, de 15 de febrero, sobre el contenido de la prueba de aptitud para la homologación de títulos extranjeros de arquitecto.

(BOCG. Cortes Generales. IX Legislatura. Serie A. Núm. 146, pág. 458.)

Con motivo de la tramitación de la queja presentada por don (...), se remitió a esa Universidad el oficio que se adjunta en fotocopia, en el que se solicitaba que por v. E., y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se remitiera a esta Institución la información más completa sobre el supuesto planteado por el firmante.

Desde entonces no se ha procedido por v. E. a dar cumplimiento a lo solicitado en los términos en los que fue requerido, constituyendo, por tanto, los datos recogidos en el oficio enviado por el secretario general de esa Universidad los únicos de los que dispone esta Institución, respecto a las cuestiones planteadas en nuestra solicitud de informe.

Analizados los datos facilitados junto al referido oficio, debe hacerse notar que alguno de los documentos que adjunta se hallan incompletos. Tal circunstancia se produce, por ejemplo, en la copia que se envía del oficio remitido el 7 de junio de 2007 por la Vicesecretaría de Coordinación Académica del Consejo de Coordinación Universitaria, y en el que se menciona que el supuesto que constituye el objeto de esta queja supone la inobservancia de la normativa vigente en materia de homologación de títulos extranjeros, oficio que parece constar de tres páginas y únicamente se aportan las dos últimas; así como tampoco consta el documento n.º 3 de los numerados, entre los que se adjuntan al final de la comunicación llegada a esta Institución.

Al margen de las deficiencias de carácter documental de las que adolece el oficio de la Secretaría General de esa Universidad, y tras un detenido análisis del mismo, cabe deducir que en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de esa Universidad Politécnica de Valencia se está aplicando un acuerdo -cuyo contenido textual no se menciona, como tampoco su fecha de adopción ni su vigencia- al parecer adoptado por las Escuelas de Arquitectura de España, en virtud del cual se aplica un procedimiento común para la realización de las pruebas de homologación del título de arquitecto extranjero, en el que se exige en todo caso la presentación de un proyecto final de carrera, cuya superación se requiere a todos los titulados extranjeros en proceso de homologación, como requisito previo a la expedición por las universidades de la certificación acreditativa de superación de la prueba de aptitud para obtener la credencial de homologación.

Al parecer, la superación del mencionado proyecto se requiere independientemente de que la resolución que acuerda la homologación, condicionada a la superación de una prueba de conjunto de las áreas en las que el dictamen emitido por el Consejo de Coordinación Universitaria haya apreciado carencias de formación, incluya o no la realización de tal proyecto de fin de carrera, supuesto éste que queda suficientemente reflejado en la cuestión que constituye la queja del señor (...), en el que pese a que la resolución del Ministerio de Educación y Ciencia no exigía la realización del citado proyecto, esa Universidad le había exigido su superación como materia objeto de la prueba para poder emitir a su favor la certificación acreditativa, lo que podría suponer una infracción de la normativa vigente en materia de homologación de títulos extranjeros.

Como se señala más arriba, de los documentos parcialmente aportados se desprende que el Consejo de Coordinación Universitaria dio traslado a esa Universidad de un oficio fechado el 7 de junio de 2007, en el que se hacía expresa mención a la referida infracción normativa, a pesar de lo cual y según los mismos documentos, por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura se hace en fecha posterior manifestación expresa respecto a que este procedimiento se continúa aplicando a todos los titulados en proceso de homologación.

A este respecto debe señalarse que la Constitución Española atribuye la regulación de las condiciones de homologación de títulos académicos y profesionales a la competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.30.), y a su vez la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, hace recaer sobre el Gobierno, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, las competencias normativas que

regulen las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior (artículo 36).

En virtud de tales competencias el Ministerio de Educación y Ciencia estableció reglamentariamente las condiciones de homologación por Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, y la observancia de las mismas resulta obligatoria, como también los criterios generales que la Orden ECI/1519/2006, de 11 de mayo, establece para la determinación y realización de los requisitos formativos complementarios previos a la homologación de títulos extranjeros de educación superior.

Esta última disposición normativa establece que las resoluciones en la materia deben ser motivadas, con indicación expresa de las carencias de formación que justifiquen su exigencia (artículo 1), así como que las pruebas deberán consistir en un examen sobre los conocimientos académicos del solicitante, referidos a los contenidos formativos comunes respecto de los que se hayan identificado deficiencias formativas y que se mencionen en la resolución que exija la prueba (artículos 9 y 10).

El artículo 103 del arriba citado texto constitucional dispone: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

Tal sometimiento impone a esa Universidad, como entidad de derecho público, la obligación de adecuar sus actuaciones en materia de homologación de títulos extranjeros de educación superior a cuanto disponen las normas reglamentarias señaladas, en virtud de las cuales no procede exigir a los titulados extranjeros que se presentan a la prueba de aptitud la superación de un proyecto de fin de carrera, si tal requisito no ha sido previa y expresamente mencionado en la resolución del Ministerio de Educación y Ciencia donde se exija la prueba.

En consecuencia, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procedemos a formular a V. E., como máxima autoridad de la Universidad Politécnica de Valencia, las siguientes recomendaciones:

1a. «Que se modifiquen las normas de régimen interno de esa Universidad cuya observancia implique el incumplimiento del procedimiento establecido en la Orden ECI/1519/2006, de 11 de mayo, por la que se establecen los criterios generales para la determinación y realización

de los requisitos formativos complementarios previos a la homologación de títulos extranjeros de educación superior (*Boletín Oficial del Estado* de 19 de mayo).»

2a. «Que en lo sucesivo se observen rigurosamente por esa Universidad las resoluciones del Ministerio de Educación y Ciencia, en las que se exija la prueba de aptitud para la homologación de títulos extranjeros de educación superior, y se establezca el contenido de la misma, de acuerdo con las materias en las que el Ministerio de Educación y Ciencia haya identificado deficiencias formativas.»

Agradecemos de antemano a V. E. la acogida que dispense a estas recomendaciones y quedamos a la espera del informe que sobre su aceptación ha de ser remitido según prevé el ya citado artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981.

Junto a lo anterior, y con el objeto de evaluar la procedencia de ampliar la presente investigación, ruego a V. E. que, junto a lo arriba solicitado, se facilite a esta Institución una copia del acuerdo adoptado al parecer por las Escuelas de Arquitectura, respecto al procedimiento de realización de las pruebas a las que se refiere la Orden ECr/1519/2006, de 11 de mayo, lo que se solicita al amparo de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Madrid, 15 de febrero de 2008.

Recomendación dirigida al Rector de la Universidad Politécnica de Valencia.

Recomendación 37/2008, de 13 de mayo, sobre la devolución del importe de la reserva de plaza en los colegios mayores de la Universidad.

(BOCG. Cortes Generales. IX Legislatura. Serie A. Núm. 146, pág. 440.)

Presentada queja ante esta Institución por doña(...) en nombre de su hija(...) y registrada con el número(...), se dio por admitida al estimar que reunía los requisitos legalmente establecidos y se promovió la investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaba, dando cuenta de ello a V. E., mediante comunicación del día 27 de diciembre de 2007, a los efectos que prevé el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de nuestra Institución .

Cuestionaba la señora (...) en su queja el hecho de que el último día de plazo, otorgado a su hija para abonar el importe no reembolsable correspondiente a la aceptación de la plaza de residencia que le había sido otorgada en el colegio mayor(...) para el curso 2007-2008, resultara coincidente con la fecha en la que se hicieron públicas en la Comunidad de Madrid las «notas de corte» para acceder a los estudios universitarios con mayor demanda.

Esta circunstancia había propiciado supuestos como el que afectó a su hija, al verse obligada a hacer efectivo el importe de la plaza en la referida residencia pocas horas antes de publicarse las relaciones de admitidos en las universidades de Madrid, lo que supuso que, al no lograr plaza en la universidad solicitada, perdiera el importe de 325,5 euros previamente abonados a favor del citado colegio mayor, importe calificado de no reembolsable.

Trasladada a esa Universidad esta queja, la respuesta recibida de V. E. no ofrece dudas respecto a que el referido colegio mayor había actuado de conformidad con las normas de admisión de solicitudes y adjudicación de plazas en los colegios mayores, propios y adscritos a la Universidad Complutense de Madrid, conformidad que no había sido puesta en duda por esta Institución al efectuar traslado de la presente queja a V. E.

Sin embargo, considera esta Institución que el supuesto que originó esta queja, que posiblemente no será el único de los planteados a los alumnos que se hallen en similar situación que la hija de la reclamante, justifican la necesidad de efectuar una revisión de la normativa aplicada en los procesos de admisión y adjudicación de plazas en los colegios mayores, entre la que hay que incluir las normas económico-administrativas de cada convocatoria.

Según lo expresamente previsto en la cláusula tercera de la convocatoria de 2007-2008, en la que se recogen las normas económico-administrativas aplicables, el importe de 350 euros en concepto de aceptación de plaza no es reembolsable, excepto causa de fuerza mayor documentada, concepto del que expresamente se excluye en la convocatoria no haber obtenido calificación suficiente para realizar los estudios deseados.

No cabe, a juicio de esta Institución, entender justificable tal criterio de exclusión, criterio que es, por otra parte, discrepante con el utilizado por la mayor parte de las universidades españolas que de manera prácticamente generalizada acceden a la devolución de los precios abonados por los alumnos que están pendientes de conocer la relación definitiva de admitidos, cuando acreditan adecuadamente haber sido admitidos en un centro universitario distinto a aquel en el que formalizaron la matrícula.

En consecuencia, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, reguladora de la institución del Defensor del Pueblo, procedemos a formular a V. E., en su condición de máxima autoridad de esa Universidad, la siguiente recomendación:

«Que se adopten las medidas que se estimen oportunas en orden a que en lo sucesivo las convocatorias de plazas de residencia en los colegios mayores de esa Universidad Complutense de Madrid, prevean expresamente la posibilidad de solicitar y obtener la devolución del importe correspondiente a la aceptación de la plaza de nuevo ingreso, dentro del plazo que se estime oportuno, en los supuestos en los

que el estudiante, que ya lo hubiera previamente abonado, acredite no haber sido admitido en ninguna universidad de Madrid.»

Agradeciéndole de antemano la acogida que dispense a esta recomendación y a la espera del informe que sobre su aceptación ha de ser remitido, según prevé el ya citado artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981.

Madrid, 13 de mayo de 2008.

Recomendación dirigida al Rector de la Universidad Complutense de Madrid.

Recomendación 46/2008, de 9 de junio, para que dé cumplimiento a las normas estatales sobre realización de pruebas, previas a la homologación de títulos extranjeros de arquitecto.

(BOCG. Cortes Generales. IX Legislatura. Serie A. Núm. 146, pág. 456.)

Con motivo de la tramitación de la queja número (...) presentada por don (...), se remitió a V. E. el oficio que se adjunta en fotocopia, en el que se solicitaba la remisión a esta Institución de la información más completa sobre los supuestos planteados por el firmante.

En respuesta a tal petición ha tenido entrada en esta Institución, con fecha 3 de marzo de 2008, y a través del Secretario General de esa Universidad, un informe firmado por V. E., cuyo contenido coincide con la respuesta ofrecida al reclamante el 21 de febrero de 2008 y que, si bien se acompaña de otros documentos, no responde a la solicitud que esta Institución constitucional trasladó a V. E. mediante escrito de fecha 11 de febrero de 2008.

El Defensor del Pueblo en dicho escrito solicitaba información para el esclarecimiento de supuestos concretos que, de ser ciertos, supondrían la infracción por parte de esa Universidad de lo dispuesto en la normativa reguladora de la homologación de títulos extranjeros de educación superior, de obligada observancia para las universidades, así como en diversos preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativos a la obligación de las administraciones públicas de dar respuesta expresa a los escritos y comunicaciones dirigidos por los interesados en algún procedimiento administrativo, siendo indiferente para su observancia si se trata de uno de sus estudiantes

o de un ciudadano que ha abonado a favor de esa Universidad las tarifas correspondientes a la realización de cualesquiera pruebas de aptitud.

Al margen de lo anterior, de los datos y documentos obrantes en el expediente de queja del señor (...) cabe deducir que la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de esa Universidad está exigiendo la presentación de un proyecto final de carrera a los titulados extranjeros en proceso de homologación, como requisito previo a la expedición de la certificación acreditativa de superación de la prueba de aptitud, independientemente de que la resolución que acuerda la homologación, condicionada a la superación de una prueba de conjunto de las áreas en las que el dictamen emitido por el Consejo de Coordinación Universitaria haya apreciado carencias de formación, incluya o no la realización de tal proyecto de fin de carrera.

Este supuesto queda reflejado en la cuestión que constituye la queja del señor (...), en la que pese a que la resolución del entonces Ministerio de Educación y Ciencia no exigía la realización del citado proyecto -únicamente se habían apreciado en su momento carencias en las materias de Física, Mecánica del Suelo y Cimentaciones, Historia del Arte, y Estética y Composición-, esa Universidad le ha venido exigiendo al reclamante su superación como materia objeto de la prueba. Asimismo se desprende de la notificación dirigida el 9 de noviembre de 2004 al interesado por el tribunal de homologación de títulos de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de esa Universidad, que el mencionado proyecto fin de carrera se exige a todos los titulados que pretenden la homologación del título de Arquitectura.

Por otra parte, de los mismos datos no es posible deducir que en la referida escuela se esté dando cumplimiento a los criterios de realización de las pruebas vigentes en cada momento, así como tampoco a la resolución del Defensor de la Comunidad Universitaria en la que se formulaban diversas recomendaciones para que fueran respetadas las disposiciones reglamentarias aplicables a la realización de estas pruebas de aptitud, resolución que se dictó el 31 de enero de 2001, tras detectar diversas irregularidades en el procedimiento seguido por esa Universidad para la homologación del título del señor(...).

A este respecto debe señalarse que la Constitución Española atribuye la regulación de las condiciones de homologación de títulos académicos y profesionales a la competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.30.a), y a su vez la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, hace recaer sobre el Gobierno, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, las competencias normativas

que regulen las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior (artículo 36).

En virtud de tales competencias el entonces Ministerio de Educación y Ciencia estableció reglamentariamente las condiciones de homologación por Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero -que derogaba el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero-, y la observancia de las mismas resulta obligatoria, como también los criterios generales que la Orden ECI/1519/2006, de 11 de mayo, establece para la determinación y realización de los requisitos formativos complementarios previos a la homologación de títulos extranjeros de educación superior.

Esta última disposición normativa establece que las pruebas deben consistir en un examen sobre los conocimientos académicos del solicitante, referidos a los contenidos formativos comunes respecto de los que se hayan identificado deficiencias formativas y que se mencionen en la resolución que exija la prueba (artículos 9 y 10), así como la obligación de realizar, al menos, dos convocatorias anuales (artículo 11) y de publicar al principio de cada curso académico un programa único de cada una de las materias troncales o contenidos formativos comunes susceptibles de integrar el contenido de las referidas pruebas (artículo 13).

El artículo 103 del arriba citado texto constitucional dispone que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Tal sometimiento impone a esa Universidad, como entidad de derecho público, la obligación de adecuar sus actuaciones en materia de homologación de títulos extranjeros de educación superior a cuanto disponen las normas reglamentarias señaladas, en virtud de las cuales no procede exigir, a los titulados extranjeros que se presentan a la prueba de aptitud, la superación de un proyecto de fin de carrera si tal requisito no ha sido previa y expresamente mencionado en la resolución ministerial donde se exija la prueba.

En consecuencia, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procedemos a formular a V. E., como máxima autoridad de la Universidad de Valladolid, las siguientes recomendaciones:

1ª. «Que se modifiquen las normas de régimen interno de esa Universidad cuya observancia implique el incumplimiento del procedimiento

establecido en la Orden ECJ/1519/2006, de 11 de mayo, por la que se establecen los criterios generales para la determinación y realización de los requisitos formativos complementarios previos a la homologación de títulos extranjeros de educación superior (*Boletín Oficial del Estado* de 19 de mayo).»

2a. «Que en lo sucesivo se observen rigurosamente por esa Universidad las resoluciones del departamento ministerial competente, en las que se exija la prueba de aptitud para la homologación de títulos extranjeros de educación superior, y se establezca el contenido de la misma, de acuerdo con las materias en las que el referido ministerio haya identificado deficiencias formativas.»

Agradecemos de antemano a V. E. la acogida que dispense a estas recomendaciones y quedamos a la espera del informe que sobre su aceptación ha de sernos remitido según prevé el ya citado artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981.

Madrid, 9 de junio de 2008.

Recomendación dirigida al Rector de la Universidad de Valladolid.

Recomendación 62/2008, de 3 de julio, para que se regule el régimen de disciplina académica en las universidades, con el fin de que éstas puedan desarrollar las normas sobre derechos y deberes de sus estudiantes, y los mecanismos para sus garantías.

(BOCG. Cortes Generales. IX Legislatura. Serie A. Núm. 146, págs. 450-451.)

Con motivo de la recepción de diversas quejas en relación con la tramitación procedimental de expedientes disciplinarios incoados por las universidades a sus alumnos, se ha vuelto a plantear la cuestión relativa a la vigencia y aplicabilidad a estos asuntos del Decreto de 8 de septiembre de 1954 (boletines oficiales del Estado de 11 y 12 de octubre), por el que se aprobó el Reglamento de disciplina académica.

En las quejas recibidas se cuestiona específicamente la idoneidad de una norma que, pese a ser la única actualmente vigente en materia de régimen disciplinario de los estudiantes universitarios, contiene preceptos que hay que entender derogados total o parcialmente y otros que deben ser objeto de constante reinterpretación por los órganos universitarios con competencia en materia sancionadora para acomodarlos al marco constitucional y legal vigente.

Con el objeto de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios, el Defensor del Pueblo inició de oficio, en marzo del presente año, una investigación de carácter general dirigida a obtener de las universidades públicas españolas información concreta acerca de los criterios y principios que están siendo utilizados por éstas en materia de disciplina académica y, en particular,

en lo referente a la aplicación del parcialmente vigente Decreto de 8 de septiembre de 1954, ya citado. A tal fin se solicitó el correspondiente informe a los rectores de las universidades públicas españolas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

Si bien la investigación iniciada se encuentra aún en periodo de recepción de los informes de algunas universidades, las que ya lo han emitido trasladan de manera unánime la dificultad que supone para los correspondientes instructores de los expedientes disciplinarios que se tramitan a los estudiantes universitarios la aplicación de los preceptos del Reglamento de disciplina académica, especialmente por el esfuerzo interpretativo que requiere adecuar correctamente su contenido a nuestro vigente ordenamiento jurídico, dado que varios de sus preceptos han de entenderse derogados total o parcialmente o afectados por la Constitución y por los principios generales que informan la potestad sancionadora de la Administración, en especial los referidos a los órganos competentes para la imposición de las sanciones, la clasificación de las infracciones o de las sanciones y, por último, la ausencia del régimen de prescripción de faltas y sanciones y del plazo de caducidad del procedimiento.

En términos generales las universidades, para garantizar los derechos de los estudiantes y superar las dificultades que presenta la aplicación de los preceptos vigentes del Decreto de disciplina académica, han de recurrir a la aplicación supletoria de las normas contenidas en el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, en los estatutos de las propias universidades y en sus normas de régimen interno que regulan los derechos y deberes de sus estudiantes. Esta situación, derivada del mantenimiento de la vigencia del repetido Decreto de disciplina académica de 1954, al no haber sido sustituido aún por otra norma idónea y de rango adecuado, no sólo origina inseguridad jurídica para el estudiante y la universidad, sino que también otorga una innecesaria complejidad a los expedientes disciplinarios que repercute en los órganos universitarios que deben instruirlos y resolverlos en todo caso sin dejar de respetar el principio de legalidad que están obligados a observar en su actuación.

La situación descrita ya fue objeto de estudio por el Defensor del Pueblo hace más de una década, que finalizó con la formulación de una recomendación al Ministro del entonces Ministerio de Educación

y Ciencia, en su calidad de Presidente del Consejo de Universidades, para que, en observancia de lo previsto en el artículo 27.3 de la entonces vigente Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, fueran propuestas por el Consejo de Universidades a éstas las normas que regularan las responsabilidades de los estudiantes, relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas.

Esta recomendación, que fue expresamente aceptada por el Secretario General del Consejo de Universidades el 20 de abril de 1990, quedó finalmente sin atender, manteniéndose la vigencia del Decreto de 8 de septiembre de 1954.

En la actualidad, el texto de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, no contempla el régimen disciplinario aplicable a los estudiantes universitarios, limitándose a emplazar a las universidades a desarrollar en sus estatutos y normas de organización y funcionamiento los derechos y deberes de los estudiantes proclamados en la ley, así como los mecanismos para su garantía (artículo 46.2), sin perjuicio de la futura aprobación por el Gobierno de un estatuto del estudiante universitario (artículo 46.5), previsión normativa esta última aún pendiente de ser cumplida.

Entiende no obstante esta Institución, de acuerdo con consolidada doctrina jurisprudencia! constitucional y legal que el respeto del principio de legalidad en la potestad sancionadora de la Administración -aplicable al caso de las relaciones que vinculan a la universidad con sus estudiantes- desaconseja actualmente remitir a normas de carácter reglamentario la regulación del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios, sin el previo señalamiento de unas bases reguladoras de rango legal suficiente y con las determinaciones precisas que habiliten el posterior ejercicio de la potestad reglamentaria.

En consecuencia, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y la insuficiencia de la regulación actual, y al amparo del artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se formula la siguiente recomendación:

«Que se inicien los trámites para la elaboración de una disposición, con el adecuado rango normativo, que establezca el régimen de disciplina académica en las universidades y que habilite a éstas para el desarrollo de las normas y garantías aplicables a sus estudiantes endicho ámbito.»

Agradeciendo de antemano a V. E. la remisión a esta Institución, en plazo no superior a un mes, del informe preceptivo a que hace referencia el mencionado artículo de la Ley Orgánica reguladora de esta Institución, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de la recomendación formulada o, en su caso, las razones en que se basa su no aceptación.

Madrid, 3 de julio de 2008.

Recomendación dirigida al Secretario de Estado de Universidades. Ministerio de Ciencia e Innovación.

Recomendación 81/2008, de 14 de agosto, sobre la equivalencia, a efectos profesionales, de los títulos de graduado escolar y de graduado en educación secundaria obligatoria.
(*BOCG. Cortes Generales. IX Legislatura. Serie A. Núm. 146, pág. 435.*)

Esta Institución agradece su informe, en relación con la queja formulada por don (...), registrada con el número arriba expresado, que suscribe el Subdirector General Jefe de Gabinete de ese centro directivo, por lo que se le recuerda que debe ser la propia autoridad a la que se ha dirigido esta Institución la que conteste a la solicitud de informe, de acuerdo con el mandato contenido en los artículos 18 y 19 de la precitada Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

En el citado informe se expresa que la equivalencia de titulaciones que esgrime el interesado en su queja, entre el título de graduado escolar y el título de graduado en educación secundaria, sólo está prevista en la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 11/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo (en adelante, LOGSE), a los meros efectos profesionales, no académicos, por lo que el señor (...) y todos los demás concurrentes a las pruebas de acceso en las mismas circunstancias fueron excluidos por no cumplir los requisitos.

Se significa también que la superación de las pruebas de ingreso a dicha escala, el curso de formación y el de prácticas reconoce a los interesados el grado medio de formación profesional conforme al artículo 20 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil. Por ello el artículo 27.1 de

esta última ley exige el nivel de estudios requeridos en el sistema educativo general para acceder a los centros en los que se obtienen las titulaciones equivalentes a cada uno de los grados.

En cuanto a la resolución dictada en el recurso planteado por el reclamante, se afirma que el mismo fue desestimado por Resolución de 30 de enero de 2008, del General Jefe de la Jefatura de Enseñanza, que le fue notificada al recurrente el pasado 15 de febrero, en la que se afirma, entre otros extremos, en sus fundamentos jurídicos que «el artículo 19.2 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, establece: "La enseñanza en la Guardia Civil se configura como un sistema unitario que garantiza la continuidad del proceso educativo, integrado en el sistema educativo general y servido, en su parte fundamental, por la estructura docente de la Dirección General de la Guardia Civil"».

Que el punto 2.1.10 de las bases de la convocatoria, establece entre otras condiciones para optar al ingreso en la escala de cabos y guardias: «Estar en posesión o en condiciones de obtener el título de graduado en educación secundaria o de otro equivalente académico o superior. También será posible acceder a estos estudios, acreditando la superación de la prueba de acceso que recoge el artículo 41 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, referida al acceso a la formación profesional».

De lo que se deduce que, «vistas las normas vigentes en su momento, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo, a la vez que establecía la estructura del nuevo sistema, contemplaba las previsiones relativas a las equivalencias de los títulos de los planes de estudios que se extinguían. La disposición adicional cuarta de esta ley disponía que el título de graduado escolar tendría los mismos efectos profesionales que el título de graduado en educación secundaria. En concordancia con la citada ley, el Real Decreto 986/1991, de 14 de junio, no contemplaba el título de graduado escolar como equivalente académico al de graduado en educación secundaria».

De todo ello se infiere que «el título de graduado escolar no tiene equivalencia académica con el de graduado en educación secundaria, como así lo exige la convocatoria, que es la "ley" que rige el proceso».

De lo que se concluye que «el título académico que el guardia civil (...) remitió lo es a efectos profesionales y no académicos como determina la citada base de la convocatoria».

Sobre la base de lo anterior, se confirma la no admisión del interesado al proceso selectivo de la convocatoria de acceso a la escala de cabos y guardias de la Guardia Civil anunciada por Resolución 160/38178/2007, de 17 de septiembre, al no estar en posesión del título de graduado en educación secundaria.

Analizados los argumentos expuestos por ese centro directivo, procede recordar, en primer lugar, que la disposición adicional trigesimoprimera, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, manifiesta en referencia a la vigencia de las titulaciones que:

«1. El título de graduado escolar de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de educación y financiamiento de la reforma educativa y el título de graduado en educación secundaria de la Ley Orgánica 3/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo, tendrán los mismos efectos profesionales que el título de graduado en educación secundaria obligatoria establecido en la presente ley.

2. Los títulos de bachiller de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de educación y financiamiento de la reforma educativa y de la Ley Orgánica 11/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo, tendrán los mismos efectos profesionales que el nuevo título de bachiller establecido en la presente ley.

3. El título de técnico auxiliar de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de educación y financiamiento de la reforma educativa tendrá los mismos efectos académicos que el título de graduado en educación secundaria y los mismos efectos profesionales que el título de técnico de la correspondiente profesión.

4. El título de técnico especialista de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de educación y financiamiento de la reforma educativa tendrá los mismos efectos académicos y profesionales que el nuevo título de técnico superior en la correspondiente especialidad.»

En consecuencia, es a esta ley orgánica a la que se debía haber referido ese centro directivo, tanto en el informe remitido a esta Institución, como en los fundamentos jurídicos de la resolución dictada en el recurso presentado por el interesado, puesto que es la vigente en el momento de publicarse la convocatoria a la que se refieren estas actuaciones.

Para enjuiciar el problema que ha motivado esta comparecencia, hay que tener en cuenta también que el Tribunal Supremo ha fijado la jurisprudencia de que el único organismo competente para establecer la equivalencia de titulaciones académicas es el Ministerio de Educación y Ciencia y que éste, en el ejercicio de esa competencia, ha

venido manteniendo los efectos profesionales de las equivalencias citadas, es decir su validez para el acceso a la función pública.

En cuanto a los títulos que son equivalentes se han venido dictando diversas órdenes por el Ministerio de Educación y Ciencia (con las diferentes denominaciones que éste ha tenido), en las que se establecían las que servían para el acceso a los empleos públicos y, con posterioridad, la expresada ley orgánica ha ratificado este criterio.

En el aspecto que aquí interesa, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1985, resolviendo un caso concreto, se identificó el haber aprobado las pruebas para acceso a la universidad para mayores de 25 años con el título de bachiller superior o enseñanzas medias, si bien la propia sentencia dice que sin entrar a pronunciarse sobre la equivalencia de dichas titulaciones, función reservada al entonces Ministerio de Educación y Ciencia.

Especialmente relevante para enjuiciar el problema que nos ocupa es el pronunciamiento que hace el Tribunal Supremo, en otra sentencia que estudia un supuesto referido al año 1987, la de 29 de septiembre de 1994, que dice lo siguiente:

«De acuerdo con el Dictamen de la Subdirección General de Ordenación Académica, de fecha 24 de marzo de 1987, se reconoce la equivalencia con el bachiller superior, a los únicos efectos de promoción y acceso a empleos públicos y privados, cuando se acredite haber superado las pruebas de acceso a la universidad para mayores de veinticinco años, o los específicos de ingreso a los estudios de graduado social, más un curso completo de dicha Escuela Universitaria. Como quiera que el único organismo competente para establecer la equivalencia de titulaciones académicas es el Ministerio de Educación y Ciencia, habrá que estar a lo fijado por el mismo, sin que pueda prevalecer el criterio dispar de cualquier otro órgano de la Administración del Estado.»

De conformidad con lo expresado, esta Defensoría considera que se deben aceptar las equivalencias indicadas, entre el título de graduado escolar de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de educación y financiamiento de la reforma educativa y el título de graduado en educación secundaria de la Ley Orgánica 3/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo, en el caso planteado en la presente queja, puesto que se trata de una convocatoria de promoción interna, situación a la que, en concreto, alude el alto tribunal que interpreta que los efectos profesionales a los que se refiere la ley

entonces de aplicación y, en los mismos términos, la ley orgánica actualmente vigente, son los de promoción y acceso a empleos públicos y la convocatoria aprobada por Resolución de 17 de septiembre de 2007 es de promoción interna, por lo que se estima que se debía haber aceptado la equivalencia de la titulación que posee el promotor con la de graduado en enseñanza secundaria, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo citada; sin que resulte procedente, en este sentido, argumentar, como se efectúa en el informe remitido, que puede ser un inconveniente para acoger esta interpretación el hecho de que el artículo 20 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, reconoce a los aspirantes que acceden a la escala de cabos y guardias el grado medio de formación profesional.

Sobre la base de los argumentos precedentes y, especialmente, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se ha resuelto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, recomendar a ese centro directivo:

«Que, en adelante, se acepte, para el ingreso en la Guardia Civil y en las convocatorias de promoción interna, la equivalencia entre el título de graduado escolar de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de educación y financiamiento de la reforma educativa y el título de graduado en educación secundaria de la Ley Orgánica 3/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo.»

Agradeciendo la remisión a esta Institución del preceptivo informe, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta recomendación o, en su caso, las razones que se estimen para no aceptarla, de conformidad con el artículo 30 de la indicada Ley Orgánica 3/1981.

Madrid, 14 de agosto de 2008.

Recomendación dirigida al Director General de la Policía y de la Guardia Civil. Ministerio del Interior.

Recomendación 104/2008, de 13 de noviembre, para que se extremen las precauciones en los envíos postales de los títulos universitarios oficiales.

(BOCG. Cortes Generales. IX Legislatura . Serie A. Núm. 146, pág. 456.)

Mediante escrito de 7 de mayo de 2008 se solicitó de ese Rectorado que nos fuera facilitada información detallada de las gestiones efectuadas o que pudieran efectuarse por esa Universidad para ofrecer la mejor solución a doña (...),firmante de la queja (...), motivada por el extravío de su título de licenciada en Ciencias Políticas tras haberse remitido esa Universidad a una dirección de correos incorrecta.

En respuesta de lo anterior se comunicó por v. E. que serían iniciadas de oficio las actuaciones para la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del extravío del título de licenciada en Ciencias Políticas de la señora (...).

Lo anterior implica que esa Universidad se ha limitado a dar cumplimiento a la actuación a la que obliga el apartado duodécimo de la Orden de 8 de julio de 1988, para la aplicación de los Reales Decretos 185/1985, de 23 de enero, y 1496/1987, de 6 de noviembre.

Por su parte, el presidente de Correos y Telégrafos nos ha comunicado que no consta reclamación del envío por parte del remitente -la Secretaría de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología- en la forma prevista en el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre. En este sentido, por tanto, se desprende que esa Universidad ha declinado intentar obtener del Servicio de Correos los derechos que dicho real decreto prevé para los interesados -el remitente del envío o, en su

defecto, a petición de éste, el destinatario (artículo 21.2)- por el extravío del envío postal en el supuesto de que la responsabilidad pudiera estar participada por Correos, además de por el remitente, autor del error en el envío.

El Defensor del Pueblo informó en su día a la afectada por el extravío de que la responsabilidad que pudiera corresponder a Correos por la prestación de los servicios postales, está regulada en los artículos 21 y 22 del mencionado Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales.

Asimismo se dio a la reclamante traslado de diversa información respecto al procedimiento de expedición de duplicados por extravío de un título oficial a la luz de lo previsto en la Orden de 8 de julio de 1988, así como del procedimiento para exigir la responsabilidad patrimonial previsto en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que desarrolla lo dispuesto en el título 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sin perjuicio de lo anterior, el Defensor del Pueblo entiende que el documento extraviado se trata de un título universitario oficial original, documento público al que le corresponde un indudable valor intrínseco para su titular, difícilmente sustituible por la expedición de un duplicado, ni resarcible con la indemnización prevista por la posible responsabilidad de los operadores postales por la prestación del servicio postal, o cualquier otra indemnización que por la ley pudiera corresponderle.

Por consiguiente debe lamentarse la falta de diligencia cometida por esa Universidad al efectuar el trámite al que se refiere el apartado 6.2 de la Orden de 8 de julio de 1988, para la aplicación de los Reales Decretos 185/1985, de 23 de enero, y 1496/1987, de 6 de noviembre, remitiendo el título universitario oficial de la reclamante a una dirección equivocada, lo que lleva a formular a v. E., al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, reguladora de la institución del Defensor del Pueblo, dos recomendaciones dirigidas a impedir que en el trámite de expedición de títulos oficiales por esa Universidad vuelvan a producirse supuestos como el que ha dado lugar a la presente queja.

En este sentido hemos resuelto recomendar a v. E., como máxima autoridad académica de la Universidad de Granada:

1. «Que en los envíos que deban realizarse de títulos oficiales expedidos por esa Universidad, en la forma prevista en el apartado duodécimo, punto 2, de la Orden de 30 de abril de 1990 -por la que se regula el procedimiento de expedición de determinados títulos y diplomas oficiales-, se extremen las precauciones que aseguren su recepción, y se verifique previamente la correcta dirección postal del órgano administrativo receptor del envío».

2. «Que dada la especial naturaleza que corresponde a los títulos universitarios oficiales, cuyo carácter personal e intransferible los convierte en documentos públicos creados para su uso exclusivo por el ciudadano a cuyo nombre se ha expedido, se supervise su recepción por el destinatario final en un plazo de tiempo que permita la búsqueda y localización efectiva del título en caso de extravío».

Agradeciéndole de antemano la acogida que dispense a estas recomendaciones, y a la espera del informe que sobre su aceptación ha de ser remitido, según prevé el ya citado artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981.

Madrid, 13 de noviembre de 2008.

Recomendación dirigida al Rector de la Universidad de Granada.