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

DEFENSOR DEL PUEBLO
Informe anual 2006
y
debates en las Cortes Generales

I. Informe

CORTES GENERALES

pago de las mismas en el curso inicial a los alumnos que se encuentren en el supuesto mencionado.

El informe, solicitado en septiembre de 2006, todavía no ha tenido entrada en esta Institución en las fechas en que se redacta este informe (06036622).

7.2. Enseñanza universitaria

7.2.1. Acceso a la Universidad

El proceso de admisión de alumnos que accedieron por primera vez a la Universidad en el curso académico 2006-2007, ha venido marcado nuevamente por el mantenimiento de la tendencia decreciente en el número de estudiantes que solicitan plaza para iniciar el primer curso en una universidad pública.

Los datos y cifras hechos públicos por el Consejo de Coordinación Universitaria confirman este descenso en el número de solicitudes de acceso, atribuible al menor crecimiento poblacional que afecta al grueso de jóvenes en edad de incorporarse a la Universidad, y que repercute en todas las ramas de la enseñanza, con la única excepción de las de Ciencias de la Salud.

Lo anterior se refleja en el porcentaje de quejas recibidas en esta materia, decreciente en su número respecto a pasados cursos académicos, pero proporcionalmente superior en el caso de las que provienen de alumnos que no han conseguido plaza en estudios relacionados con las Ciencias de la Salud (06036785, 06051514, 06042126, etcétera).

Por tanto, y a pesar de que el descenso demográfico es una realidad incuestionable que irá progresivamente igualando la oferta y la demanda de plazas universitarias, esta situación no está afectando a todos los estudios universitarios de manera uniforme, dado que continúa siendo deficitaria la oferta de enseñanzas para la obtención de títulos como Medicina, Farmacia, Odontología y Enfermería, para cuyo acceso han debido ejercer una función primordialmente ordenatoria de solicitudes las pruebas de acceso a la Universidad.

Y ya en lo que afecta a estas pruebas de acceso, debe señalarse que todavía durante el año académico analizado la normativa reguladora de estas pruebas ha estado afectada de la provisionalidad a la que se hacía referencia en el Informe anual del pasado año. Como se señalaba entonces, las previsiones de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, sobre los requisitos académicos y procedimentales para acceder a la Universidad, contemplaban la supresión desde el curso 2006-2007 de la prueba de acceso de carácter nacional creada por la Ley 30/1974, de 14 de julio, así como la competencia de las universidades para fijar individualmente los procedimientos de acceso a sus centros, si bien antes de la entrada en vigor de tal previsión habían ya comenzado en el Ministerio de Educación y Ciencia las labores de reforma del artículo 42 de la referida Ley Orgánica 6/2001, reforma dirigida, en uno de sus aspectos, a establecer nuevamente un único procedimiento general de admisión a la Universidad con validez en todas las universidades españolas.

Este nuevo sistema ha quedado ya contemplado en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en cuyo artículo 38 se vuelve a hacer referencia a la necesidad de superar una

única prueba para acceder a los estudios universitarios, a la que podrán presentarse todos los alumnos que estén en posesión del título de bachiller.

Restablecida pues la prueba de acceso general como requisito previo de acceso a la Universidad para los alumnos poseedores del título de bachiller, el primer decreto de desarrollo de la arriba citada LOE ha establecido su calendario de aplicación, señalando que las características básicas de la prueba de acceso habrán de ser establecidas por el Gobierno antes de finalizar el año académico 2006-2007, debiendo las administraciones educativas organizarlas a partir del año académico 2009-2010 (artículo 17.1 y 17.2 del 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).

El proceso selectivo de acceso a la Universidad del año académico 2006-2007, coincidente con el periodo de tiempo que analiza este informe, ha sido nuevamente por tanto el previsto en el ya derogado artículo 29.2 de la Ley Orgánica 111990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que exigía para acceder a la Universidad, tras la obtención del título de bachillerato, superar la prueba prevista en el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, con las modificaciones introducidas por los Reales Decretos 990/2000, de 2 de junio y 1025/2002, de 4 de octubre, resultando de aplicación por las universidades los criterios de prioridad en la adjudicación de plazas contenidos en el también derogado Real Decreto 69/2000, de 21 de enero.

La trayectoria normativa respecto de los requisitos académicos y procedimentales de acceso a la Universidad en los últimos años ha estado protagonizada, como se ha señalado, por sucesivas y diferentes previsiones normativas y reglamentarias respecto a cuáles de estos requisitos serían o no exigibles para lograr ser admitido en una universidad, lo que en ocasiones ha dificultado una interpretación uniforme de estas previsiones por parte de cada una de las universidades españolas obligadas a aplicarlas.

Un ejemplo de lo anterior se refleja en la dificultad hallada por los estudiantes para obtener de algunas universidades una resolución favorable a sus solicitudes de admisión para ini iar la licenciatura en Criminología a través del procedimiento excepcional previsto en la Orden ECI/417112004, de 13 de diciembre, aunque acreditaran todos los específicos requisitos objetivos y personales recogidos expresamente en dicha disposición.

La citada Orden ECI/417112004, de 13 de diciembre, que desarrolla la directriz general sexta del Real Decreto 8585/2003, de 4 de julio -por el que se establece el título universitario oficial de licenciado en Criminología y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a su obtención-, señala en su apartado 3°, junto a los requisitos objetivos que deben reunir los títulos en materia de criminología para obtener la equivalencia a los efectos de acceso a esta licenciatura, dos requisitos personales para que los titulados correspondientes puedan obtener de las universidades su admisión a la licenciatura en Criminología, el primero de los cuales es el siguiente:

> «Que el interesado acredite estar en posesión del título de bachiller o equivalente, al que se hace referencia en el artículo 42.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, o haber superado las pruebas de acceso a estudios universitarios para mayores de 25 años>>.

La mención que este precepto realiza de la necesidad de poseer el título de bachillerato o equivalente, exigible desde la fecha de entrada en vigor de la Orden que la contiene -23 de diciembre de 2004-, y por tanto también en los procesos de admisión en la Universidad del curso académico 2005-2006, y posteriores, hacía sin embargo referencia a un requisito dudosamente aplicable a los alumnos que habían accedido en el citado curso académico, dado que el artículo 42.2 de la Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre al que se refiere no se encontraba aún en vigor en aquella fecha. No obstante cabe entender que las correspondientes universidades no hallaron dificultad en admitir a los alumnos que accedieron a estos estudios acreditando, junto a los requisitos objetivos, la posesión de los requisitos legales vigentes para acceder a la Universidad en dicho curso académico.

El problema surgió sin embargo con los alumnos que en cursos posteriores a 2005-2006 pretendieron acceder a estos estudios universitarios acreditando la posesión del título de bachillerato, pero no la selectividad, dado que mientras ellos consideraban que cumplían la previsión contenida en el citado apartado 3° de la Orden ECI/4171/2004, de 13 de diciembre, algunas universidades entendieron que no reunían los requisitos legales de titulación para realizar estudios universitarios, y por tanto denegaron su admi- sión (Universidades de Murcia y de Valencia entre otras).

Hasta el curso 2005-2006, tales requisitos legales exigían para acceder a la Universidad la superación de las pruebas de acceso reguladas en el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre -con las modificaciones introducidas por los Reales Decretos 990/2000, de 2 de junio y 1025/2002, de 4 de octubre-, estando prevista para los cursos académicos posteriores la aplicación de las modificaciones que la Ley Orgánica 6/2001 había establecido en los requisitos académicos y procedimentales para acceder a los centros universitarios, uno de los cuales disponía la necesidad de poseer el título de bachillerato o equivalente como único requisito para estar en condiciones legales de acceder a la Universidad (artículo 42.2).

Sin duda, ésta y otras previsiones normativas fueron adoptadas por el legislador con el fin de suprimir la prueba de aptitud para el acceso a la Universidad exigida hasta entonces -supresión que finalmente no se ha llevado a cabo-, así como para dejar sin efecto los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios hasta ese momento vigentes, contenidos en el parcialmente derogado Real Decreto 69/2000 de 21 de enero, y en los preceptos del Real Decreto 704/1999 de 30 de abril, que entre tanto conservarían su eficacia.

En tal sentido la disposición final quinta de la repetida Ley Orgánica de Universidades señala expresamente que los apartados 2 y 3 del artículo 42 entrarían en vigor en el momento en que fuera expresamente derogada la Ley 30/1974, de 24 de julio, sobre pruebas de aptitud para el acceso a las facultades, escuelas técnicas superiores, colegios universitarios y escuelas universitarias -con valor reglamentario en virtud del apartado 4 de la disposición final cuarta de la Ley Orgánica 111990, de 3 de octubre-, derogación producida por el Real Decreto 1742/2003, de 19 de diciembre, que establece la normativa básica para el acceso a los estudios universitarios de carácter oficial, y que precisa, entre otros extremos, que darán acceso a la Universidad los títulos de bachillerato.

Sin embargo, de lo establecido en la disposición transitoria segunda y la disposición final cuarta del repetido Real Decreto 1742/2003, se desprende que la nueva regulación de acceso que contiene seria de aplicación sólo a partir del curso 2006-2007, manteniéndose vigente entre tanto el sistema de acceso anterior, que exige para los que poseen el título de bachillerato LOGSE, superar las pruebas de acceso a la Universidad, y someterse a los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios contenidos en el Real Decreto 69/2000, de 21 de enero.

Lo anterior ha originado, como se ha señalado, que muchos de estos alumnos que poseían el título de bachillerato LOGSE, pero no tenían superadas las pruebas de acceso, hayan visto denegadas por las universidades su admisión para acceder a la licenciatura de Criminología, aun cumpliendo literalmente los requisitos exigidos para ello en la Orden ECI/4171/2004, de 13 de diciembre.

El criterio interpretativo que se solicitó al Ministerio de Educación y Ciencia, por ser el órgano del que emanó la norma que suscitaba discrepancias interpretativas respecto a la exigibilidad o no de las pruebas de acceso a la Universidad en estos supuestos, señaló la necesidad de tomar en consideración la excepcionalidad de este procedimiento de acceso, también abierto, por ejemplo, a alumnos procedentes de un primer ciclo universitario al que habrían podido acceder a la Universidad en su momento sin haber superado la prueba de acceso por no ser antiguamente un requisito requerido a los alumnos procedentes de COU que iniciaban estudios en escuelas universitarias.

Consecuentemente el criterio del Ministerio de Educación y Ciencia, favorable a no exigir haber superado las pruebas de acceso a la Uriiversidad a los estudiantes que deseen acceder al título oficial de licenciado en Criminología, por la vía excepcional establecida en la directriz general sexta del Real Decreto 858/2003, de 4 de julio, fue convenientemente trasladado a las universidades que venían exigiéndoles este requisito, con el fin de que modificaran su proceder (06007249).

Similar manifestación de las tensiones interpretativas que genera la coexistencia de distintas normas reguladoras del acceso a la Universidad se detectó con motivo de la queja presentada por la directora de un centro extranjero de estudios de bachillerato radicado en Andalucía, y que planteaba su discrepancia con la interpretación llevada a cabo por la Comisión del Distrito Único de Andalucía respecto a las materias de las que los alumnos se tienen que examinar en las pruebas de acceso a la Universidad, para optar con carácter preferente a los estudios universitarios de su elección.

Según pudo comprobarse en la investigación practicada, el problema inicial parte de la existencia de las dos normativas diferentes que hasta el curso académico 2006-2007 son de aplicación para la realización de las pruebas de acceso a la Universidad: la que regula con carácter general la prueba de acceso a los estudios universitarios (Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, modificado por Reales Decretos 990/2000, de 2 de junio y 1025/2002, de 4 de octubre), y la norma específica para alumnos que han cursado estudios extranjeros convalidables por los correspondientes españoles, y que debían someterse a las pruebas que convoca la Universidad Nacional de Educación a Distancia, de conformidad con lo establecido en la Orden de 12 de junio de 1992, por la que se regulan las pruebas de aptitud para el acceso a facultades, escuelas técnicas universitarias y

colegios universitarios de alumnos con estudios extranjeros convalidables, modificada por Orden de 4 de mayo de 1994.

La dificultad fundamental radica en que esta última norma no establece que la elección de materias para la realización del segundo ejercicio de la prueba esté vinculada preferentemente al acceso a determinadas titulaciones, mientras que la norma que regula con carácter general el acceso a los estudios universitarios sí establece, para cada una de las cinco vías de acceso, materias vinculadas con carácter preferente para el acceso a diferentes titulaciones.

Por otra parte, la disposición transitoria segunda del citado Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, señala que a partir del curso académico 2003-2004 todos los alumnos habrían de realizar las pruebas de acceso a estudios universitarios reguladas en dicho Real Decreto. Sin embargo, en el año 2003 se aprobó una nueva normativa básica para el acceso a los estudios universitarios de carácter oficial mediante Real Decreto 1742/2003, de 19 de diciembre, que hace desaparecer la prueba de acceso a la Universidad que se viene conociendo como prueba de selectividad y establece unas nuevas condiciones de acceso de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

Este Real Decreto 1742/2003, de 19 de diciembre, si bien entró en vigor al día siguiente de su publicación, hace un aplazamiento hasta el año académico 2006-2007 de lo en él establecido en cuanto a los procesos de acceso a la Universidad, momento en el que ya estaría implantada con carácter general, y de acuerdo con el correspondiente calendario, la prueba general de bachillerato establecida en la mencionada Ley de Calidad de la Educación, y a su vez deroga el anterior Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, aunque establece un periodo transitorio para su aplicación hasta el curso académico 2005-2006.

Sin embargo, para los procesos de acceso a la Universidad de los cursos académicos 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006, el Ministerio de Educación y Ciencia fue sucesivamente autorizando a la Universidad Nacional de Educación a Distancia a aplicar la prueba regulada en la Orden Ministerial de 12 de junio de 1992, al considerar, por un lado, que la regulación del Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre podía resultar confusa ya que, mientras la disposición transitoria segunda deja sin efecto la Orden de 12 de junio de 1992 a partir del curso 2002-2003, la disposición adicional primera ordena la aplicación de la misma <<sin perjuicio de las normas específicas que regulen dichas pruebas»; y por otro lado, que la nueva normativa de acceso prevista en el Real Decreto 1742/2003, de 19 de diciembre, no sería de aplicación hasta el curso académico 2006-2007, estando ya previsto además el establecimiento de un nuevo sistema de acceso que sustituiría a las anteriores disposiciones reglamentarias.

El secretario de la Comisión del Distrito Único de Andalucía, al discrepar con la autorización dada por el Ministerio de Educación y Ciencia a la Universidad Nacional de Educación a Distancia para continuar aplicando la orden de 12 de junio de 1992 por considerarla contraria a lo establecido en el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, y además un impedimento para aplicar el criterio de prioridades previsto en el artículo 1O del Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, por el que se regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios -criterios que comparte esta Institución-,

había determinado para la adjudicación de plazas una serie de equivalencias entre las materias propias de las opciones que contempla la prueba de acceso realizada por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y las materias vinculadas con las vías previstas en el Real Decreto 1640/1999, a los efectos de aplicar los criterios de vías preferentes de acceso a titulaciones con limitación de plazas, lo que provocó inevitablemente durante el proceso de acceso correspondiente al curso 2005-2006 un perjuicio a determinados alumnos que accedían a alguna universidad andaluza, tras haber realizado las pruebas en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, si bien debe aclararse que cualquier alumno con estudios extranjeros convalidables podía optar por realizar esta prueba específica, o la de carácter general convocada por el resto de universidades públicas.

Con el fin de evitar esta misma situación en el proceso de acceso a la Universidad del curso 2006-2007, fueron efectuadas diversas gestiones dirigidas a garantizar los intereses académicos de los alumnos que decidieron presentarse a las pruebas de acceso específicas para los alumnos con estudios extranjeros convalidables (05021196).

Por otra parte, durante este último proceso de acceso a la Universidad correspondiente al citado curso 2006-2007 la realización de estas pruebas de acceso a la Universidad para alumnos con estudios extranjeros convalidables organizadas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, ha sido también objeto de análisis tras la recepción de varias quejas en las que se cuestionaba el contenido de una pregunta del examen de la asignatura optativa de Matemáticas I, de las pruebas realizadas el 1 y 2 de junio de 2006 en un instituto de bachillerato de Madrid, al considerar que el problema que había que resolver en dicha pregunta no se ajustaba a la dificultad exigida con carácter general a los alumnos de bachillerato.

Iniciada la oportuna investigación, el rector de la Universidad consultada nos confirmó que se había producido un error tipográfico en la referida pregunta, desajustándola del nivel exigible a los alumnos, por lo que la comisión organizadora de las pruebas había resuelto anularla, así como adoptar diversas medidas alternativas para evitar lesionar los intereses de los alumnos afectados, estableciendo, por otra parte, un nuevo sistema de elaboración de exámenes con mecanismos de doble revisión de las propuestas de preguntas, tendente a eliminar los posibles errores (06034195, 06032780, entre otras).

Al margen de estas cuestiones puntuales surgidas de la organización de las específicas pruebas de acceso a la Universidad para alumnos con estudios extranjeros, función que recae exclusivamente en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, debe reconocerse que se trata de una muy complicada tarea en la que, según los datos recabados por esta Institución, se plantean más de mil modelos distintos de exámenes en cada convocatoria, que se realizan simultáneamente en 40 centros dHerentes, y en tres continentes distintos.

Por todo ello, debe darse una contundente bienvenida a la previsión contenida en el artículo 38.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que dispone el acceso a las universidades españolas, sin necesidad de realizar la prueba de acceso, para los alumnos procedentes de sistemas educativos de países de la Unión Europea o de países extranjeros que hayan suscrito acuerdos internacionales, todo lo cual elimina la necesidad de estos alumnos de someterse a ninguna otra prueba de acceso en España.

Han sido varias las quejas recibidas en esta materia en las que se reclamaba la aplicación de esta previsión ya en el proceso de acceso a la Universidad del curso académico 2006-2007, aunque siguiendo el calendario de aplicación de la mencionada Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que quedó establecido por el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, no será antes del1 de junio de 2007 cuando podrán acceder directamente a la Universidad todos los alumnos procedentes de sistemas educativos de Estados que no sean miembros de la Unión Europea y que hayan suscrito acuerdos internacionales aplicables a este respecto, en régimen de reciprocidad, así como los procedentes de sistemas educativos de Estados miembros de la Unión Europea, debiendo los alumnos, en ambos casos, cumplir los requisitos académicos exigidos en sus sistemas educativos para acceder a sus universidades (artículo 17.3) (06046040, 06032780, etcétera).

Según el calendario así previsto, el resto de alumnos extranjeros en los que no se den tales circunstancias y requisitos académicos podrán presentarse hasta el 30 de septiembre de 2007 a las pruebas de acceso reguladas por Orden de 12 de junio de 1992, por la que se regulan las pruebas de aptitud para el acceso a facultades, escuelas técnicas superiores y colegios universitarios de alumnos con estudios extranjeros convalidables, modificada por la Orden de 13 de mayo de 1993 y la Orden de 4 de mayo de 1994, debiendo someterse estos alumnos, a partir del año académico 2007-2008, a las pruebas de acceso a la Universidad que deberán regularse de acuerdo a lo previsto en el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, es decir, siguiendo las características básicas de estas pruebas que serán diseñadas por el Gobierno antes de finalizar el año académico 2006-2007.

Finalmente la disposición adicional segunda del repetido Real Decreto señala que el Ministerio de Educación y Ciencia regulará con la suficiente antelación, las condiciones necesarias para que puedan acceder a la Universidad sin necesidad de realizar la prueba de acceso los alumnos en los que se den las circunstancias y requisitos académicos antes señalados.

Entre estas condiciones deben ocupar un lugar destacable los criterios de valoración que faciliten el establecimiento de un orden de prioridades, en las solicitudes de los alumnos que aspiran a acceder a centros universitarios con limitación de plazas a través de este sistema, en función de los méritos académicos que aporten, esto es, de la qtlificación académica otorgada por los correspondientes países.

En este punto cabe destacar la importancia de disponer de un sistema de equivalencias que permita establecer con la máxima equidad qué alumno tiene prioridad para realizar determinados estudios con fuerte demanda, dando por hecho que las puntuaciones no serán equivalentes, y deberán ser equiparadas con instrumentos de valoración que permitan una ordenación para el acceso a la Universidad justa y equitativa, tanto p ra los alumnos que aportan calificaciones de acuerdo al sistema educativo español, como para los que lo hacen de acuerdo a sistemas extranjeros.

Hasta el momento actual las universidades españolas aplican, a los expedientes académicos de bachillerato de los alumnos que proceden de sistemas académicos europeos, un sistema específico de baremación de calificaciones a la hora de efectuar el cálculo de la nota que a cada uno le corresponde para someterse en España a los procedimientos de adjudicación de plazas universitarias de estudios con gran demanda. Pero se trata de

un sistema obsoleto e impreciso, y la dificultad de su aplicación viene suscitando la presentación de quejas cuando se utiliza en un proceso selectivo como el del acceso a la Universidad, en el que una sola décima en una calificación puede impedir a alumnos brillantes realizar los estudios de su elección.

Debe por tanto reclamarse desde este informe el establecimiento de fórmulas que permitan lograr resultados más justos para nuestros alumnos y para los formados en el extranjero, tal y como nuestras leyes y sentido común nos imponen, y specialmente ahora, cuando a partir del próximo año académico 2007-2008 van a ser fundamentalmente las calificaciones académicas obtenidas en los estudios realizados fuera de España las únicas y principales referencias con las que contarán las universidades españolas para disponer un orden prioritario de un gran número de solicitudes (06044694, 06040065, 06032780, etcétera).

Se hace necesario por tanto que se aborde esta cuestión con ocasión del establecimiento de la normativa básica que permita a las universidades fijar los procedimientos de solicitud de plaza de aquellos alumnos que accedan a las universidades españolas procedentes de sistemas educativos de Estados miembros de la Unión Europea, o de otros Estados con los que se hayan suscrito acuerdos internacionales aplicables a este respecto, así como de los alumnos que hayan superado la prueba de acceso, con independencia de dónde hayan realizado sus estudios previos.

Cuestión relacionada con la anterior es la que se planteaba ya en el Informe de 2005, sobre la total ausencia de criterios específicos para que las universidades puedan establecer las equivalencias de las calificaciones que aportan los titulados en el extranjero que desean iniciar en España otros estudios universitarios, ausencia que se mantiene a pesar de la enorme trascendencia que tiene una correcta y equitativa ponderación, a la hora de que el titulado deba alegar sus méritos académicos universitarios previos para someterse a los procedimientos de selección para el acceso a las universidades españolas, a través del cupo de reserva para titulados -o del sistema de acceso que para éstos se establezca en el futuro- o a cualquier otro proceso selectivo en el que tales méritos sean susceptibles de valoración.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, emplazó al Gobierno para que adoptara las medidas necesarias para la plena integración del sistema español en el espacio europeo de educación superior, siendo una de ellas el establecimiento de sistemas de calificaciones académicas universitarias expresadas en forma cuantitativa, de manera que permita facilitar su comparación con el sistema de calificaciones europeo.

Lo anterior fue desarrollado por el Real Decreto 1125/2003, de S 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, señalando expresamente la escala numérica aplicable a los resultados obtenidos por cada alumno, junto a su correspondiente calificación cualitativa.

A falta de una normativa más específica, las calificaciones otorgadas por las universidades extranjeras y posteriormente convalidadas en España, tienen la equivalencia en puntos correspondiente a la calificación obtenida en el centro de procedencia. A estos efectos las universidades establecen las equivalencias entre las calificaciones numéricas

o cualitativas obtenidas en el centro extranjero y las calificaciones previstas en el citado Real Decreto 1125/2003, de S de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

La aplicación de este único sistema de equivalencias académicas universitarias es oportuno sólo si se trata de adaptar o convalidar' estudios parciales cursados en centros universitarios extranjeros a efectos de continuación de los mismos en universidades españolas, pero no resulta suficientemente preciso cuando el objetivo es aplicar una calificación global de un expediente universitario extranjero ya homologado, a efectos de que el estudiante deba someterse a los procedimientos de acceso a la Universidad en los que una sola décima puede determinar la obtención o no de una plaza en centros muy demandados, todo lo cual ha continuado provocando la presentación de quejas (06031474, 06040065, entre otras).

Afortunadamente las numerosas actuaciones practicadas por el Defensor del Pueblo sobre esta específica cuestión ante distintos órganos del Ministerio de Educación y Ciencia, y de la que se daba detallada cuenta en el Informe de 2005, han finalizado con la aceptación expresa, por parte del Secretario de Estado de Universidades e Investigación de dicho departamento, de la recomendación formulada en orden a que sean establecidos los criterios sobre la equivalencia que corresponde aplicar a las calificaciones de los estudios totales universitarios extranjeros que han obtenido la homologación.

Resultaría por tanto oportuno que, con ocasión de la reforma de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que se encuentra actualmente en proceso de elaboración, se hiciera expresa referencia a esta cuestión, determinando la competencia plena del Consejo de Coordinación Universitaria para la regulación de los criterios a los que habrán de ajustarse todas las universidades españolas, a la hora de establecer las repetidas equivalencias de estudios cursados en centros académicos extranjeros, dado que la literalidad del actual artículo 36.1 de la citada Ley Orgánica, que delimita la referida competencia al señalamiento de criterios a efectos de la continuación de estudios, fue el argumento empleado por el secretario general del Consejo de Coordinación Universitaria para rechazar en un primer momento la recomendación del Defensor del Pueblo, por considerar que la habilitación conferida por la Ley Orgánica de Universidades no le permitía establecer tales criterios (0202018).

7.2.2. Homologaciones de títulos universitarios extranjeros

Desde hace más de 1O años en todos los informes se dedica un epígrafe específico a la problemática generada por el sistema utilizado para la homologación de títulos universitarios extranjeros por los correspondientes españoles.

El procedimiento de tramitación que recogía el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, dictado hace ya dos décadas en desarrollo de la derogada Ley Orgánica 1111983, de Reforma Universitaria, resultaba ineficaz tras el extraordinario incremento en el número de solicitudes de homologación producido en los últimos diez años, originado sobre todo por el significativo aumento de la inmigración en España, así como por el impulso dado a los programas de intercambio de estudiantes, lo que según datos facilitados por

el Ministerio de Educación y Ciencia había supuesto un incremento medio anual de un 30 por 100 de solicitudes de homologación. Esta situación llegó a colapsar las unidades administrativas encargadas de la tramitación de los expedientes, provocando el consiguiente y reiterado incumplimiento de los plazos de tramitación, y con ello el inevitable descontento mayoritario de los solicitantes, todo lo cual venía reflejándose en el número de quejas recibidas año tras año en esta materia.

La adopción de las primeras medidas capaces de paliar esta situación, reiteradamente reclamadas por el Defensor del Pueblo ante el Ministerio de Educación y Ciencia, tanto en el aspecto normativo como en el necesario establecimiento de planes puntuales de actuación, ha comenzado ya a apreciarse en la tendencia significativamente decreciente en el número de quejas recibidas despe la segunda mitad del año 2005, claro reflejo de la entrada en vigor, en marzo de 2005, del Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero -por el que se regulan las condiciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación superior- que, en sustitución de la normativa anterior, simplifica sensiblemente la tramitación del expediente, e introduce la innovadora posibilidad de homologar, no a un título concreto, sino a un grado académico, lo que viene ya permitiendo a múltiples solicitantes obtener el reconocimiento del nivel académico alcanzado en sus países aunque se trate de titulaciones que no se encuentren recogidas en el catálogo de títulos universitarios oficiales españoles. Esta fórmula está resultando de gran utilidad, por ejemplo, para los ciudadanos que desean proseguir en España estudios de posgrado, o que deben presentarse a pruebas selectivas para las que se exige un determinado nivel académico, suponiendo, por otra parte, una importante agilización en el ritmo de tramitación de expedientes, lo que se traduce en el número de quejas recibidas.

Sin embargo, debe buscarse en la aún coexistencia de ambos procedimientos, el previsto en el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, y el nuevo recogido en el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero -posteriormente modificado por Real Decreto 309/2005, de 18 de marzo-, el motivo por el que son aún frecuentes las quejas recibidas sobre esta cuestión, habiéndose experimentado un notable incremento de las que se refieren a las demoras en la emisión del informe, motivado por parte del Consejo de Coordinación Universitaria .

Sobre esta deficiencia, que ha originado desde hace varios años múltiples actuaciones directas ante el Ministerio de Educación y Ciencia, el Defensor del Pueblo contaba desde 2003 con el compromiso de la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria, de intentar agilizar la tramitación acortando los plazos entre las convocatorias de las reuniones del órgano encargado de la elaboración de los informes sobre la formación que acredita cada título a homologar, y aumentando además el número de expertos evaluadores.

Sin haberse logrado la normalización de este servicio en lo que afecta a la acumulación de expedientes pendientes de informar por el Consejo de Coordinación Universitaria, el nuevo procedimiento que recoge el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, introducía una importante novedad respecto al trámite de emisión de informe sobre los contenidos formativos de los títulos, ya que a partir de su entrada en vigor serían los comités técnicos nombrados al efecto los que en sustitución de la comisión académica del Consejo de Coordinación Universitaria emitirían dichos informes.

No obstante según señalaba en su preámbulo el Real Decreto 309/2005, de 18 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, razones de oportunidad, operatividad y eficacia en la disponibilidad de medios aconsejaban que los comités técnicos previstos inicialmente dependieran del Consejo de Coordinación Universitaria a través de su secretaria general, y sería éste quien dictarla los criterios generales de actuación de los mismos, pudiendo contar con la colaboración de expertos asesores para la evaluación de los expedientes.

Cabe confiar en que la adopción de estos criterios por el Consejo de Coordinación Universitaria, y la colaboración del personal experto prevista expresamente en la norma, permitan establecer cauces realmente eficaces de actuación, agilizando la realización de este trámite y controlando las deficiencias repetidamente denunciadas ante esta Institución durante 2006 (06017900, 06043364, 06003013, 06006392, 06008490, 06009378, 06010991, 06046148, 06046518, 06046848, etcétera).

Por otra parte ha originado la presentación de un importante volumen de quejas la discrepancia de los solicitantes de homologación con los informes del Consejo de Coordinación Universitaria que exigen al titulado extranjero, previa a la homologación, la realización de pruebas de conjunto -actualmente denominadas «requisitos formativos complementarios»-, así como con diversas actuaciones de las universidades encargadas de organizarlas y convocarlas, una de las cuales, planteada por una ciudadana que se presentó a las pruebas en la Facultad de Medicina de la Universidad de Murcia, ha originado la formulación de un recordatorio de deberes legales al Rectorado de dicha Universidad, y una recomendación, con el fin de que las convocatorias de estas pruebas señalen de manera inequívoca el contenido y alcance de las mismas y los sistemas de corrección, calificación y reclamación (05016452, 06002088, 06002217, 06008598, 06038024, 06041089, 06042289, etcétera).

En lo que afecta a la tramitación de las solicitudes de homologación de títulos de especialidades en Ciencias de la Salud, se menciona la problemática sobre la que se viene realizando un atento seguimiento desde hace varios años ante la Dirección General de Universidades del Ministerio de Educación y Ciencia, en relación con la situación de suspenso en la que se encuentra la tramitación de numerosos expedientes de homologación de títulos extranjeros de enfermeros especialistas a los correspondientes títulos oficiales españoles, a causa de la ausencia de regulación del procedimiento y de los requisitos precisos para la homologación.

En el Informe de 2005 se recogía el planteamiento general de esta situación, en el que se destacaba la paralización, desde hace más de ocho años, de más de 50 expedientes de homologación de títulos extranjeros de licenciados en Obstetricia, al título español de Especialista en Enfermería Obstétrico-Ginecológica (matrona), a la espera de que fuera elaborada la normativa por la que debía regularse el procedimiento de homologación de títulos extranjeros de Enfermero Especialista, dado que para ello en el momento actual resultaba conveniente la previa aprobación de la Directiva sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Publicada la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, esta Institución ha venido puntualmente urgiendo ante el Ministerio de Educación y Ciencia la

máxima celeridad en la elaboración del real decreto que debe regular el procedimiento de homologación de las titulaciones extranjeras de especialidades en Ciencias de la Salud, entre las que deberá incluirse la homologación de títulos extranjeros de enfermeros especialistas, permitiendo la continuación de los expedientes de los numerosos afectados.

Pues bien, durante todo el año 2006 el único avance producido se ha limitado a la constitución del comité para el reconocimiento de cualificaciones profesionales de acuerdo al artículo 58 de la mencionada Directiva, que está analizando diversas cuestiones relacionadas con la misma, y concretamente los problemas que puedan producirse en la trasposición de la Directiva a la normativa interna. De acuerdo con esta situación, no es difícil deducir que en España no se va a lograr la solución de esta problemática en fecha anterior a la finalización del plazo para la incorporación de esta Directiva al Derecho nacional, fijado para el20 de octubre de 2007, lo que supondrá, en la mayoría de los casos, una espera para los afectados superior a diez años para ver iniciados los expedientes de homologación de sus títulos, desde que presentaron la correspondiente solicitud (0220692, 0200727, 0206442, 0505636, 0505837, etcétera).

Se finaliza este epígrafe con la mención a una queja planteada en mayo de 2006 por una ciudadana argentina que había presentado dos años antes una solicitud de homologación de su titulación de médico especialista en cirugía plástica, y que tras atender puntualmente los sucesivos requerimientos administrativos de subsanación de su solicitud conforme prevé la Orden de 14 de octubre de 1991 *(Boletín Oficial del Estado* de 23 de octubre), su expediente no había sido aún sometido a informe de la Comisión Nacional de la Especialidad.

Solicitada información sobre la justificación de tan lenta tramitación, la Dirección General de Universidades nos comunicó que durante el año 2006 no había habido ninguna reunión de la Comisión Nacional de la Especialidad hasta el23 de octubre de 2006, en la que sólo se había revisado un expediente.

La Orden de 14 de octubre de 1991 por la que se regulan las condiciones y el procedimiento de homologación de los títulos extranjeros de farmacéuticos y médicos especialistas a los correspondientes títulos oficiales españoles, señala que la Subdirección General de Especialidades en Ciencias de la Salud y Relaciones con Instituciones Sanitarias dispone de un plazo de tres días para someter el expediente a informe de la Comisión Nacional de la Especialidad -a través del Consejo Nacional de Especialidades Farmacéuticas o Médicas-, una vez formulada la solicitud y aportada la documentación reglamentaria en la debida forma (apartado undécimo). Por otra parte, la misma disposición normativa fija a continuación el plazo de tres meses para que la Comisión Nacional de la Especialidad, una vez recibido el expediente incoado, emita un informe debidamente motivado sobre la formación acreditada por el solicitante (apartado duodécimo).

En la tramitación del expediente de la firmante de la queja analizada se incumplieron todos los plazos señalados reglamentariamente, lo que implica una lamentable inobservancia, por parte de los organismos implicados, del principio de eficacia que legal y constitucionalmente deben presidir los actos administrativos de impulso procedimental en la tramitación de los expedientes administrativos, por lo que en fecha coincidente con la elaboración de este informe se ha solicitado del Ministerio de Educación y Ciencia la emisión de información complementaria, expresiva del motivo de las demoras ya

producidas y de las previsiones respecto a la emisión del informe y posterior resolución del expediente, con observancia de cuanto prescriben los artículos 41, 42 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los apartados undécimo y sucesivos de la Orden de 14 de octubre de 1991 arriba citada, y se ha iniciado una actuación de carácter general ante el mismo departamento, con el fin de conocer si la situación detectada es actualmente habitual en la tramitación de este tipo de expedientes de homologación, así como, en su caso, el alcance real de la misma (06014052).

7.2.3. Titulaciones universitarias

En los últimos tiempos la educación universitaria en España, tradicionalmente fundamentada en modelos de enseñanza centrados en una concepción del conocimiento como algo cerrado y estático, se ha visto desbordada por varios factores que han precipitado un cambio cultural: mayor movilidad de profesores y alumnos; intercambios y colaboración con otras universidades extranjeras; mayor presión del entorno laboral y empresarial; demandas de formación continua; introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, etcétera, dando como resultado una evolución acelerada para adaptarse al cambiante entorno social.

Esta evolución ha surgido de manera paralela a otro elemento de definitiva repercusión en el ámbito universitario: la creación del Espacio Europeo de Educación Superior.

Ambas realidades no han pasado inadvertidas para la legislación nacional. Así, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, declaraba en su exposición de motivos la necesidad de reformar la Universidad para que las instituciones de educación superior puedan «abordar, en el marco de la sociedad de la información y el conocimiento, los retos derivados de la innovación en las normas de generación y transmisión de conocimiento», y recogía en su título XIII un apartado específico para articular diversas medidas orientadas a «promover la integración de las universidades en el Espacio Europeo de Educación Superior», entre las que destacan la puesta en marcha de la integración del sistema español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior (artículo 87), la adopción del Suplemento Europeo al titulo (artículo 88.1 y 88.3), el establecimiento de modalidades cíclicas en la enseñanza (artículo 88.2), la aplicación del sistema europeo de créditos (artículo 88.3), y el fomento de la movilidad estudiantil (artículo 88.4).

Cuando estas previsiones están siendo ya desarrolladas por los correspondientes reglamentos que permitirán su aplicación progresiva antes del año 2010, resulta imprescindible la participación prioritaria de las propias universidades, que juegan un papel activo en este nuevo reto, pero también de los órganos administrativos a quienes corresponde estudiar las propuestas de las universidades, y que en definitiva son quienes deben coordinar estas propuestas y proceder a su definitiva aprobación.

Según las previsiones hechas públicas por el Ministerio de Educación y Ciencia en septiembre de 2006, las iniciativas normativas encaminadas a construir el Espacio Europeo de Educación Superior estarían concluidas en el plazo de un año, lo que permitiría iniciar los nuevos estudios de grado en el curso 2008-2009 y expedir los primeros títulos de graduado universitario en 2012.

Mientras se logran tan importantes expectativas, durante 2006 las quejas recibidas en esta materia han continuado presentando supuestos relativos al establecimiento y a la obtención y expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional establecidos por el Gobierno, de conformidad con el artículo 28.1 de la ya derogada Ley Orgánica 1111983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria y con el aún vigente artículo 35 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades, así como respecto al proceso de homologación e inclusión de los mismos en el Catálogo de títulos universitarios oficiales.

Uno de estos supuestos se refiere a la omisión por la que la licenciatura de Ciencias Políticas y Sociología, Sección de Ciencias Políticas -título actualmente expedido por las universidades del País Vasco, Autónoma de Barcelona y Universidad Nacional de Educación a Distancia- no había sido incluida en su día en el anexo del Real Decreto 1954/1994, 30 de septiembre, sobre homologación de títulos académicos universitarios según el Catálogo de títulos oficiales creado por la disposición adicional primera del Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre.

En virtud del Real Decreto 1954/1994, de 30 de septiembre, los títulos universitarios obtenidos o que se obtuvieran posteriormente conforme a planes de estudios universitarios establecidos con anterioridad a la fecha de implantación de los nuevos planes, derivados de lo preceptuado en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, quedaron homologados, en cada caso, a los incluidos en el Catálogo de títulos universitarios oficiales creado por la disposición adicional primera del Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre. Dicho catálogo se contenía en el anexo al citado Real Decreto 1954/1994, de 30 de septiembre.

En la disposición final primera de este último Real Decreto se autorizaba al Ministro de Educación y Ciencia para dictar cuantas normas fueran precisas para su aplicación y desarrollo, así como para incluir en el Anexo, en su caso y previa propuesta del Consejo de Universidades, otros títulos que habiendo sido expedidos por las Universidades deban homologarse con los oficiales del catálogo. Sin embargo, el título universitario de licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Sección Ciencias Políticas) no fue nunca incluido en el Catálogo de títulos universitarios oficiales.

Esta circunstancia, detectada a comienzos del año 2006, ha sido ya parcialmente subsanada por Acuerdo de la Comisión Académica del Consejo de Universidades de S de julio de 2006, por el que se informó favorablemente la inclusión en el anexo del referido Real Decreto 1954/1994, de 30 de septiembre, del citado título de licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Sección de Ciencias Políticas) como homologado al título actual de licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, si bien su total subsanación permanece a la espera de que sea publicada oficialmente la disposición por la que se procede a tal inclusión, acerca de lo cual esta Institución ha solicitado información de la Dirección General del Ministerio de Educación y Ciencia (06043325).

En una de las quejas recibidas en esta materia se planteaba la escasa oferta por parte de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, de estudios de primer ciclo respecto de la ofrecida por el resto de universidades públicas españolas, todas ellas presenciales. Este hecho limitaba sensiblemente, a juicio de los reclamantes, las posibilidades de acceso a la Universidad de los alumnos procedentes de formación profesional que

desean realizar estudios de un solo ciclo -para cuyo acceso disponen de un mayor porcentaje de reserva en los procedimientos de acceso- pero que, por cuestiones laborales, personales o familiares, no pueden asistir a una universidad presencial y aspiran a hacerlo en la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Es cierto que para el curso académico 2005-2006, mientras la casi totalidad de universidades públicas contaban con una amplia oferta de enseñanzas regladas de sólo primer ciclo, la Universidad Nacional de Educación a Distancia la limitaba a tres diplomaturas (Educación, Trabajo Social y Turismo) y cuatro ingenierías técnicas (Informática de Gestión y de Sistemas, e Industrial en Electrónica Industrial y en Mecánica).

Efectuada una actuación informativa ante la Universidad Nacional de Educación a Distancia pudimos comprobar que las gestiones iniciadas en el año 2003 por dicha Universidad para ampliar la oferta de estas titulaciones de primer ciclo con las de diplomado en Ciencias Empresariales y de Ingeniería Técnica Industrial, especialidad electricidad, no permitieron ofrecerlas a los alumnos hasta el curso 2006-2007, una vez finalizado el procedimiento establecido en el Real Decreto 49/2004, de 19 de enero, sobre homologación de planes de estudios y títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, dictado en desarrollo de lo dispuesto en el actual artículo 35 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Siguiendo el procedimiento que contempla el artículo 5 de dicha norma, una vez adoptado y publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se homologa el título, y publicado también oficialmente por la Universidad el correspondiente plan de estudios, es el Consejo de Gobierno de las comunidades autónomas, o el Gobierno del Estado, en el caso de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, quien debe autorizar el inicio de la impartición de las enseñanzas, momento a partir del cual, y no antes, las universidades pueden ofertarlas.

Actualmente, y con motivo de la necesaria adaptación de los títulos al Espacio Europeo de Educación Superior por Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, ha sido ya abordada la nueva estructuración de las enseñanzas universitarias, señalando que a partir del 1 de marzo de 2005, sin perjuicio de continuar la tramitación de los expedientes que con anterioridad hayan tenido entrada en el Consejo de Coordinación Universitaria, este órgano no homologará planes de estudios conducentes a la obtención de nuevas titulaciones, ni el Gobierno homologará los títulos oficiales universitarios correspondientes que no se ajusten a lo dispuesto en el referido Real Decreto (disposición transitoria primera, punto 3).

Serán por tanto los títulos de Grado que esta disposición contempla los próximos títulos que implante la Universidad Nacional de Educación a Distancia, para dar cobertura a la necesidad puesta de manifiesto en la queja analizada, títulos que persiguen, de conformidad con la nueva distribución cíclica de las enseñanzas, propiciar una formación universitaria que aúne conocimientos generales básicos junto con los conocimientos específicos orientados a la incorporación del estudiante al ámbito laboral.

Par:a dar comienzo cuanto antes a la impartición por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de los correspondientes títulos (que según el calendario previsto por el Ministerio de Educación y Ciencia será posible a partir del curso 2008-2009), esta

Universidad deberá contar previamente con el apoyo imprescindible del Gobierno del Estado para su autorización y financiación, en reconocimiento de la importantísima función social que esta Universidad tiene encomendada y viene prestando desde hace más de 30 años (05034998).

Se menciona a continuación un supuesto relacionado con el establecimiento de las directrices generales propias de los planes de estudios, conducentes a la obtención del título universitario oficial de licenciado en Ciencias del Trabajo.

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, expresamente dispone que en el establecimiento de las directrices generales propias de los títulos por el Gobierno, éstos especificarán las competencias profesionales inherentes a su obtención. En apoyo de lo anterior, un grupo de licenciados en Ciencias del Trabajo reclamaba que fueran señaladas estas competencias por el Ministerio de Educación y Ciencia, una vez que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales les había comunicado su incapacidad competencial para dicho señalamiento.

Efectuado traslado de esta situación al Ministerio de Educación y Ciencia, desde la Dirección General de Universidades se manifestó que el único departamento competente para establecer cualquier relación respecto a las atribuciones profesionales de estos titulados es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, aclarando, por otra parte, que el término «competencia profesional» que utiliza el Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, al señalar que las directrices generales propias especificarán las competencias profesionales inherentes a la obtención del título, no debe considerarse ligado a las atribuciones inherentes a las profesiones reguladas, sino que debe entenderse referido a las destrezas y habilidades, o al conjunto de saberes que han de ser inherentes a la obtención de una titulación.

En este punto debe advertirse que el término debatido, que será de aplicación sin excepción a los nuevos títulos oficiales de grado que se creen en un próximo futuro, amplía sensiblemente el tradicional enfoque del establecimiento de los anteriores planes de estudios, limitado especialmente a contenidos y horas lectivas, y que esta ampliación resultará necesaria para facilitar la movilidad de los titulados universitarios dentro de la Unión Europea, de acuerdo con el artículo 7.4 de la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, por lo que resultará preciso que los títulos obtenidos conforme a la normativa anterior -como en el supuesto del título oficial 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 éstos, 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 (06007435).

Se menciona asimismo la problemática que afecta al actual procedimiento de expedición del título oficial a los antiguos Técnicos de Empresas Turísticas (TET), título de carácter profesional, y no académico, creado por Orden del Ministerio de Información y Turismo de 30 de julio de 1964, y que emitía el Ministerio de Economía y Hacienda (Secretaría de Estado de Turismo).

Este título fue sustituido por el de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas (TEAT), equivalente a diplomado universitario (Real Decreto 865/1980, de 14 de abril, *Bolet(n Oficial del Estado* de 9 de mayo), y durante un periodo de cinco años (diez convocatorias) los alumnos TET tuvieron la oportunidad de realizar un examen que convalidaba el título profesional de TET por el de TEAT, convalidación a la que se sometieron un gran número de alumnos (2.000 aproximadamente, según datos facilitados por la Universidad Rey Juan Carlos).

Sin embargo, algunos de los que no lo hicieron no han logrado alcanzar el simple objetivo de saber ante qué órgano les corresponde formular la solicitud correspondiente en la actualidad. A tal efecto la Universidad Rey Juan Carlos les ha comunicado que la competencia para la expedición del referido título corresponde al Estado, criterio que apoya en un informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, de 22 de junio de 2004, y en las Sentencias de la Audiencia Nacional, de 4 de febrero de 1998, y del Tribunal Supremo, de 26 de marzo de 2004, que confirman la competencia estatal para la expedición del mismo.

Ciertamente estos títulos se crearon en 1963, iniciando sus actividades en el curso 1963/1964 bajo la dependencia del Instituto de Estudios Turísticos del Ministerio de Información y Turismo, teniendo competencia P.ara su expedición el Secretario de Estado de Turismo en nombre del Ministro de Comercio y Turismo, a propuesta de la Escuela Oficial de Turismo, ubicada en Madrid, centro donde se cursaban y ante la que debían revalidar los estudios los alumnos que los realizaran en otros centros autorizados.

Por Real Decreto 865/1980 de 14 de abril, se regulan nuevamente los estudios turísticos pasando a denominarse los nuevos títulos «técnicos de empresas y actividades turísticas » (TEAT) que se declaran equivalentes a diplomado universitario. A los TET se les reconocen los mismos derechos profesionales y corporativos, pero no académicos, que a la nueva titulación. Los títulos TEAT eran asimismo expedidos por el Secretario de Estado de Turismo en nombre del Ministerio de Comercio y Turismo. Posteriormente el Real Decreto 1496/1995, de 8 de septiembre señala que los títulos TEAT serán expedidos en nombre del Rey por el Ministro de Comercio y Turismo o por el órgano correspondiente de las comunidades autónomas, señalando que todos serán anotados en el Registro Nacional de Títulos, sin señalar nada con respecto a los títulos TET. Esta denominación es modificada por Real Decreto 259/1996, de 16 de febrero, pasando a designar a sus titulados como diplomados en Empresas y Actividades Turísticas, y dispone la integración de las enseñanzas de las escuelas oficiales de turismo en las universidades, cuyos títulos se expedirían por los rectores de las universidades, concediendo a los títulos TEAT los mismos derechos profesionales corporativos y académicos que a los DEAT, no así a los TET, que tendrían los mismos derechos profesionales y corporativos, pero no académicos.

En consecuencia, en opinión de la Dirección General de Universidades del Ministerio de Educación y Ciencia, el título de TET es un título profesional sin valor académico, por lo que nunca fue integrado en el Registro Nacional de Títulos, siendo expedidos por la Secretaría de Estado de Turismo, por lo que, según este organismo, la expedición de estos títulos corresponde en la actualidad a la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio.

Frente a este criterio desde la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio se mantiene que desde 1999, en que se completó el proceso de traspaso de funciones y servicios a las comunidades autónomas, el Estado carece de toda legitimidad para ejercer competencia alguna en materia de enseñanzas turísticas, por lo que no puede dictar actos administrativos en dicha materia.

Cuanto antecede implica la negativa de las administraciones estatal y autonómica para la expedición del título de referencia, en apoyo de la ausencia de atribución de competencias. Esta situación mantiene en la actualidad, por tanto, la paralización del proceso de expedición de los títulos de TET aún pendientes, lo que obliga a esta Institución a hacer uso de la oportunidad que el presente informe le confiere, de reclamar ante las Cortes Generales la adopción de cuantas medidas puedan permitir a los afectados ver reconocidos sus legítimos derechos, que en ningún caso pueden ser despojados por un conflicto de atribución de competencias entre administraciones públicas (0506953 y 06040919).

En lo que afecta a la obtención de títulos relacionados con las ciencias de la salud, durante 2006 ha continuado motivando la presentación de un gran número de quejas la puesta en marcha y tramitación de los procedimientos reglamentarios, para acceder de manera excepcional a los títulos de especialistas en Ciencias de la Salud a través de las vías transitorias que prevén las normas de acceso a estos títulos, para su expedición a profesionales que ya reúnen determinadas condiciones previas de formación.

Es el caso, por ejemplo, de la problemática planteada por un numeroso grupo de ciudadanos miembros de los colegios oficiales de biólogos de la Comunidad de Madrid y de Cataluña, respecto al reconocimiento del título de Biólogo especialista o Bioquímico especialista.

El Real Decreto 1163/2002, de 8 de noviembre, por el que se crean y regulan las especialidades sanitarias para químicos, biólogos y bioquímicos, posibilitó la obtención de dichos títulos a quienes a su entrada en vigor reúnan determinadas condiciones, por lo que a través de esta vía, y en consonancia con las previsiones contenidas en la Ley 44/2003, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, una parte importante del colectivo de biólogos había presentado ante el Ministerio de Educación y Ciencia solicitudes individuales de reconocimiento del título de Biólogo especialista o Bioquímico especialista, según los casos y de acuerdo con los requisitos exigidos en los preceptos de aplicación.

Al parecer, 400 de los expedientes generados con estas solicitudes permanecían varios años después pendientes de resolución por el Ministerio de Educación y Ciencia, quien por toda respuesta alegó al Defensor del Pueblo que la tramitación de los correspondientes expedientes se estaba llevando a cabo siguiendo escrupulosamente lo previsto en la Orden 274/2004, de S de febrero, que desarrolla el Real Decreto 1163/2002, en la que se prevé la preceptiva y previa valoración de los méritos profesionales y formativos de cada uno de los solicitantes por las correspondientes comisiones nacionales, en un primer momento, así como posteriormente por la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico-Presupuestarios del Ministerio de Sanidad y Consumo, debiendo en ambos casos emitir sendos informes preceptivos, todo lo cual dilataba sensiblemente la tramitación, dada la necesidad de proceder en cada caso a realizar un análisis riguroso de cada supuesto (06015591 y 06013101).

De similar problemática está afectada la cuestión planteada ya en anteriores informes, relativa a la tramitación de los más de 14.500 expedientes presentados al amparo de las vías transitorias de acceso al título de Psicólogo especialista en Psicología Clínica recogidas en el Real Decreto 2490/1998, de 20 de noviembre, situación también ocasionada fundamentalmente por resultar preciso el estudio cuidadoso de cada expediente por la Comisión Nacional de la Especialidad de Psicología, requiriéndose igualmente con posterioridad el preceptivo informe por la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico-Presupuestarios del Ministerio de Sanidad y Consumo.

En el Informe de esta Institución correspondiente al año 2005, se daba cuenta detallada de la adopción por el Ministerio de Educación y Ciencia de la primera medida para agilizar en lo posible la tramitación de las decenas de miles de expedientes pendientes de resolución, referida al nombramiento de profesionales especialistas en Psicología Clínica para agilizar la revisión de los expedientes a través de cuatro equipos de trabajo de diez profesionales cada uno, debiendo en todo caso la Comisión Nacional emitir el correspondiente informe-propuesta en base a la valoración hecha por los referidos grupos de trabajo.

Según los datos facilitados por el Ministerio de Educación y Ciencia sobre la evolución de esta problemática , había sido establecido un calendario de reuniones de la Comisión Nacional, a la que asistirían los cuatro grupos de trabajo, con una periodicidad de cuatro reuniones mensuales hasta lograr concluir el procedimiento.

El Ministerio de Educación y Ciencia asegura que esta solución permitirá la resolución del procedimiento con la mayor diligencia posible, y señala que con el fin de agilizarlo, en determinados casos se están teniendo en cuenta para establecer el orden del estudio de los expedientes, además del número adjudicado en función de la fecha de recepción de la solicitud, otros criterios organizativos, dándose prioridad a los expedientes presentados al amparo de la Orden PRE 1107/2002 respecto de aquellos sobre los que no se haya llevado a cabo su estudio y resolución.

Por otra parte el órgano informante señala que para minimizar en lo posible las repercusiones negativas que el retraso en la resolución de los expedientes está ocasionando en la situación laboral de los solicitantes, se están atendiendo las peticiones de agilización en la tramitación de expedientes concretos siempre que se presenten convenientemente acreditadas.

Finalmente la Dirección General de Universidades ha hecho constar ante esta Institución que la unidad responsable de este procedimiento dedica especial atención a facilitar información puntual a los interesados sobre la situación de su expediente, a través de la atención telefónica y personal.

La adopción y puesta en funcionamiento de cuantas medidas se han señalado, no han logrado evitar la presentación de un elevado número de quejas de los afectados por esta situación, dada la inevitable repercusión que la demora en la obtención del reconocimiento de esta titulación tiene en las situaciones laborales de los solicitantes (06006008, 06015591, 06016021, 06020423, 06027571, 06027588, 06027615, 06028976, 06029019, 06029033, 06029050, 06029073, 06029140, 06029158, 06029543, 06029589,

06029666,06029719,06029759,06030054, 06030473;06030644, 06030826,06031294, 06031554, 06031770, 06032102, 06032502, 06037021, 06039356, etcétera).

Por otra parte, está constituyendo igualmente motivo de queja la decisión ministerial de dar carácter desestimatorio a todas las resoluciones, dictadas sobre los recursos de reposición interpuestos contra resoluciones presuntas, por las que se desestima por silencio administrativo la solicitud de concesión del título de Psicólogo especialista en Psicología Clínica, manteniendo en suspenso la continuación de la tramitación de los expedientes hasta que se cuente con los informes correspondientes.

En este punto y desde una perspectiva técnica cabe considerar razonable la justificación aportada a esta Institución por la Dirección General de Universidades, respecto a que para resolver sobre la concesión del título es imprescindible valorar previamente el cumplimiento de los requisitos exigidos reglamentariamente, cometidos que corresponden preceptivamente a la Comisión Nacional de la Especialidad de Psicología Clínica y a la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico-Presupuestarios del Ministerio de Sanidad y Consumo. Sin embargo, jurídicamente es inaceptable el proceder comunicado por la Dirección General de Universidades, dado que implica la mantenida inobservancia de preceptos legales reguladores del procedimiento administrativo cuya observancia resulta obligatoria para los órganos que deben tramitar los expedientes, obligación que implica a las administraciones llamadas a intervenir en estos procedimientos, así como a sus titulares (06044021, entre otras).

7.2.4. Ayudas públicas al estudio y a la investigación

La referencia constitucional del derecho de todos a la educación, y del deber de los poderes públicos de garantizar este derecho, viene originando que todas las leyes orgánicas dictadas en desarrollo de este mandato constitucional contengan regulaciones específicas sobre el establecimiento de un sistema general de becas y ayudas al estudio, destinado a que nadie quede excluido del acceso a la enseñanza de niveles no obligatorios ni gratuitos por razones socio-económicas.

El artículo 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y en similares términos la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su artículo 83, encomiendan al Estado el establecimiento de un sistema general de becas y ayudas al estudio capaz de garantizar que todas las personas disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio del derecho a la educación.

Ambos textos legales emplazan al Gobierno a determinar reglamentariamente y con carácter básico las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio, las condiciones económicas y académicas que deban reunirse para obtenerlas, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación, reintegro y cuantos requisitos sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las becas, respetando las competencias normativas y de ejecución que correspondan a las comunidades autónomas.

La voluntad del legislador de que sea establecido un nuevo marco reglamentario que sustituya al actual continúa aún pendiente de ejecutar por el Gobierno del Estado, siendo en consecuencia el sistema de becas regulado por el Real Decreto 2298/1983, de 28 de

julio, el único vigente a pesar de que su contenido ha de entenderse parcialmente derogado o modificado, y susceptible de continuas reinterpretaciones por los órganos de gestión y selección.

Continúa siendo por tanto este sistema de becas inicialmente previsto en la Ley 14/1979, General de Educación, el cuerpo normativo básico que ha configurado desde el año académico 1984-1985 las sucesivas convocatorias de becas publicadas anualmente por el Ministerio de Educación y Ciencia, cuyo contenido y aplicación viene constituyendo desde entonces para el Defensor del Pueblo material de análisis constante, con motivo de la recepción y tramitación de las quejas que cada año se han presentado contra aspectos siempre mejorables del sistema general que contempla.

Con frecuencia el mayor o menor volumen de quejas en esta materia, o la particularidad concreta que se cuestiona individualmente en cada una de ellas, reflejan con bastante fiabilidad la repercusión de las novedades que cada año introduce cada convocatoria, ya sea simplificando los trámites, acortando los plazos de cobro, modificando las condiciones de carácter económico y académico exigidas, diversificando los componentes de las becas o incrementando sus cuantías.

No resulta aventurado, por tanto, considerar que el progresivo crecimiento de las inversiones destinadas a los programas de becas y ayudas al estudio convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia, y el impulso habido en su gestión para abonar el mayor número de las concedidas en el primer trimestre del curso académico que se ha analizado durante 2006, han originado un feliz descenso en el número de quejas presentadas en este ámbito, si bien porcentualmente las recibidas coinciden respecto a convocatorias anteriores en los aspectos mayoritariamente cuestionados por los solicitantes de beca: la valoración que los órganos de selección realizan de la situación económico-familiar del aspirante (06003240, 06004851, 06005742, 06007736, 06008052, 06010462, 06017349, 06034555, 06040641, 06043070, 06002783, 06002810, 06006812, 06008708, etcétera).

Entre las quejas presentadas sobre aspectos derivados de la aplicación de las fórmulas que las convocatorias contienen para establecer el nivel de renta familiar del solicitante de beca, se destaca la planteada por el padre de una alumna de bachillerato a la que se le había denegado la beca por estimar el Ministerio de Educación y Ciencia que la situación económica de su unidad familiar superaba los umbrales patrimoniales, teniendo en cuenta que la suma de los rendimientos netos del capital mobiliario superaban la cantidad establecida por la convocatoria, tras considerar que la subvención para vivienda obtenida por la familia era una ganancia patrimonial.

Lo anterior no resulta acorde con la estimación real del patrimonio familiar a los efectos de adjudicación de ayudas al estudio, ni tampoco con el espíritu que subyace en las fórmulas que la propia convocatoria de becas contiene para valorar el patrimonio del conjunto de miembros computables de la familia, que excluyen la vivienda familiar de la suma que ha de hacerse de los valores catastrales de las fincas urbanas que pertenezcan a la unidad familiar. Sin embargo como se analiza a continuación, la valoración de la situación patrimonial de la familia de la solicitante tiene su origen en el hecho de que la Agencia Estatal de Administración Tributaria incluye como ganancia patrimonial, con el mismo tratamiento y en la misma casilla del Impuesto sobre la Renta de las Personas

Físicas, las ganancias patrimoniales propias de las enajenaciones de activos financieros, bienes inmuebles, participaciones de fondos de inversión y acciones, y las subvenciones recibidas para adquisición y rehabilitación de la vivienda habitual.

En este punto resulta evidente que las rentas con ganancias de fondos, acciones, activos financieros e inmuebles deben tenerse en cuenta a la hora de conocer los indicadores de patrimonio de una unidad familiar, pues tienen naturaleza similar a la recepción de intereses explícitos que serían rendimientos de capital mobiliario. Sin embargo, la inclusión que la Agencia Tributaria efectúa en la misma casilla de la declaración de todos estos casos junto a la subvención de vivienda, produce una situación en la que, aplicando las bases de las convocatorias de becas al estudio, éstas son siempre denegadas, aunque se trate de unidades familiares cuyas únicas ganancias patrimoniales consistan en este tipo de subvenciones.

En consecuencia se trasladó a la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria la conveniencia de buscar una fórmula que permitiera separar o identificar los dos supuestos, independientemente de que después se sumen las cantidades a efectos fiscales, opinión por otra parte compartida por la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección del Ministerio de Educación y Ciencia, ante la que se sometió previamente tal criterio, lo que permitiría que los órganos de selección de becas, a la hora de evaluar la situación patrimonial del becario, pudieran tomar en consideración las ganancias patrimoniales excluyendo de éstas las subvenciones recibidas por adquisición o rehabilitación de vivienda.

La medida finalmente adoptada por la Agencia Tributaria permitirá a partir de la convocatoria de becas para el curso académico 2007-2008 identificar los diferentes elementos patrimoniales con el fin de excluir, a efectos de beca, los incrementos producidos por subvenciones para la adquisición de la vivienda habitual, al permitir a partir de la próxima declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del ejercicio 2006 que tales subvenciones públicas se identifiquen, mediante una clave específica en la casilla destinada a identificar el tipo o clase de elemento patrimonial que en cada caso dá lugar a la ganancia patrimonial declarada, con lo cual quedará resuelto el problema analizado (06006526).

La satisfactoria colaboración y coordinación entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Agencia Estatal de Administración Tributaria en la situación analizada, que permitió, mediante la adopción de medidas eficaces por parte de ambas administraciones, una solución favorable de una deficiencia localizada en el sistema de adjudicación de becas, contrasta frente al supuesto planteado por la Defensora del Pueblo de Navarra, que daba traslado de la queja de una becaria con residencia en Vizcaya, a quien por segundo año consecutivo la ausencia de cauces de coordinación e información entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Hacienda Foral de Vizcaya había supuesto la denegación de las becas solicitadas para realizar estudios en el Conservatorio Superior de Música de Navarra.

Efectuada una primera actuación informativa ante el Ministerio de Educación y Ciencia, se nos informó de que al no existir con las haciendas forales de los tres territorios que conforman la Comunidad Autónoma del País Vasco cruce de datos fiscales con el departamento, resultaba imprescindible que la interesada hubiera aportado

determinados datos fiscales presentados ante la Hacienda Foral de Vizcaya por parte de los miembros de la unidad familiar.

En el curso de la investigación se comprobó que en los correspondientes expedientes de beca sí constaban tales documentos, por haberlos aportado convenientemente la interesada en su momento, sin perjuicio de lo cual el Defensor dio traslado de una copia de los mismos al Ministerio de Educación y Ciencia, formulando una sugerencia en orden a que se procediera con urgencia a la tramitación correspondiente de la beca (06008950).

Cabe confiar en que las medidas adoptadas mediante la Resolución de 15 de septiembre de 2006, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se definen, entre otras cuestiones, las funciones de las Dependencias Regionales de Relaciones Institucionales en las Delegaciones Especiales de Navarra y del País Vasco creadas por Resolución de 2 de agosto de 2000, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, contribuyan a establecer un cauce permanente de coordinación y seguimiento de los intercambios de información entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las administraciones forales, de manera que puedan evitarse dificultades como las detectadas en este supuesto, dando cumplimiento a la previsión ya contenida en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, respecto al establecimiento de los oportunos mecanismos de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas, con el objeto de asegurar que los resultados de la aplicación del sistema general de becas y ayudas al estudio se produce sin menoscabo de la garantía de igualdad en la obtención de éstas en todo el territorio nacional (artículo 45.2).

Todos los supuestos que anteceden se refieren prioritariamente a distintos aspectos derivados de la aplicación del sistema de becas y ayudas de carácter general que a nivel nacional convoca anualmente el Ministerio de Educación y Ciencia, de conformidad con la obligación legal del Gobierno de garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación en cualquier parte del territorio.

Ello se debe principalmente a que estas convocatorias de carácter nacional. y en especial las dirigidas a los alumnos universitarios y a los de niveles posobligatorios no universitarios, llegan a un mayor número de personas y suscitan, por ello, una complicada y variada casuística que ocasiona la presentación de un mayor número de quejas que la puesta en marcha de otro tipo de convocatorias.

Sin embargo, resulta de igual interés para el Defensor del Pueblo el análisis, a través de las quejas presentadas, respecto al grado de implicación de los poderes públicos en el cumplimiento del mandato también recogido en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, respecto a que con el objeto de que nadie quede excluido del estudio en la Universidad por razones económicas, tanto el Estado y las comunidades autónomas, así como las propias universidades, deben instrumentar una política de becas, ayudas y créditos a los estudiantes, debiendo estas últimas, además, establecer modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos (artículo 45.4).

La mayor parte de las quejas analizadas sobre este aspecto se refieren a distintas discrepancias de los solicitantes con los criterios exigidos en las convocatorias de ayudas de

las comunidades autónomas o de las propias universidades, o con algún trámite procedimental del proceso de selección de solicitudes (06008956, 06042127, 06031186, etcétera).

Asimismo, merecen la atención de este informe las actuaciones realizadas en un aspecto relacionado con la obligación legal que se desprende para las universidades de lo dispuesto en el mencionado artículo 45.4, respecto al establecimiento de modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por la prestación de servicios académicos, en relación con la contenida en la disposición adicional vigésimo cuarta de la misma ley, en la que emplaza a las universidades para que en el desarrollo de la ley tengan en cuenta las disposiciones de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, en lo referente a la integración de estudiantes con discapacidades, en la enseñanza universitaria.

La institución del Defensor del Pueblo ha mantenido desde el comienzo de su actividad en 1983 una especial atención y preocupación en relación con el cumplimiento, por parte de los poderes públicos implicados, de las medidas precisas para lograr la más rápida y eficaz integración social de las personas minusválidas, y el máximo respeto a sus derechos constitucionales.

Al margen de otras actuaciones más específicas respecto a la necesidad de lograr la mayor integración social de las personas con minusvalías a través de los estudios universitarios, ya en el Informe anual correspondiente al año 1994 se mencionaba la recomendación formulada a los organismos públicos competentes, en orden a que fueran adoptadas cuantas medidas se precisaran para garantizar que las solicitudes de alumnos minusválidos que aspiren a ingresar en la Universidad, sean valoradas con el respeto debido de los criterios de reserva establecidos legalmente (9411315).

Por otra parte, durante los últimos años el Defensor del Pueblo ha formulado al Ministerio de Educación y Ciencia diversas recomendaciones generales y sugerencias específicas, en relación con la actuación de los órganos que deben aplicar los preceptos normativos relativos al cálculo y valoración de la situación económico-familiar de los solicitantes de una beca o ayuda para estudios universitarios y medios de las convocadas anualmente por el Ministerio de Educación y Cultura, preceptos que establecen, entre otras, las deducciones que deben efectuarse de la renta familiar cuando el solicitante o algún familiar esté afectado de minusvalía, así como la preferencia para obtener beca a los solicitantes en cuya familia esté afectado de minusvalía alguno de sus miembros, recibiendo en todas estas actuaciones la máxima colaboración y receptividad del departamento mencionado.

En el Informe correspondiente al año 1990 se daba cuenta de las actuaciones practicadas de oficio, para conocer el grado de cumplimiento en las universidades públicas españolas de las normas vigentes en materia de integración social de los minusválidos, en lo que hace referencia a la eliminación de barreras arquitectónicas.

Los resultados obtenidos tras la investigación practicada reflejaban un panorama ciertamente desalentador: únicamente carecían de barreras arquitectónicas los edificios de dos universidades (Carlos III y Pública de Navarra) de las treinta y tres que fueron consultadas. Esta situación originó en su momento una recomendación dirigida a diversos rectores de universidades públicas españolas, para que fueran eliminadas las barreras

arquitectónicas de sus edificios universitarios, y ello en virtud de lo dispuesto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.

Y es la observancia de esta misma ley en el ámbito universitario el motivo por el que desde hace varios años el Defensor del Pueblo viene efectuando un seguimiento del grado de reconocimiento por parte de las universidades, del derecho que corresponde a los discapacitados en su condición de estudiantes universitarios, en relación a la gratuidad de la enseñanza universitaria, derecho que se deriva, no sólo de las previsiones de gratuidad que al respecto contienen la Ley 13/1982, de 7 de abril, sino también de las expresamente recogidas en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

De los datos recabados hasta el momento cabe concluir que todas las universidades públicas españolas, a excepción de la Universidad de La Rioja y de las Universidades de Galicia, han dispuesto ya la exención de precios para los alumnos universitarios con discapacidad, exención que en la mayoría de las universidades alcanza el total del precio aunque no sea en primera matrícula (Universidades de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Navarra, País Vasco y Universidad Nacional de Educación a Distancia), afectando la exención total sólo a la primera matrícula en alguna de ellas (Universidades de Andalucía, Aragón, Cataluña, Extremadura, illes Balears y Murcia) de las cuales dos aplican una reducción de su importe para el supuesto de segundas y sucesivas matrículas (Extremadura e Illes Balears).

Entre los requisitos personales exigidos, la mayor parte de las universidades conceden la exención a todas las personas matriculadas en sus centros, y que hayan acreditado un grado de minusvalía de al menos el 33 por 100, a excepción de las universidades de la Comunitat Valenciana, que exigen para la exención un mínimo de 65 por 100 de discapacidad, en el supuesto de que los ingresos brutos anuales de la unidad familiar superen los 60.101,22 euros.

La Constitución Española establece en su artículo 49 la obligación de los poderes públicos de realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que deberán prestar la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que en su Título I otorga a todos los ciudadanos.

En observancia de este mandato constitucional, la Ley 13/1982, de 7 de abril, tantas veces citada, dispuso como uno de sus fines el de la rehabilitación de los discapacitados hasta que adquieran su máximo nivel de desarrollo personal y su integración en la vida social, considerando el acceso a la educación como uno de los medios necesarios para ello. Entre las medidas concretas en materia educativa para alcanzar sus objetivos, la ley en su artículo 30 establece la gratuidad de la enseñanza de los minusválidos en las instituciones de carácter general, en las de atención particular y en los centros especiales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución.

La ya derogada Ley Orgánica 1111983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, no hacía especial referencia a la situación de los minusválidos en el ámbito universitario -al margen de la previsión de un sistema de becas y ayudas al estudio basado en medidas de compensación-, si bien en el desarrollo de la ley las sucesivas normativas reguladoras

de los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios contemplan desde 1991 la obligación de las universidades de reservar un porcentaje de plazas para alumnos minusválidos, en el supuesto de que se trate de centros universitarios de gran demanda.

Posteriormente la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que deroga la Ley 1111983, de 25 de agosto, incorpora ya referencias específicas sobre los alumnos discapacitados, reconociendo expresamente el derecho de los estudiantes a la no discriminación por circunstancias personales o sociales, incluida la discapacidad, en el acceso a la Universidad, ingreso en los centros, permanencia en la Universidad y ejercicio de sus derechos académicos (artículo 46.2 *b),* y emplazando a las universidades a que en el desarrollo de la ley tengan en cuenta las disposiciones de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, en lo referente a la integración de estudiantes con discapacidades en la enseñanza universitaria (disposición adicional vigésimo cuarta).

Por último, la Ley 5112003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, establece medidas para garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, de conformidad con los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución Española. A estos efectos se entiende por igualdad de oportunidades la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que tenga su origen en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar con plenitud en la vida política, económica, cultural y social.

Dejando a un lado las referencias normativas que se han citado, y la evidente obligatoriedad de su observancia, es un hecho indiscutible que la formación universitaria es uno de los factores que más influyen en el logro de la plena integración en la sociedad de las personas que sufren cierto nivel de minusvalía, lo que a juicio de esta Institución justificaría suficientemente la creación y el apoyo de medidas de discriminación positiva que hagan posible la supresión de las desigualdades que padecen estas personas en muchos ámbitos de la sociedad, con el fin, no de favorecer, sino de equilibrar estas situaciones.

Sin embargo, ninguna de las sucesivas órdenes por las que se crean y actualizan los precios públicos a satisfacer por los servicios académicos prestados por las universidades de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ni las de la Junta de Galicia, recogen exención o beneficio alguno para los alumnos universitarios afectados de minusvalía, por lo que se ha recomendado a los órganos correspondientes de las citadas comunidades autónomas que se adopten las medidas necesarias que garanticen en las universidades de ambas comunidades el reconocimiento del derecho de los discapacitados, en su condición de estudiantes universitarios, a la exención de precios públicos por servicios académicos universitarios, posibilitándoles el ejercicio efectivo de tal derecho (06044462).

En lo que se refiere a las referencias normativas que vienen intermitentemente delimitando la forma de garantizar los derechos de los discapacitados, debe aplaudirse la modificación que se prevé realizar del artículo 45.4 de la Ley Orgánica en el que, tras disponer que las universidades públicas deben establecer modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos, el

proyecto de ley orgánica por la que se modificará este precepto añade: <<En todos los casos, se prestará especial atención a las personas con cargas familiares, víctimas de la violencia de género y personas con discapacidad, garantizando así su acceso y perma- nencia a los estudios universitarios».

Para finalizar las cuestiones relativas a los sistemas y programas de becas para alumnos universitarios, no debe dejarse destacar la favorable acogida que se ha dispensado por estos alumnos a los incrementos operados en el importe de las ayudas de movilidad Erasmus.

Sobre este aspecto se hacía mención en el informe correspondiente al pasado año de la importante aceptación adquirida en la actualidad por este programa, creado hace ya 20 años para fortalecer la dimensión europea de la enseñanza superior fomentando la cooperación transnacional entre universidades, estimulando la movilidad organizada en Europa y mejorando la transparencia y el pleno reconocimiento académico de los estudios y cualificaciones realizados en otro país de la Comunidad.

Aunque estas becas deben contemplarse como una ayuda para fomentar la movilidad, compensando los costes adicionales producidos por el desplazamiento a otro país y no, desde luego, para cubrir los gastos ocasionados en el país de acogida, la extremadamente escasa cuantía que se proporcionaba a los becarios españoles, que difícilmente llegaba a superar el 1O por 100 del gasto total de su estancia, motivó el inicio de oficio de una investigación ante la Agencia Nacional Erasmus, que concluyó con la proclamación, por parte de esta Institución de la indiscutible importancia que para la formación integral del estudiante universitario tiene el correcto funcionamiento y desarrollo de estos programas, por lo que se reclamaba, a través del informe correspondiente al pasado año, la necesidad de que las autoridades estatales, autonómicas, locales y universitarias, hicieran un esfuerzo adicional de colaboración con las ayudas comunitarias, aportando fondos que permitieran que la dotación de las becas ayuden a beneficiarse del programa a alumnos para los que permanecía lejana esta posibilidad.

El incremento operado en estas becas de movilidad para el próximo curso 2007-2008, que permitirá dotaciones de hasta 6.000 euros -cuando hasta el presente curso académico eran de un máximo de 1.000 euros-, posibilitará sin duda aprovechar las oportunidades que brinda este programa de becas a un gran número de alumnos que hasta el presente su nivel económico no le permitía ni aun planteárselo (05032059, 06050100, entre otras).

Se mencionan a continuación las actuaciones realizadas ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, con motivo de la presentación de las numerosas quejas presentadas de forma individual en relación con uno de los requisitos exigidos por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, para la concesión de becas para la escolarización en centros privados en el primer ciclo de educación infantil.

Las sucesivas convocatorias anuales de estas ayudas económicas a las familias se han dirigido a contribuir desde el curso 2002-2003 a facilitar y ampliar la escolarización de niños menores de 3 años de edad en la Comunidad de Madrid, medidas que quedaron consolidadas el pasado curso académico 2005-2006, mediante la publicación de la Orden 3685/2005, de 15 de julio, que establecía las bases reguladoras para la concesión de ayudas

individuales para la escolarización en centros privados en el primer ciclo de educación infantil, y aprobaba la convocatoria correspondiente a dicho curso. Una de estas bases reguladoras señalaba el requisito de los alumnos de haber nacido a la fecha de finalización del plazo para presentar las solicitudes, plazo que en la convocatoria pasada finalizaba el dia 12 de septiembre de 2005. Consecuentemente pudieron participar en la convocatoria todos los niños y niñas nacidas antes del comienzo del correspondiente curso académico.

Para el curso académico 2006-2007 volvieron a publicarse por la Consejeria de Educación de la Comunidad de Madrid las bases reguladoras para la concesión de becas para la escolarización en centros privados en el primer ciclo de educación infantil, aprobándose asimismo la convocatoria correspondiente al curso 2006-2007 (Orden 2585/2006, de 11 de mayo, *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 12 de mayo), todo lo cual esta Institución valoró positivamente, en la medida en que constituía el mantenimiento de las actuaciones emprendidas para compensar las carencias que tengan como origen situaciones de desventaja social, cultural o económica.

Sin embargo el adelanto operado en las fechas de publicación de la última convocatoria, y consecuentemente del plazo para la presentación de las solicitudes, provocó la reacción de las familias contra el requisito que suponía la exclusión de la convocatoria de todos los niños y niñas que nacieran con posterioridad al 1 de junio de 2006 -plazo posteriormente prorrogado hasta el 15 de junio de 2006 por Orden 2797/2006, de 22 de mayo-.

Tras comunicar a las familias reclamantes que los datos analizados no implicaban infracción de las normas que resultan de aplicación, se decidió solicitar del Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid su criterio sobre las cuestiones planteadas en las quejas de referencia.

Debe lamentarse que siete meses después de esta primera actuación, que estuvo seguida de tres posteriores requerimientos del Defensor del Pueblo, no haya merecido una respuesta del órgano de la Comunidad de Madrid consultado (06015282, 06016041, 06016366, 06017286, 06017324, 06017329, 06018101, 06028994, etcétera).

Se concluye este epígrafe haciendo mención de los Programas Nacionales de Becas de Formación del Person,al Investigador (FPI) y de las Becas de Formación de Profesorado Universitario.

Estas últimas son convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia para la realización de tesis doctorales en departamentos de universidades españolas, en institutos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas así como en otros organismos de investigación, mientras que las becas de formación de personal investigador son ayudas dirigidas a dotar de formación científica a aquellos titulados superiores universitarios que deseen realizar una tesis doctoral en cualquier área de conocimiento, ofreciendo asimismo posibilidades de formación en proyectos de investigación concretos financiados por el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica.

Durante el último mes del año al que se refiere este informe se ha recibido un importante número de quejas presentadas individualmente por becarios de ambos programas, que relataban la demora de varias semanas en el ingreso de la dotación econó-

mica mensual de la que constan las becas correspondiente al mes de noviembre de 2006.

Teniendo en cuenta que se trata de becas cuyo disfrute es incompatible con otra beca o ayuda y con la percepción de cualquier cuantía de naturaleza salarial-a no ser que, en el caso de las de FPI, se cuente con la expresa autorización del Ministerio de Educación y Ciencia o provengan de tareas asociadas con la actividad de investigación-, las demoras en el ingreso de su importe resulta inaceptable, por lo que se inició una actuación de carácter general ante la Dirección General de Universidades del Ministerio de Educación y Ciencia, que permanecía pendiente de respuesta en el momento de concluir este informe (06050255, 06050260, 06050304, 06050268, 06050344, 06050288, 06050271, 06050075, 06050504, 06050268, etcétera).

Se cita a continuación la reclamación planteada por distintos participantes en la convocatoria de becas posdoctorales, incluidas las becas MEC/Fulbright, convocada por Resolución de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación de 13 de septiembre de 2005, y que habían obtenido una beca por Resolución de 31 de mayo de 2006, por un periodo de dos años en el Reino Unido. Todos los reclamantes denunciaban que no se les había realizado la contratación a la que se refiere el Estatuto del Personal Investigador en formación.

El Real Decreto 1326/2003, de 24 de octubre, por el que se aprobó el Estatuto del Becario de Investigación, rompía la tradición existente en España, y frecuentemente denunciada ante esta Institución, respecto a la ausencia de regulación de los inicios de la carrera investigadora. Sin embargo esta disposición únicamente contemplaba el régimen jurídico aplicable a los doctores o a los titulados universitarios que habían obtenido el reconocimiento de su suficiencia investigadora, careciendo de innovación alguna sobre la relación jurídica del becario de investigación.

Posteriormente el Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del Personal Investigador en formación, amplía el ámbito subjetivo de aplicación del anterior Estatuto, disponiendo la previsión, para los últimos años de la formación de investigador, de una relación jurídico-laboral dentro del marco normativo general vigente.

Esta innovadora norma regula los derechos y deberes del personal investigador en formación, así como las relaciones con los centros de adscripción. Así, en su artículo 8, el Real Decreto 63/2006, de 27 de enero dispone expresamente que el organismo, centro o Universidad de adscripción deberá formalizar un contrato de trabajo en prácticas al personal investigador en formación que termine su periodo de beca, una vez obtenido el diploma de estudios avanzados o el documento equivalente. Este contrato debe cubrir, como máximo, los años tercero y cuarto desde la concesión de la ayuda a la investigación, con la finalidad de realizar la correspondiente tesis doctoral.

El establecimiento de este nuevo régimen jurídico se apoya en el hecho de que, cuando el personal investigador ha alcanzado una formación avanzada, su actividad beneficia al centro, organismo o Universidad de adscripción, concurriendo así los elementos que definen una relación laboral de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores.

Por otra parte, siguiendo lo dispuesto en la disposición adicional sexta del citado Real Decreto las ayudas de investigación dirigidas a aquellas personas que tengan el título de doctor deberán contemplar la contratación de los beneficiarios de dichos programas por parte de las entidades a las que se adscriban, mediante la formalización de un contrato laboral, debiendo la entidad convocante del programa abonar a dichas entidades la cantidad global de la ayuda. Asimismo, la disposición transitoria única señala que para la adecuación de los programas ya existentes los Ministerios de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo deberán realizar las actuaciones oportunas para que en el plazo de cuatro meses, desde la entrada en vigor del Estatuto, se produzca su efectiva aplicación.

En las quejas analizadas sobre el incumplimiento de esta concreta previsión se achaca tal inobservancia a la ambigüedad con la que ha sido redactado el párrafo del apartado de la resolución de la convocatoria por la que, en cumplimiento de la disposición adicional sexta arriba mencionada, se dispone la contratación de los beneficiarios de las ayudas con centros de destino en el extranjero, en la que literalmente se señala: «Por la Dirección General de Universidades se realizarán las actuaciones oportunas para que, de conformidad con la disposición adicional sexta del mencionado Real Decreto 63/2006, los organismos y universidades de los centros de destino en España realicen la contratación de los beneficiarios de dichas ayudas. En el caso de los beneficiarios de ayudas con centros de destino en el extranjero, la Dirección General de Universidades se gestionará la entidad contratante» (apartado décimo de la Resolución de 31 de mayo de 2006, de la Secretaria de Estado de Universidades e Investigación, por la que se conceden becas posdoctorales, incluidas las becas MEC/Fulbright).

Es ciertamente evidente la ambigüedad de esta previsión, sin que por otra parte pueda considerarse beneficiosa para el becario la medida que se ha previsto por el Ministerio de Educación y Ciencia para los supuestos en los que las entidades beneficiarias no formalicen el contrato -pérdida del derecho a recibir las ayudas e incluso inicio del procedimiento de reintegro de la ya concedida- (apartado tercero, dos, de la Orden ECI/3593/2006, de 21 de noviembre, por la que se establece la adecuación de las bases reguladoras de las convocatorias de becas predoctorales para la formación de personal investigador, gestionadas por el Ministerio de Educación y Ciencia, al Real Decreto 63/2006, de 27 de enero (06039644 y 06047742, entre otras).

Por último se recoge, finalizando este epígrafe, la actuación iniciada de oficio con motivo del contenido de informaciones publicadas en prensa, según las cuales al menos 800 investigadores españoles en el extranjero habían solicitado su reinserción en el sistema español de ciencia y tecnología.

Según estas mismas informaciones, los solicitantes habrían firmado un manifiesto, promovido por la Asociación Nacional de Investigadores Ramón y Cajal, la Asociación para el Avance de la Ciencia y Tecnología, y la Federación de Jóvenes Investigadores, en el que reclaman el establecimiento de unas vías claras de acceso y continuidad para los científicos, con un sistema de contratos que mejore las condiciones laborales conforme a la categoría profesional del investigador y basándose en criterios de selección transparentes.

En este sentido las mismas informaciones señalaban que tales reclamaciones derivan de la poca capacidad de España para absorber a nuevos investigadores, así como para dar estabilidad laboral a los primeros que fueron contratados en virtud del Programa Ramón y Cajal, dirigido a la contratación laboral, por un plazo de cinco años, de doctores en todas las áreas de conocimiento, por centros I+D españoles.

Aun encontrándose la presente investigación de oficio a la espera del informe que sobre la realidad y alcance de este supuesto se ha solicitado de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia, debe reclamarse de los poderes públicos desde este informe el máximo esfuerzo y determinación, y una participación real y efectiva en el proceso de elaboración y de decisión de los planes y actuaciones en investigación científica y desarrollo tecnológico, teniendo en cuenta que los cambios más importantes que se están produciendo en la sociedad en los últimos tiempos se deben, fundamentalmente, a los efectos positivos de la ciencia y la tecnología sobre el desarrollo económico y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos (06051158).

8. ADMINISTRACIÓN SANITARIA

En el año 2006 se cumple el vigésimo aniversario de la Ley General de Sanidad, texto legal que posibilitó un proceso de transformación desde un sistema de Seguridad Social hacia un modelo de Sistema Nacional de Salud, lo que ha promovido importantes cambios y avances en el ámbito sanitario español. No obstante los logros alcanzados, el Sistema Nacional de Salud debe afrontar importantes retos para su consolidación y modernización.

Tal conclusión se desprende del alcance y naturaleza de las quejas formuladas ante el Defensor del Pueblo durante el año 2006, que inciden especialmente, y entre otros, sobre los diez aspectos que seguidamente se detallan: la plena efectividad de la universalización del derecho a la asistencia sanitaria; el excesivo acento en la atención curativa frente a la preventiva y paliativa; desigualdades territoriales y actualización de lacartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud; carencias e inadecuaciones en materia de salud mental; el escaso desarrollo de la atención sociosanitaria; la persistencia de demoras, en ocasiones inaceptables, en la prestación de la asistencia sanitaria; la necesidad de diseñar estrategias comunes en cuidados paliativos, genética y tratamiento del dolor; insuficiente cultura del reconocimiento del error en materia de seguridad de los pacientes; progresiva escasez de profesionales en determinadas áreas clínicas, y limitaciones en la atención en enfermedades raras o poco frecuentes.

En conexión con lo anterior, es importante recordar que, desde la óptica de los ciudadanos, tan importante como establecer cuáles son las prestaciones financiadas por el Sistema, es el determinar las condiciones en que se van a ofertar los servicios. En relación con ello, debe tenerse presente que la relación entre calidad asistencial y la satisfacción de los usuarios es compleja. La percepción de la satisfacción depende, en gran medida, del grado de participación que el usuario percibe en su relación clínica y del nivel de comunicación alcanzado.

DEFENSOR DEL PUEBLO

RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS 2006

Madrid, 2007

RECOMENDACIONES

Recomendación 5/2006, de 11 de enero, sobre la reducción de horario que afecta a algunos profesores tutores 33

Recomendación 15/2006, de 7 de febrero, sobre establecimiento de criterios sobre la equivalencia de las calificaciones de estudios totales universitarios homologados 75

Recomendación 16/2006, de 7 de febrero, sobre la imprecisa redacción de una norma autonómica sobre precios públicos universitarios, respecto a los requisitos para la exención 79

Recomendación 25/2006, de 1 de marzo, sobre modificación del calendario de las pruebas de acceso a la Universidad de Cataluña..... 115

Recomendación 29/2006, de 14 de marzo, sobre cumplimiento de las bases de las convocatorias de ayudas Séneca para movilidad de estudiantes 129

Recomendación 48/2006, de 8 de junio, sobre la validación de titulaciones para el alta en el Colegio de Administradores de Fincas..... 209

Recomendación 53/2006, de 5 de julio, sobre el contenido de las convocatorias de las pruebas de aptitud que se celebren en la Universidad de Murcia para la homologación de títulos 239

Recomendación 68/2006, de 29 de septiembre, sobre suspensión indebida de la tramitación de expediente 285

Recomendación 69/2006, de 29 de septiembre, sobre suspensión indebida de la tramitación de expedientes 289

Recomendación 94/2006, de 13 de diciembre, para que se proceda a la trasposición de la Directiva 2005/71/CE a la normativa española, especialmente respecto a la reagrupación inicial de familiares de investigadores y científicos de terceros países, así como que se establezcan normas similares para los familiares de profesores universitarios con vinculación temporal en labores exclusivamente docentes 369

Recomendación 5/2006, de 11 de enero, sobre la reducción de horario que afecta a algunos profesores tutores.

(BOCG. Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Núm. 388, pág. 418)

Se ha recibido su último informe, así como diversos escritos de los interesados que han sido incorporados a la queja que se tramita ante esta Institución con el número arriba referenciado.

En la misma línea en que se ha venido examinando la cuestión de la posible laboralidad de algunos profesores tutores de la UNED, se presentan por los citados comparecientes algunas objeciones respecto a la oposición por parte de esa Universidad a aplicar el contenido de lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 2005/1986, de 25 de septiembre, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, sobre régimen de la función tutorial en los centros asociados, que permitiría integrar a algunos de estos docentes en el régimen general de la Seguridad Social.

Por otra parte, se añade en esta comparecencia, la discrepancia que sostienen los reclamantes respecto a las reducciones horarias que han experimentado en su dedicación docente, constituye, a su juicio, una arbitrariedad, al existir una relación de causa-efecto entre la consideración de la UNED de que han sobrepasado una dedicación superior a las 75 horas anuales de las establecidas en el artículo 3 del citado Real Decreto y el efecto de reducir su horario, con la finalidad de no verse obligada esa Universidad a introducir las modificaciones que potestativamente permite la disposición adicional segunda de la indicada norma, al prever que "... con carácter excepcional y siempre que así lo aconsejen las necesidades docentes existentes, el Patronato de un centro asociado o, en su caso, el órgano que haga las veces del mismo podrá introducir modificaciones al régimen tutorial, tanto con carácter general como en relación a un número

determinado de profesores tutores, en función de su dedicación académica".

Una vez centrado cuál es el objeto del debate en esta nueva comparecencia, y por lo que respecta a la primera de las cuestiones planteadas, debe recordarse que el Defensor del Pueblo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, formuló ante ese Rectorado una recomendación[1], en la que se consideró que una adecuada interpretación de las normas que regulan el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 35.1 y 41 de la Constitución, posibilitaría adaptar para este profesorado una solución que no les privase del derecho constitucional a integrarse en el régimen público de la Seguridad Social, en los términos que prevé el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Dicha recomendación no ha surtido efecto, porque no fue finalmente aceptada por esa Universidad y, posteriormente, aunque nuestros órganos jurisdiccionales no se han pronunciado abiertamente sobre la negativa a considerar la no laboralidad de los servicios prestados por los tutores de la UNED que exceden de la franja horaria establecida, hay que reconocer que tampoco han afirmado lo contrario, por lo que la vía de reconocimiento jurisdiccional que podría haberse esperado de dicha instancia no se ha producido y por lo tanto el resultado no ha sido en absoluto nada favorecedor a las pretensiones que vienen postulando los reclamantes durante estos últimos años.

Aunque es evidente que los comparecientes ya conocen cuál es la situación expuesta, ese es un aspecto del que esta Defensoría debe partir y que condiciona *in limine* cualquier actuación que pueda ir más allá de lo que nuestros tribunales hayan establecido y de lo que esa Administración, en el marco de un procedimiento de queja, haya expresado ante el Defensor del Pueblo, por lo que, con estos antecedentes no resultaría posible incidir nuevamente en aspectos de un problema que, conforme a la naturaleza de los hechos, la posición de nuestros tribunales y la situación jurídica que define el campo de actuación del Defensor del Pueblo, ya condujeron en su momento a la conclusión de nuestras actuaciones dando cuenta a las Cortes Generales, de acuerdo con lo dispuesto en la citada Ley Orgánica 3/1981.

Sin embargo, la cuestión que ha sido estudiada detenidamente durante estos años a través de este procedimiento de queja, debe ser

[1] Recomendación 8/2002, publicada en el volumen correspondiente al año 2002 de esta serie.

objeto de nuevo análisis a raíz de los nuevos datos que los interesados introducen en sus escritos, en los que han venido expresando su situación de desconcierto e inquietud, como consecuencia del contenido de un informe no oficial-pero sí indicativo- al que han tenido acceso, emitido por el asesor jurídico de la UNED, en relación con una propuesta de Real Decreto sobre la función tutorial.

Se afirma en las conclusiones del citado informe que la conversión de los profesores-tutores con dedicación superior a las 75 horas anuales en personal contratado en régimen laboral a tiempo parcial, no se opone al vigente Real Decreto 2005/1986, que, por el contrario, contempla implícitamente esa posibilidad sin necesidad de llevar a cabo ninguna reforma normativa, al facultar en su disposición adicional segunda a los patronatos de los centros asociados para introducir modificaciones al régimen tutorial, tanto con carácter general, como en relación a un número determinado de profesores-tutores, en función a su dedicación académica.

Al margen de las dificultades que se presentan -que no deben obviarse y que se reproducen en dicho informe- y que condicionan la laboralidad de este profesorado, al cumplimiento de los principios constitucionales de acceso a la función pública docente universitaria, se considera positivo que por vez primera, y a través de un texto emitido en el seno de dicha Universidad, se advierta de la posibilidad de que dicho profesorado tutor pueda considerarse como personal contratado en régimen laboral, y que esta relación pueda ser concertada por tiempo indefinido.

Esta declaración, aun cuando no se adecua a las manifestaciones de voluntad, de juicio o de conocimiento, que se desprenden J1.aturalmente de todo acto administrativo caracterizado por su ejecutividad e impugnabilidad, constituye objetivamente una manifestación de voluntad interna, realizada en atención a una consulta y cuyos eíectos, desde el punto de vista operativo y de defensa de los derechos que se ventilan en este procedimiento de queja, no deben resultar indiferentes.

En todo caso, teniendo en cuenta la claridad interpretativa que se deduce de dicho texto, no se alcanza a comprender en qué aspectos concretos de la reclamación de estos profesores tutores podría considerarse -como lo hace ese Rectorado- que la misma resulta tendenciosa, parcial o subjetiva.

A lo anteriormente expuesto, debe añadirse que a esta Institución no le sorprende, como sí le ocurre a los interesados, el hecho de que pueda parecer contradictoria la posición de esa citada Universidad, en los distintos momentos en que se ha sustanciado este conflicto jurídico.

A este respecto, debe indicarse que no es lo mismo la función que debe ejercer la Administración, desde la posición de demandada en un concreto proceso judicial, como aquella otra función genérica y objetiva basada en la idea de servicio, a través de la cual, mediante la potestad reglamentaria y el propio dinamismo que reclama la acción administrativa, puedan innovarse determinadas pautas de conducta que, como en el supuesto que nos ocupa, han dado lugar a situaciones consentidas por la propia Universidad y que han causado a los interesados consecuencias injustas.

En la línea del informe del asesor jurídico de la UNED, esta última hubiera sido la conducta más razonable del órgano de gobierno de dicha Universidad, sin embargo, consciente de las situaciones preexistentes de estos profesores tutores, que durante muchos años han tenido una dedicación docente superior a las 75 horas anuales a las que hace referencia el artículo 3 del Real Decreto 2005/1986 citado, y pese a los informes realizados en el marco de una actividad administrativa consultiva, lo cierto es que esa Administración no ha dado una respuesta adecuada al problema planteado, no sólo en orden a reconocer que estos tutores han sido gravados con una carga mas allá de lo establecido en la norma sin reciprocidad alguna en cuanto a dicha prestación, sino también en cuanto a la conducta, a nuestro juicio inmotivada, respecto a su reducción horaria, que pugna, a nuestro juicio, con los principios de buena fe y de confianza legítima que deben acompañar a cualquier actuación administrativa.

Esta Defensoría desconoce los motivos organizativos y de atención a las necesidades educativas, que han llevado a la Administración a la adopción de la reducción horaria de su función tutorial; en todo caso debe indicarse que el Defensor del Pueblo carece de las competencias necesarias para introducir otros criterios distintos a los adoptados por esa Administración en el ejercicio de sus potestades autoorganizatorias.

Sin embargo, esta Institución entiende que si bien esa Administración, al establecer dicha reducción, se habría liberado parcialmente del motivo esencial que ha dado lugar a esta queja, no debe olvidarse de que esa no era la respuesta idónea para este profesorado frente al problema expuesto. Es más, quizá con esta conducta revisora basada en una reducción de horario para todos estos profesores, implícitamente pudiera estarse reconociendo que la situación expuesta era anormal o disfuncional, por lo que, lejos de haberse adoptado una medida restrictiva como la que se ha adoptado a través de una especie de *reformatio in peius* para estos docentes, lo más conveniente hubiera sido tratar de analizar la problemática expuesta, teniendo en cuenta la

situación de hecho en la que se han encontrado estos ciudadanos, que han venido prestando a la comunidad académica unos servicios con una dedicación que necesariamente ha contribuido a la mejora de la calidad educativa de esa Universidad.

En razón a todo lo expuesto, esta Defensoría considera que la situación en la que se encuentra este profesorado se ha agravado, tanto por la sensible pérdida de sus retribuciones económicas al haber sido reducido su horario, como porque después de muchos años de haber prestado servicios docentes a esa Universidad con carácter de exclusividad, se les priva ahora de la estabilidad fáctica en la que desempeñaban sus funciones y, en consecuencia, jurídicamente se les aboca a un futuro incierto desde el punto de vista profesional.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la equiparación que se predica en el artículo 5 del Real Decreto 2005/1986 de la actividad tutorial respecto de los becarios de docencia e investigación de las fundaciones, no ha sido mantenida en la disposición adicional primera del Real Decreto 1326/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el estatuto del becario de investigación, toda vez que la misma prevé que esta norma no será de aplicación a los tutores de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que, de acuerdo con la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades, se regirán por su normativa específica.

Las consecuencias de dicha exclusión son las de no poder acceder, como sí lo han hecho los becarios, a los beneficios del sistema de Seguridad Social, por medio de una inclusión en su régimen general, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.5 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 111994, de 20 de junio.

En definitiva, desde una posición más abierta, como la contenida en el informe del asesor jurídico de la UNED, y de acuerdo con una interpretación en el sentido más favorable a la defensa de los derechos constitucionales de los reclamantes, sería deseable que esa Universidad, contando con la participación de todos los miembros de la comunidad universitaria, examinara nuevamente la situación en la que dicho personal se encuentra, en la medida en que pueda reconocerse una situación que compense los altos periodos de dedicación empleados en sus tareas docentes, bien a través de los medios de tutela que ofrece la propia acción administrativa, o a través de propuestas de promoción normativa o reglamentaria que permitan dar solución a las reivindicaciones expuestas, dentro de un nuevo régimen jurídico de los profesores tutores de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Por otra parte, al margen del propio perjuicio que ha causado a los interesados la disminución de horario de tutorías, esta Defensoría ha apreciado, a través de las comparecencias de estos docentes, que las decisiones adoptadas por los centros asociados de la UNED, en relación a los recortes citados de horario que han padecido, no han sido debidamente motivadas en los términos que contempla la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que dicha actuación, teniendo en cuenta que ha supuesto la modificación y corrección sustancial de la dedicación horaria de dichos docentes, no debe impedir el establecimiento de unos niveles de transparencia adecuados, basados en criterios de decisión que sean objetivos y razonables.

En todo caso, constituye un deber de buena administración encontrar una salida respecto a los problemas expuestos por este profesorado que no implique un empeoramiento o agravamiento de su situación inicial.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, y conscientes de las dificultades que desde el punto de vista constitucional y legal puedan apreciarse para resolver esta problemática, he resuelto formular la siguiente recomendación:

"Que se realicen las acciones necesarias para encontrar una solución al problema de reducción horaria, que afecta a algunos profesores tutores, como consecuencia a haber rebasado las 75 horas anuales a las que se refiere el artículo 3 del Real Decreto 2005/1986".

Igualmente, sobre la base de los preceptos anteriormente citados y en la línea propuesta en la anterior resolución, se ha acordado formular ante V. E. la siguiente sugerencia:

"Que por ese Rectorado se den las instrucciones oportunas a los patronatos de los centros asociados de la UNED para que las decisiones que se adopten, en relación con las reducciones horarias del citado profesorado, sean debidamente motivadas y notificadas, de acuerdo con los trámites exigibles de audiencia al interesado y requisitos de motivación contenidos en los artículos 54, 84 y 89 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

Madrid, 11 de enero de 2006.

Recomendación dirigida al Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Recomendación 15/2006, de 7 de febrero, sobre establecimiento de criterios sobre la equivalencia de las calificaciones de estudios totales universitarios homologados.

(BOCG. Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Núm. 388, págs. 417-418)

Desde hace varios años se encuentra abierta en esta Institución una investigación en relación con la actual ausencia de criterios, para establecer la equivalencia de las calificaciones contenidas en los expedientes académicos de los titulados que han obtenido en España la homologación de sus títulos universitarios extranjeros por los correspondientes españoles, en los supuestos en los que deba efectuarse la ponderación de las calificaciones de los estudios totales universitarios extranjeros, ausencia que se viene manteniendo a pesar de la enorme trascendencia que tiene una correcta y equitativa ponderación a la hora de que el titulado que obtuvo la homologación deba alegar sus méritos académicos, para someterse a los procedimientos de selección para el acceso a la Universidad a través del cupo de reserva para titulados, o a cualquier otro proceso selectivo en el que tales méritos sean susceptibles de valoración.

Durante la tramitación de esta investigación el Defensor del Pueblo ha efectuado numerosas consultas ante el Consejo de Coordinación Universitaria, y algunas de las respuestas ofrecidas por este órgano permitieron considerar que existía el propósito en ese Departamento de establecer los criterios que sirvieran de base a la equivalencia entre calificaciones extranjeras y españolas de los títulos universitarios que han obtenido la homologación (se adjunta una copia de las mismas).

El Acuerdo que finalmente se llevó a cabo, de 25 de octubre de 2004, del Consejo de Coordinación Universitaria, estableció 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 *(BOE* número 63, de 15 de marzo de 2005), señalando la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria , mediante escrito dirigido posteriormente a esta Institución, que sería el apartado dos del número dos el criterio aplicable a la cuestión debatida, según el cual "las asignaturas convalidadas tendrán la equivalencia en puntos correspondiente a la calificación obtenida en el centro extranjero de procedencia. A estos efectos, las universidades deberán establecer las correspondientes equivalencias entre las calificaciones numéricas o cualitativas obtenidas en el centro extranjero y las calificaciones previstas en el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional".

El detenido análisis de los distintos apartados de que consta el citado Acuerdo, permite deducir que se trata de los criterios a que habrán de ajustarse las universidades en materia de adaptación y convalidaciones de estudios cursados en centros académicos españoles (apartado uno) o extranjeros (apartado dos), a efectos de la continuación de los mismos.

Por otra parte, los criterios generales en materia de convalidación de estudios universitarios extranjeros, contenidos en el apartado 2 del Acuerdo, se refieren a las materias susceptibles de convalidación, y los tres supuestos en los que puede solicitarse la convalidación: cuando los estudios extranjeros no hayan concluido con la obtención de un título; cuando obtenido el título extranjero no se haya solicitado la homologación ; o cuando habiéndola solicitado hubiera sido denegada, supuestos todos ellos referidos a estudios que no han sido homologados.

Persisten por tanto en esta Institución las dudas respecto a cuáles serían los criterios que deben seguir las universidades españolas, cuando se trata de las calificaciones de los estudios totales -no parciales- universitarios extranjeros que ya han obtenido la homologación, cuestión que constituye el objeto de la presente investigación.

Solicitada al Consejo de Coordinación Universitaria una aclaración específica sobre el particular, su secretaria general señala que "parece razonable que las universidades utilicen los criterios mencionados en el apartado dos.2 del citado Acuerdo, a efectos de determinar la equivalencia de las calificaciones obtenidas en los estudios universitarios extranjeros conducentes a la obtención de un título que ha obtenido la posterior homologación en España".

Sin embargo precisa el Consejo de Coordinación Universitaria en su oficio que el establecimiento de tales criterios por dicho órgano excedería de la previsión contenida en el artículo 36.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en cuya virtud, "el Consejo de Coordinación Universitaria regulará 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, *a efectos de continuación de dichos estudios".*

A este respecto el órgano de consulta continúa su oficio recordando que la habilitación conferida por la citada Ley Orgánica de Universidades no permite al Consejo de Coordinación Universitaria entrar a regular los criterios que deben ser utilizados por las universidades, a la hora de ponderar las calificaciones obtenidas en los estudios totales universitarios extranjeros que han obtenido la homologación a un título universitario español, dado que ello no constituye convalidación de estudios a efectos de continuación de los miSmos.

Ciertamente la Ley Orgánica de Universidades precisa en su artículo 36 las competencias reglamentarias que corresponden al Consejo de Coordinación Universitaria y al Gobierno en materia de convalidación o adaptación de estudios, equivalencia de títulos y homologación de títulos extranjeros, y hace recaer sobre las competencias de este último, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, la regulación de las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior.

El desarrollo reglamentario de esta norma no aborda sin embargo la cuestión que justifica este escrito, por lo que cabe afirmar que dejar al criterio de cada universidad la conveniencia de aplicar o no a los titulados los criterios aconsejados por el Consejo de Coordinación Universitaria para establecer la ponderación de las calificaciones de sus títulos -cuando ello va a ser decisivo en los distintos procesos selectivos en los que deban alegar méritos académicos-, supone, a juicio del Defensor del Pueblo, un impedimento para considerar que el sistema de homologación diseñado por el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero -modificado por Real Decreto 309/2005, de 18 de marzo-, permite que la incorporación de los titulados extranjeros se realiza en total pie de igualdad con las exigencias requeridas a los titulados por el sistema educativo nacional, pese a ser uno de los objetivos perseguidos por esta disposición normativa, según se desprende de su preámbulo.

En consecuencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª de la Constitución, y en el artículo 36.2 *b)* de la Ley

Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, se procede a formular a V. E. la siguiente recomendación:

"Que sean establecidos los criterios sobre la equivalencia que corresponde aplicar a las calificaciones de los estudios totales universitarios extranjeros que han obtenido la homologación".

Madrid, 7 de febrero de 2006.

Recomendación dirigida al Secretario de Estado de Universidades e Investigación. Ministerio de Educación y Ciencia.

Recomendación 16/2006, de 7 de febrero, sobre l a imprecisa redacción de una norma autonómica sobre precios públicos universitarios, respecto a los requisit os para la exención.

(BOCG. Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Núm. 388, pág. 421)

Se ha recibido en esta Institución escrito de V. E. de fecha 25 de noviembre de 2005, sobre la queja presentada por don(...), registrada con el número arriba indicado.

Como V. E. conoce, la misión encomendada por la Constitución al Defensor del Pueblo es la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de nuestra norma fundamental, a cuyos efectos podrá supervisar la actividad de la Administración.

En lógica consecuencia con este mandato constitucional y con la cobertura de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige, el Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos (art. 9.1), siendo esta misma Ley la que establece la obligación de todos los poderes públicos de colaborar con el Defensor del Pueblo en sus investigaciones.

Este deber de colaboración exige que se emitan los informes requeridos, sin cuestionar la procedencia o no de la solicitud de informe a uno o a otro organismo.

Señalado lo anterior, se hace por otra parte difícil admitir que se considere improcedente por V. E. que el Defensor del Pueblo haya resuelto, en el curso de una investigación, solicitar un informe sobre la interpretación de una norma al autor de la misma, máxime cuando la investigación la justifica una queja, cuyo objeto es la

discrepancia con la modificación del criterio interpretativo que venía utilizándose para la producción de actos administrativos, por parte de quien tiene que aplicarla -en este caso la Universidad-, a partir de un informe emanado por los servicios jurídicos de ese órgano autonómico, cuyo contenido, dedicado en su totalidad a intentar disipar la divergencia de criterios sobre el sentido de la norma, tampoco alcanza a disipar todas las dudas que generan sus imprecisos términos.

Al margen de lo anterior, el informe de V. E. no ha permitido a esta Institución constitucional desempeñar la labor que le ha sido encomendada, todo lo cual motivará la inclusión de cuanto antecede en el informe que será elevado a las Cortes Generales para su conocimiento.

Por último y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la mencionada Ley Orgánica reguladora del Defensor del Pueblo, procedemos a formular a V. E. la siguiente recomendación:

"Que en las sucesivas normas que proponga esa Consejería, para la fijación de los precios públicos de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales de la Universidad de Extremadura, se evite la imprecisa redacción que viene repitiéndose respecto a los requisitos para aplicar la exención prevista para los terceros y ulteriores hijos dependientes de sus padres".

Madrid, 7 de febrero de 2006.

Recomendación dirigida al Consejero de Hacienda y Presupuesto. Junta de Extremadura.

Recomendación 25/2006, de 1de marzo, sobre modificación del calendario de las pruebas de acceso a la Universidad de Cataluña.

(BOCG. Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Núm. 388, pág. 421)

Ha comparecido ante esta Institución un ciudadano exponiendo en su queja que su hija había realizado en esa Comunidad autónoma las pruebas de acceso a la Universidad en la convocatoria de junio de 2005, y relataba la dificultad que halló para poder formalizar su inscripción en la Universidad de Zaragoza donde deseaba iniciar sus estudios universitarios, debido a que las tarjetas con las calificaciones de las pruebas fueron entregadas a los alumnos en esa Comunidad autónoma el día 7 de julio de 2005, fecha en la que estaba ya concluido el plazo de preinscripción en la universidad de su elección.

Efectuadas en un primer momento algunas gestiones de carácter informativo sobre la situación que trasladaba el interesado -coincidente por otra parte con la planteada por otros ciudadanos que acudieron en consulta a esta Institución acerca de las distintas fechas y plazos académicos para poder acceder sin errores a las distintas universidades en virtud del sistema del distrito abierto-, esta Institución comprobó que la dificultad que afectó a la hija del compareciente se presentaba igualmente para los alumnos que realizaron en esa Comunidad Autónoma de Cataluña las pruebas de acceso y deseaban preinscribirse en cualquier otra universidad española, cuya fecha de preinscripción también finalizaba antes del 7 de julio de 2005 [universidades de: Aragón (5 de julio); llles Balears (1 de julio); Canarias (6 de julio); Cantabria (5 de julio); Castilla-La Mancha (1 de julio); Castilla y León (5 de julio); Madrid (5 de julio); Valencia (5 de julio); Galicia (5 de julio); La Rioja (5 de julio); Navarra (5 de julio); Murcia (7 de julio), y País Vasco (1 de julio)].

Dada la premura que afecta al calendario académico universitario durante el proceso de adjudicación de plazas del distrito abierto, ya totalmente implantado en España, esta Institución realizó un seguimiento directo por vía telefónica de esta situación, comprobando que en todos los supuestos las distintas universidades admitieron las solicitudes de preinscripción fuera de plazo, cuando el motivo había sido originado por la imposibilidad de aportar a tiempo la tarjeta de calificación de las pruebas de acceso realizadas, si bien en algunos casos, como el que le afectó a la hija del promovente de la presente queja, esta solución requirió también el traslado urgente de los interesados a las universidades elegidas para aportar personalmente la tarjeta expedida por los órganos correspondientes de la Generalidad de Cataluña.

Sin perjuicio de ello, el Defensor del Pueblo resolvió efectuar un análisis pormenorizado de los distintos procedimientos habilitados en las universidades para llevar a cabo los procesos de adjudicación de plazas a los alumnos, con el fin de comprobar si quedan en ellas garantizados el derecho de todos los estudiantes a cursar estudios en la universidad de su elección, y si el proceso de adjudicación de plazas del distrito abierto se lleva a cabo de manera efectiva y controlada.

El actualmente derogado Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, por el que se ha regulado el último proceso selectivo para el ingreso en los centros universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la Universidad, dispone en su disposición adicional cuarta que para una mejor coordinación del denominado distrito abierto -en cuya virtud dichos estudiantes pueden solicitar plaza en la universidad de su elección, con independencia de la universidad donde hayan superado la prueba de acceso-, el Ministerio de Educación y Ciencia, a propuesta del Consejo de Coordinación Universitaria, debe establecer el procedimiento, plazos y demás previsiones que con carácter general resulten de aplicación en las solicitudes y adjudicación de plazas.

Como consecuencia de esta previsión el Ministerio de Educación y Ciencia ha venido anualmente fijando, entre otras, las fechas límite para el periodo de preinscripción, señalando que debe estar abierto, como mínimo, hasta los primeros días del mes de julio. Por tanto, si en virtud de lo anterior la mayor parte de las universidades españolas cerraron el plazo de preinscripción en esa fecha, los alumnos que realizaron las pruebas de acceso en las universidades de Cataluña difícilmente pudieron efectuar con normalidad la preinscripción en cualquier otra universidad del Estado, si fue ese su deseo, dado que las calificaciones de las pruebas no estuvieron disponibles en esa Comunidad autónoma antes de que concluyera el plazo de preinscripción en muchas universidades del resto de España, todo lo cual

implica, a juicio de esta Institución, la imposibilidad de considerar atendidas las disposiciones del Ministerio de Educación y Ciencia por las que anualmente se ha desarrollado la disposición adicional cuarta del Real Decreto 69/2000, de 21 de enero -norma que conserva su vigencia hasta que sea expresamente derogada la Ley 30/1974, de 24 de julio-, en las que reiteradamente se ha venido señalando la obligación de las comunidades autónomas de ajustar los calendarios de las pruebas de acceso a estudios universitarios, para hacer posible el cumplimiento de las fechas señaladas para efectuar la preinscripción en la universidad española elegida por los alumnos para iniciar sus estudios universitarios.

En virtud de la competencia que el artículo 42 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, reconoce al Consejo de Coordinación Universitaria por Acuerdo de 11 de mayo de 2005, ha fijado las fechas límite de preinscripción, de publicación de listas de admitidos y de inicio del periodo de matriculación para el curso 2006-2007, señalando, en lo que afecta al periodo para la preinscripción, que deberá estar abierto como mínimo hasta el 6 de julio de 2006, inclusive.

Cabe entender, por tanto, con el objeto de permitir que los estudiantes, que realicen en las universidades de esa Comunidad autónoma las pruebas de acceso a la Universidad en las convocatorias del año 2006, puedan solicitar plaza en la universidad de su elección, para cursar primeros ciclos de estudios universitarios en el curso 2006-2007, se hace preciso que para el establecimiento del calendario de las pruebas en esa Comunidad autónoma se tengan en cuenta por ese Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información las fechas fijadas por el Consejo de Coordinación Universitaria en su Acuerdo de 11 de mayo de 2005 *(Boletín Oficial del Estado* de 9 de diciembre).

En consecuencia, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, esta Institución procede a formular a V. E. la siguiente recomendación:

"Que en esa Comunidad autónoma se ajuste el calendario de las pruebas de acceso a estudios universitarios, para hacer posible el cumplimiento de las fechas fijadas por el Consejo de Coordinación Universitaria para la preinscripción de los alumnos en cualquier universidad".

Madrid, 1 de marzo de 2006.

Recomendación dirigida al Consejero del Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. Generalitat de Cataluña.

Recomendación 29/2006, de 14 de marzo, sobre cumplimiento de las bases de las convocatorias de ayudas Séneca para movilidad de estudiantes.

(BOCG. Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Núm. 388, pág. 418)

Presentada queja ante esta Institución a través de la defensora universitaria de la Universidad de Córdoba por don(...), 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. I., a los efectos que prevé el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de nuestra Institución.

En su queja el señor (...) planteaba su disconformidad con la exclusión de su nombre de las listas de alumnos admitidos, por aplicación de un requisito que a su juicio no se exigía en la convocatoria (Orden ECD/736/2003 de 10 de marzo, *BOE* de 2 de abril).

De la tramitación de la presente queja ante ese departamento se desprende cuanto sigue:

La Comisión de Selección prevista en la base 6.2 de la convocatoria realizó la valoración de las solicitudes atendiendo, no solo a los criterios relacionados en los apartados 1, 2 y 3 de la base 6.2, sino al criterio adoptado por la propia Comisión de Selección, en virtud del cual se decidió dar prioridad absoluta a las solicitudes que quedaron integradas en una determinada lista a la que se incorporaron las correspondientes a titulares que no habían disfrutado con anterioridad de ayudas del programa. Correlativamente decidió incluir en otra lista, subsidiaria de la anterior, aquellas otras solicitudes correspondientes a estudiantes que sí hubiesen disfrutado en cursos anteriores de ayudas de este programa.

Según los datos aportados por V. 1., para justificar esta decisión la comisión de selección manifestó "haber tomado en cuenta los objetivos del programa y la fmanciación disponible". Sin embargo no ha hallado esta Institución en la correspondiente convocatoria una previsión específica que ampare dicha decisión, sin que sea posible admitir el argumento que V. I. apunta en su último informe, respecto a que la excepción contenida en el punto 3.5 de la convocatoria pueda considerarse similar a la que recoge la orden ECD/914/2004 en su punto 3.4.

En efecto, la diferencia sustantiva entre ambas excepciones, consistente en la matización que efectúa la de la convocatoria de 2003 con la frase "a una plaza de las mismas características de movilidad" -y que no contiene la de 2004 en ninguna de sus bases-, es precisamente lo que limita las posibles exclusiones de solicitudes en aquella convocatoria a los únicos supuestos en los que se dé la identidad de características de movilidad en la plaza obtenida en la convocatoria anterior, identidad que no se aprecia en la ayuda obtenida por el señor (...) en el curso anterior respecto a la de la convocatoria de 2003.

Por otra parte, no cabe tampoco encontrar en tal excepción una justificación para elaborar distintas listas de solicitudes con distintas prioridades, en función de si se disfrutó o no de ayuda en la convocatoria anterior, sin que sea procedente considerar motivo suficiente la intención de dar cabida al mayor número posible de solicitudes de candidatos que no hubieran disfrutado de becas anteriormente.

Por consiguiente, aunque por el tiempo transcurrido desde la finalización del procedimiento selectivo al que se refiere esta queja se ha resuelto dar conclusión a la presente investigación, es preciso volver a recordar a V. I. que en todo proceso selectivo promovido por la Administración pública, las convocatorias junto con sus bases, una vez convenientemente publicadas, vinculan a las administraciones públicas y a los órganos de selección que deban valorar los méritos de los participantes, lo cual obligaba a la Comisión de Selección de la convocatoria analizada a observar los extremos contenidos en sus bases.

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, se procede a formular nuevamente a V. 1., como ya se hacía mediante Resolución del Defensor del Pueblo de 26 de marzo de 2003 con motivo de la tramitación de varias quejas, la siguiente recomendación:

"Que en los sucesivos procesos selectivos que se celebren en el marco del programa español de ayudas para la movilidad de estudiantes <<Séneca>>, se observe rigurosamente el contenido de las bases de la correspondiente convocatoria".

Madrid, 14 de marzo de 2006.

Recomendación dirigida a la Directora General de Universidades. Ministerio de Educación y Ciencia.

Recomendación 48/2006, de 18 de junio, sobre la validación de titulaciones para el alta en el Colegio de Administradores de Fincas.

(BOCG. Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Núm. 388, pág. 434)

Se ha recibido escrito de V. I. de 14 de febrero (s/rf. 312-6/2006 salida 1252 de 17 de febrero de 2006), referente a la queja formulada por don (...), facilitando respuesta a la cuestión que se ha planteado en el expediente.

La precitada respuesta se ofrece por medio del informe jurídico que igualmente se ha remitido, diciéndose que salvo a los titulados universitarios en posesión de los estudios de arquitecto superior, en la actualidad, y mientras no sea modificado o derogado el Decreto 693/1968, de 1de abril (que se encuentra en vigor tanto sea preconstitucional como de fecha posterior a la Constitución, puesto que la norma de adaptación de muchos colegios a la ley fundamental todavía no se ha publicado), no existen otras formas de acceso o incorporación a los respectivos Colegios de Administradores de Fincas que las previstas en el artículo 5 de dicho Decreto, quedando reservado el acceso a las titulaciones universitarias que se relacionan en su apartado 1º.

El letrado que suscribe el informe jurídico de referencia ha incluido, junto a las titulaciones relacionadas en dicha norma, a los titulados universitarios en posesión de estudios de arquitecto superior, a la vista de lo declarado en la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª. de fecha 9 de febrero de 2004, en el recurso de casación 1664/1999, en el que dice intervino, pero argumenta que no resulta posible ampliar la inclusión de titulaciones como la del interesado en este expediente, porque ello comportaría una modificación del Decreto 693/1968, que no puede llevarse a cabo por unos estatutos profesionales.

Esta Institución discrepa con el asesor jurídico en sus aludidas manifestaciones, y entiende que los pronunciamientos que se contienen en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2004, van más allá de reconocer solamente que quienes ostentan la titulación de arquitecto superior tienen derecho a ingresar de manera directa en los colegios de administradores de fincas, al declararse en ella, además, que ha de entenderse modificado por la Constitución el artículo 5.1° del Decreto 693/1968, "de suerte que una titulación equivalente a las en el mismo establecidas -que es por cierto la solución adoptada en los estatutos de algún otro colegio territorial- en este caso la de arquitecto que ostentan los actores, permita el ingreso de estos en el colegio profesional".

A fin de comprender dicha declaración con exactitud, conviene traer a colación los siguientes antecedentes de la Sentencia.

En el fundamento jurídico segundo se dice:

"La cuestión planteada en este recurso de casación, tal como lo había sido en la instancia, es si la Constitución Española, por virtud de su carácter normativo como ley superior del ordenamiento jurídico, que deroga las normas anteriores en cuanto se opongan a la misma, conforme a su disposición derogatoria y como ha sido interpretada por el propio Tribunal Constitucional desde su primera Sentencia de 2 de febrero de 1981 y dado el carácter preconstitucional del Decreto 693/1968, de creación del Colegio Nacional Sindical de Administradores de Fincas, ha venido a modificar el artículo 5°.1o del expresado Decreto, en el sentido de no quedar limitado el ingreso directo en el Colegio a los titulados enumerados en el precepto".

En el fundamento jurídico cuarto, en el que se analiza el segundo motivo de casación, la determinación de si el título de arquitecto como titulación superior, habilita a quien la tenga para solicitar su ingreso por la vía directa que establece el artículo 5° en el colegio profesional de que se trata, se trae a colación el contenido de la disposición derogatoria de la Constitución, diciendo que de la misma resulta patente que habrá derogado total o parcialmente el artículo 5°.1°, en cuanto se oponga a la Constitución, y que para determinar si ello es así, han de tenerse en cuenta dos consideraciones, ambas derivadas de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

Una, que los colegios profesionales aparecen en la Constitución Española vinculados al derecho al trabajo, como un apéndice, sostiene algún autor, del reconocimiento de dicho derecho. Así la Sentencia 89/1989 (Pleno) de 11 de mayo, al resolver la cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación con el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, estableció que "el legislador al hacer uso

de la habilitación que le confiere el artículo 36 de la Constitución Española, deberá hacerlo de forma tal que restrinja lo menos posible, y de modo justificado, tanto el derecho de asociación (art. 22) como el de libre elección profesional y de oficio (art. 35), y que al decidir, en cada caso concreto, la creación de un colegio profesional, en cuanto tal, haya de tener en cuenta que, al afectar la existencia de éste a los derechos fundamentales mencionados, solo será constitucionalmente lícita cuando esté justificada la necesidad de servir a un interés público.

Otra, la aplicación del principio de igualdad en y ante la ley, que consagra el artículo 14 de la Constitución Española. Así, en la Sentencia 308/1994, se establece que:

"El principio de igualdad en y ante la ley reconocido por el artículo 14 de la Constitución Española, según se ha expresado reiteradamente por este Tribunal, significa primordialmente que los ciudadanos han de ser tratados de un modo igual en la propia ley, de lo que se deriva la interdicción de aquellas diferenciaciones legales que sean arbitrarias o desproporcionadas, carentes de la necesaria justificación objetiva y razonable. El derecho a la igualdad ante la ley impone al legislador y a quienes aplican la ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentren en situaciones jurídicas equiparables con prohibición de toda discriminación o desigualdad de trato que, desde otro punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable".

En el fundamento jurídico quinto, y a la vista de las consideraciones realizadas en el anterior, expresa:

"Esas dos consideraciones han de llevar a entender que cuando el artículo 5°.1 del Decreto 693/1968, que anteriormente hemos dejado transcrito, se refiere *nominatum* a determinadas titulaciones académicas y no otras de igual grado, está estableciendo una distinción artificial y arbitraria entre titulados sin justificación alguna objetiva y razonable desde el punto de vista de la razón de ser de la norma, que puede llevar si se mantiene en sus estrictos términos, que es lo que hace la sentencia de instancia, a consideraciones jurídicas arbitrarias e irrazonables.

Todo ello hace que la sentencia merezca ser casada, en virtud del motivo de casación esgrimido, por no haber tenido en cuenta ni considerado que la disposición derogatoria, apartado 3 de la Constitución, influye directamente en conexión con los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad, éste ex artículo 9.3 de la Constitución, en el artículo 5°.1 en cuanto establece la titulación necesaria para el acceso directo al ingreso en el colegio profesional de

referencia. Precepto que, por tanto, ha de entenderse modificado por la Constitución, de suerte que una titulación equivalente a las en el mismo establecidas, que es por cierto la solución adoptada en los estatutos de algún otro colegio territorial, en este caso la de arquitecto, que ostentan los actores, permita el ingreso directo de estos en el colegio profesional".

Finalmente en el fundamento jurídico sexto se declara posible la modificación del artículo 5°.1 del Decreto 693/1968, diciéndose:

"La alegación de que un Decreto no puede ser modificado por un acto de un órgano colegiado ni por una sentencia, sino por una nueva ley que sustituya a la regulación preconstitucional, tiene ya suficiente respuesta con las referencias al alcance de la disposición derogatoria, apartado 3, de la Constitución y a los principios que informan el nuevo orden constitucional a que nos hemos referido y a los que hace referencia la Sentencia del Tribunal Constitucional 74/1994, ya citada, y que ahora sirven de fundamento a esta Sentencia, que sí puede afectar, por todo ello, al contenido de aquél, con lo que entendemos que dan respuesta suficiente a tal cuestión".

Al parecer de esta Institución, el hecho de que sobre la base de las declaraciones reseñadas se reconociese en la precitada Sentencia el concreto derecho de los recurrentes a ingresar de forma directa en el colegio profesional, no es obstáculo para que se reconozca, a partir de sus pronunciamientos, ese mismo derecho a las personas que pudiesen justificar titulaciones equivalentes, si se tiene en cuenta que por obra de la Sentencia se ha modificado el artículo 5°.1, en los términos dichos. En aplicación del artículo 72 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley 29/1.998, de 13 de julio, la modificación de ese precepto producirá efectos para todas las personas afectadas.

De no aceptarse esta interpretación, no podría tampoco admitirse la que ofrece el asesor jurídico aludido, pues aun cuando en la Sentencia se analiza la titulación de arquitecto superior y su aptitud para determinar el acceso directo al Colegio Profesional de Administradores de Fincas, finalmente se falla, y se reconoce de manera específica, ese derecho solamente a las personas que formularon el recurso. Habría de decirse entonces que los colegios de administradores de fincas no vendrían obligados a reconocer, con carácter general, el derecho de acceso directo a los arquitectos superiores.

No siendo esta la posición que mantiene esta Institución, sino la anticipada, que en virtud de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 9 de febrero de 2004, quienes ostenten titulaciones universitarias equivalentes a las que

se relacionen en el artículo 5°.1 del Decreto 693/1968, de 1 de abril, no han de encontrar obstáculos en su pretensión de ingreso directo en los colegios de administradores de fincas, que por consiguiente deberá ser tramitada de manera favorable, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, he resuelto formular la siguiente recomendación:

"Deberá recomendarse a los Consejos Territoriales de Administradores de Fincas que en lo sucesivo se permita la colegiación a quienes ostenten titulaciones universitarias, equivalentes a las que se relacionan en el artículo 5°.1 del Decreto 693/1968, de 1 de abril, y en los Estatutos de 28 de enero de 1968".

En aplicación de los mismos preceptos, se ha acordado al tiempo realizar la siguiente sugerencia:

"Deberá remitirse oficio al Colegio de Administradores de Fincas de Murcia, con la sugerencia de que se facilite al interesado, don (...), titulado en Ciencias del Trabajo, el acceso directo al mismo, de conformidad con la modificación operada en el artículo 5°.1 del Decreto 693/1968, de 1 de abril, por obra de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 9 de febrero de 2004, en el recurso de casación 1664/1999".

Madrid, 8 de junio de 2006.

Recomendación dirigida al Presidente del Consejo General de Colegios de Administradores de Fincas.

Recomendación 53/2006, de 5 de julio, sobre el contenido de las convocatorias de las pruebas de aptitud que se celebren en la Universidad de Murcia para la homologación de títulos.

(BOCG. Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Núm. 388, pág. 423)

Presentada queja ante esta Institución por doña (...) 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 11 de octubre de 2005 (se adjunta fotocopia), a los efectos que prevé el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de nuestra Institución.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, la solicitud de información fue requerida directamente a V. E., ya que dicho precepto dispone que sea precisamente la superior autoridad del organismo o dependencia a la que el Defensor del Pueblo se dirija, la que asuma la responsabilidad del informe sobre las cuestiones que le sean planteadas. Sin embargo el informe de esa Universidad que responde a la solicitud de esta Institución y que traslada la Secretaría General de la Universidad, viene firmado por el presidente del tribunal de la prueba que constituye el objeto de la queja. Ruego por tanto a V. E. que imparta las instrucciones oportunas para que, en lo sucesivo, los informes remitidos al Defensor del Pueblo provengan de la autoridad a la que esta Institución se hubiera dirigido.

Por otra parte, el informe que remite la Secretaría General de esa Universidad, no alcanza a dar cumplida respuesta a las cuestiones sobre las que versa la presente investigación, ni tampoco la documentación que lo acompaña.

Sin embargo, su contenido permite confirmar el incumplimiento, por esa Universidad, del apartado octavo de la Resolución de 22 de marzo de 2004, del decano de la Facultad de Medicina, dado que ni de los datos aportados por la reclamante en su momento, ni de los remitidos por esa Universidad se desprende que el nombre de la participante quedara incluido en la relación nominal en la que quedaron publicados los resultados obtenidos por cada ciudadano presentado a la prueba, lo que implica a su vez la inobservancia del mandato contenido en el punto séptimo de la orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 21 de julio de 1995 -por la que se establecen los criterios generales para la realización de pruebas de conjunto, previas a la homologación de títulos extranjeros de educación superior-, que obliga a las universidades a hacer pública, al término de cada convocatoria, "una relación nominal con las calificaciones obtenidas por los interesados, especificando la materia o materias superadas".

La única información que se recoge en el informe del presidente del Tribunal-y que dirige al decano de la Facultad de Medicina-, relativo a algunas características de la "prueba general", acierta a dar respuesta a una de las cuestiones planteadas por el Defensor del Pueblo, relativa a la posibilidad de superar independientemente cada una de las asignaturas en la prueba general. Sin embargo, la información remitida -respecto a que en la "prueba general" solo se admite la calificación de apto cuando todas las materia¡;; se superan al 50 por 100 de forma independiente, sin que sea posible su aprobación parcial por materias individualmente- no es posible deducirla de la Resolución del decano de 22 de marzo de 2004, por la que se convocaron las pruebas -en cuyo apartado sexto se menciona la posibilidad de respetar las materias superadas con anterioridad, sin especificar si se refieren a la prueba de carácter general o específico-, ni tampoco de las normas generales del ejercicio, una de las cuales señala expresamente que "cada una de las asignaturas puede superarse independientemente", sin señalar si se refiere a una o a otra prueba.

En consecuencia de todo cuanto antecede, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, recordamos a V. E., como máxima autoridad académica de la Universidad de Murcia, su deber legal de vigilar el estricto cumplimiento de los preceptos normativos y reglamentarios que regulan su actividad.

Asimismo, y si bien el nuevo marco jurídico regulador de las condiciones de homologación de títulos y estudios extranjeros de educación superior, ha suprimido la clasificación de las pruebas de conjunto de carácter general y las de carácter específico, del análisis de la presente queja se desprende la conveniencia de recomendar a V. E.:

"Que las convocatorias de las pruebas de aptitud que en aplicación de la Orden ECI/1519/2006, de 11 de mayo, se realicen en esa Universidad, señalen de manera inequívoca el contenido y alcance de la prueba y el sistema de corrección, calificación y reclamación".

Madrid, 5 de julio de 2006.

Recomendación dirigida al Rector de la Universidad de Murcia.

Recomendación 68/2006, de 29 de septiembre, sobre suspensión indebida de la tramitación de expedientes.

(BOCG. Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Núm. 388, pág. 418)

Es de referencia el escrito de V. E. de fecha 26 de abril de 2006, salida número 178, remitiendo información relativa a la queja presentada ante esta Institución por don(...), y registrada con el número de expediente arriba reseñado.

A la vista del contenido de su referido escrito, esta Institución se ve en la obligación de someter a ese Rectorado las siguientes consideraciones, como fundamento de la resolución con la que se concluye esta comunicación:

Primera. El objeto de la queja versaba sobre la falta de resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial, iniciado a raíz de una reclamación presentada por el promotor de la queja el3 de febrero de 2004.

Segunda. El informe recibido de ese Rectorado, tras aludir a los diversos trámites seguidos por el expediente en cuestión hasta su remisión al Consejo de Estado, parece querer dar por concluido el expediente y ello sin una resolución expresa del mismo.

Tercera. Dicha pretensión se basa en la paralización del expediente en el trámite del preceptivo informe del Consejo de Estado, cuya emisión se encuentra pendiente de un requerimiento de información complementaria que esa Universidad no ha atendido por considerar que trata sobre un asunto que no es de su competencia, sino de la Agencia Española de Protección de Datos.

Cuarta. La falta de atención al requerimiento del Consejo de Estado y la consiguiente paralización del expediente, se anuda en el

informe recibido a las previsiOnes legales sobre el transcurso del plazo máximo para resolver (art. 142.7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en adelante LRJ-PAC-, en relación con el artículo 13.3 del Real Decreto 429/1993), para entender que la reclamación ha quedado desestimada por silencio administrativo, dejando expedita para el interesado la vía contencioso-administrativa .

Quinta. Semejante conclusión olvida que los preceptos legales citados no son sino una garantía establecida a favor de los administrados para los supuestos de inactividad de la Administración, pues así, y no de otra manera, hay que entender la repetida utilización del potestativo "podrán", tanto en la LRJ-PAC (artículos 43, 44, 142.3 y 143.3), como en el Real Decreto 429/1993, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (artículos 13.3 y 17.2), y mucho más si se tiene en cuenta que la regulación del silencio administrativo efectuada por la LRJ-PAC aparece sistemáticamente a continuación de un precepto que impone a la Administración la obligación de resolver expresamente.

Sexta. No puede admitirse, por tanto, una tesis como la mantenida en su informe de referencia que hace derivar unas consecuencias del silencio administrativo que no se corresponden en absoluto con la postura mantenida por el Tribunal Supremo, según una reiterada doctrina que sería ocioso citar, conforme a la cual el silencio administrativo es una simple ficción legal, de efectos estrictamente procesales, que opera siempre a favor del administrado, debiendo recordarse que dicho Tribunal, al poner en relación el silencio administrativo negativo y el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución Española, ha afirmado siempre que la Administración tiene, en todo caso, el deber de resolver expresamente y que el acto dictado tardíamente no puede estar exento de revisión jurisdiccional.

Séptima. Ya se ha dicho antes, pero conviene repetir aquí, que el silencio administrativo es una ficción que la ley establece en beneficio del que inició un procedimiento, para que pueda entender desestimada su pretensión y deducir frente a esta denegación presunta la impugnación que en cada caso proceda, o esperar confiadamente a que la Administración cumpla su deber dictando una resolución expresa, siquiera sea tardía, sin que sea admisible que la Administración pretenda obtener un beneficio derivado de su actitud pasiva para sacar una consecuencia perjudicial para el administrado, y menos aún que para ello se invoque una doctrina, la del silencio administrativo, que está concebida precisamente en beneficio del administrado.

Octava. Consecuentemente, esa Universidad, ante el requerimiento en cuestión, debería haber reaccionado, bien poniendo de manifiesto ante el Consejo de Estado la improcedencia del mismo, para que el propio Consejo se dirigiera a la Agencia Española de Protección de Datos solicitando la información requerida, o bien dirigiéndose directamente a la Agencia y trasladar después la información de ésta al Consejo de Estado al objeto de incluirla en el expediente.

En base a cuantas consideraciones han quedado expuestas, y teniendo en cuenta que, según las previsiones del artículo 17.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, esta Institución ha de velar "porque la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados", esta Institución, al amparo de lo dispuesto en el artículo 30 de nuestra Ley Orgánica reguladora, se ve en la obligación de formular a V. E. la siguiente recomendación:

"Que por ese Rectorado se lleven a cabo las actuaciones procedentes, para proseguir la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial a que se refiere la presente queja, hasta su resolución expresa que deberá ser notificada debidamente al interesado".

Madrid, 29 de septiembre de 2006.

Recomendación dirigida al Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Recomendación 69/2006, de 29 de septiembre, sobre suspensión indebida de la tramitación de expedientes.

(BOCG. Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Núm. 388, pág. 418)

Es de referencia el escrito de V. E. de fecha 26 de abril de 2006, salida número 177, remitiendo información relativa a la queja presentada ante esta Institución por don (...), y registrada con el número de expediente arriba reseñado.

A la vista del contenido de su referido escrito, esta Institución se ve en la obligación de someter a ese Rectorado las siguientes consideraciones, como fundamento de la resolución con la que se concluye esta comunicación:

Primera. El objeto de la queja versaba sobre la falta de resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial, iniciado a raíz de una reclamación presentada por el promotor de la queja el 4 de febrero de 2004.

Segunda. El informe recibido de ese Rectorado, tras aludir a los diversos trámites seguidos por el expediente en cuestión hasta su remisión al Consejo de Estado, parece querer dar por concluido el expediente y ello sin una resolución expresa del mismo.

Tercera. Dicha pretensión se basa en la paralización del expediente en el trámite del preceptivo informe del Consejo de Estado, cuya emisión se encuentra pendiente de un requerimiento de información complementaria que esa Universidad no ha atendido. por considerar que trata sobre un asunto que no es de su competencia, sino de la Agencia Española de Protección de Datos.

Cuarta. La falta de atención al requerimiento del Consejo de Estado y la consiguiente paralización del expediente, se anuda en el

informe recibido a las previsiOnes legales sobre el transcurso del plazo máximo para resolver (artículo 142.7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en adelante LRJ-PAC-, en relación con el artículo 13.3 del Real Decreto 429/1993), para entender que la reclamación ha quedado desestimada por silencio administrativo, dejando expedita para el interesado la vía contencioso-administrativa.

Quinta. Semejante conclusión olvida que los preceptos legales citados no son sino una garantía establecida a favor de los administrados para los supuestos de inactividad de la Administración, pues así, y no de otra manera, hay que entender la repetida utilización del potestativo "podrán", tanto en la LRJ-PAC (artículos 43, 44, 142.3 y 143.3), como en el Real Decreto 42911993, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (artículos 13.3 y 17.2), y mucho más si se tiene en cuenta que la regulación del silencio administrativo efectuada por la LRJ-PAC aparece sistemáticamente a continuación de un precepto que impone a la Administración la obligación de resolver expresamente.

Sexta. No puede admitirse, por tanto, una tesis como la mantenida en su informe de referencia que hace derivar unas consecuencias del silencio administrativo que no se corresponden en absoluto con la postura mantenida por el Tribunal ,Supremo, según una reiterada doctrina que sería ocioso citar, conforme a la cual el silencio administrativo es una simple ficción legal, de efectos estrictamente procesales, que opera siempre a favor del administrado, debiendo recordarse que dicho Tribunal, al poner en relación el silencio administrativo negativo y el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución Española, ha afirmado siempre que la Administración tiene, en todo caso, el deber de resolver expresamente y que el acto dictado tardíamente no puede estar exento de revisión jurisdiccional.

Séptima. Ya se ha dicho antes, pero conviene repetir aquí, que el silencio administrativo es una ficción que la ley establece en beneficio del que inició un procedimiento para que pueda entender desestimada su pretensión y deducir frente a esta denegación presunta la impugnación que en cada caso proceda, o esperar confiadamente a que la Administración cumpla su deber dictando una resolución expresa , siquiera sea tardía , sin que sea admisible que la Administración pretenda obtener un beneficio derivado de su actitud pasiva para sacar una consecuencia perjudicial para el administrado, y menos aún que para ello se invoque una doctrina, la del silencio administrativo, que está concebida precisamente en beneficio del administrado.

Octava. Consecuentemente, esa Universidad, ante el requerimiento en cuestión, debería haber reaccionado, bien poniendo de manifiesto ante el Consejo de Estado la improcedencia del mismo para que el propio Consejo se dirigiera a la Agencia Española de Protección de Datos solicitando la información requerida, o bien dirigiéndose directamente a la Agencia y trasladar después la información de ésta al Consejo de Estado al objeto de incluirla en el expediente.

En base a cuantas consideraciones han quedado expuestas, y teniendo en cuenta que, según las previsiones del artículo 17.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, esta Institución ha de velar "porque la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados", esta Institución, al amparo de lo dispuesto en el artículo 30 de nuestra Ley Orgánica reguladora, se ve en la obligación de formular a V. E. la siguiente recomendación:

"Que por ese Rectorado se lleven a cabo las actuaciones procedentes, para proseguir la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial a que se refiere la presente queja, hasta su resolución expresa que deberá ser notificada debidamente al interesado".

Madrid, 29 de septiembre de 2006.

Recomendación dirigida al Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Recomendación 94/2006, de 13 de diciembre, para que se proceda a la trasposición de la Directiva 2005/71/CE a la nor- mativa española, especialmente respecto a la reagrupación inicial de familiares de investigadores y científicos de terce- ros países, así como que se establezcan normas similares para los familiares de profesores universitarios con vincula- ción temporal en labores exclusivamente docentes.

(BOCG. Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. Núm. 388, pág. 427)

En su día se dirigió a V. E. un escrito exponiendo el problema detectado por la Comisión Permanente de Defensores Universitarios, respecto del personal docente e investigador nacional de Estados no miembros de la Unión Europea que pretende vincularse temporalmente a las universidades españolas y que se ve desincentivado para dar tal paso, a consecuencia de las dificultades con las que se encuentra para residir desde el primer momento con sus familiares en nuestro país.

Esa Secretaría de Estado acusó recibo, a través de una comunicación de V. E. del escrito de nuestra Institución e indicó que se tendría en cuenta esta problemática a la hora de elaborar el Reglamento de extranjería, entonces en preparación. Casi al mismo tiempo se recibe otra comunicación del director del Gabinete de V. E. (s/ref: núm. 431, de 26 de mayo de 2004), de cuya lectura parecía deducirse que no se apreciaba que la situación expuesta precisase de una consideración especial en el proyecto de Reglamento.

A la vista de ambas comunicaciones se estimó procedente aguardar hasta la promulgación del Reglamento de extranjería para conocer el criterio finalmente adoptado. Una vez comprobado que el asunto no era objeto de un tratamiento específico, se consideró conveniente aguardar hasta ver el sentido y alcance de la recomendación del

Consejo de la Unión Europea, sobre el otorgamiento de facilidades para la admisión de nacionales de terceros países con fines de investigación científica, que estaba siendo objeto de concertación en el seno del Consejo. Dicha recomendación se concretó finalmente el 12 de octubre de 2005.

En el tiempo que ha mediado en todo el proceso, esta Institución ha tenido noticia de que la situación y los problemas que motivaron el inicio de las actuaciones subsisten. Esta circunstancia agrava considerablemente la situación de los investigadores que, en algunos casos, vienen a nuestro país por un periodo de dos años, y a los cuales se les pone en la disyuntiva de elegir entre el mantenimiento de su vida familiar o la venida a España.

Idéntica situación se aprecia en profesores extranjeros a los que se ofrece realizar en nuestro país actividades docentes en universidades o centros de investigación españoles. En muchos casos se trata de profesores en régimen sabático que se desplazan a nuestro territorio con la única finalidad de desarrollar actividades docentes, investigadoras o de ambos tipos, por un período breve de estancia que no supera el año.

Como ya ha quedado expuesto, a lo largo del año 2005 se concretaron en este campo diversas iniciativas jurídicas de interés en el ámbito de la Unión Europea. Es necesario mencionar la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de septiembre, con miras a facilitar la concesión por los Estados miembros de visados uniformes para estancias cortas a los investigadores nacionales de terceros países que se desplacen en la Comunidad con fines de investigación científica, la Recomendación, a la que ya ha hecho alusión, del Consejo, de fecha 12 de octubre, destinada a facilitar la admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica en la Comunidad Europea y, principalmente, la Directiva 2005/71/CE, del Consejo, de 12 de octubre de 2005, sobre el establecimiento de un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investígación científica.

Tanto en la Directiva como en las restantes resoluciones se parte de las siguientes consideraciones generales:

– La globalización de la economía requiere una mayor movilidad de los investigadores, como ya reconoció el sexto programa marco de la Comunidad Europea, y hace necesario abrir sus programas a los investigadores de terceros países.

– En la Unión Europea faltan investigadores y hay que facilitar su admisión.

-Los aspectos relativos a la reagrupación familiar constituyen un factor decisivo en la decisión del investigador de elegir un país para llevar a cabo sus investigaciones.

La mencionada Directiva aborda el problema del permiso de residencia de los miembros de la familia de los investigadores de manera detallada y, a estos efectos, en el considerando 18 dispone lo siguiente:

"Conviene prestar especial atención a que se facilite y apoye la preservación de la unidad de los miembros de la familia del investigador, de conformidad con la Recomendación del Consejo, de 12 de octubre, destinada a facilitar la admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica en la Comunidad Europea".

En consecuencia, en su artículo 9, bajo la rúbrica "Miembros de la familia", establece:

"1. Cuando un Estado miembro decida otorgar un permiso de residencia a los miembros de la familia de un investigador, la duración de la validez de dicho permiso de residencia será la misma que la del permiso concedido al investigador, en la medida en que el periodo de validez de sus documentos de viaje lo permita. En casos debidamente justificados, la duración del permiso de residencia del miembro de la familia del investigador podrá ser más breve.

2. La expedición del permiso de residencia de los miembros de la familia del investigador no deberá depender de un periodo mínimo de residencia de este último".

El plazo de trasposición previsto en el artículo 17.1 de la propia Directiva llega hasta el 12 de octubre de 2007. Sin embargo, el relevante interés público implicado en esta cuestión, unido al escaso tiempo que resta para que deba evaluarse si se ha cumplido el objetivo de inversión en investigación y desarrollo fijado para el año 2010 por el Consejo Europeo de Barcelona, aconsejan -según el criterio de esta Institución- no demorar la trasposición de las previsiones de la Directiva a nuestro Derecho interno.

Al tiempo, esta Institución considera que existen razones muy atendibles para extender el régimen de la Directiva a la reagrupación familiar de los profesores nacionales de terceros Estados, que se vinculen a universidades españolas para el desarrollo de labores docentes por periodos limitados de tiempo. A este respecto ha de repararse en que la labor docente universitaria guarda una relación, la mayoría de las ocasiones indisociable, con las labores de investigación

y que la posibilidad para un departamento universitario de contar con la docencia de un profesor extranjero de prestigio supone, de una parte, un poderoso acicate para el desarrollo de los proyectos investigadores del resto de los profesores e investigadores vinculados a su área de conocimiento y, por otra, contribuye notablemente a facilitar la movilidad de investigadores y profesores españoles, como consecuencia del fortalecimiento de lazos de cooperación académica en líneas de trabajo y proyectos de interés común.

Por todo lo anterior, esta Institución, en atención a lo establecido en el artículo 30.1de nuestra Ley Orgánica reguladora, ha estimado procedente formular a V. E. la siguiente recomendación:

"Que se adopten las medidas oportunas para trasponer al Derecho español las previsiones de la Directiva 2005/71/CE, del Consejo, de 12 de octubre, sobre el establecimiento de un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, especialmente en todo lo referente a la expedición de las autorizaciones de residencia a los familiares de investigadores desde el inicio del periodo de residencia de aquellos".

Asimismo que, con ocasión de dicha trasposición, se establezcan normativamente similares reglas respecto de los familiares de profesores universitarios nacionales de terceros Estados que se vinculen a universidades españolas de forma temporal para el desarrollo de labores exclusivamente docentes".

Madrid, 13 de diciembre de 2006.

Recomendación dirigida a la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.