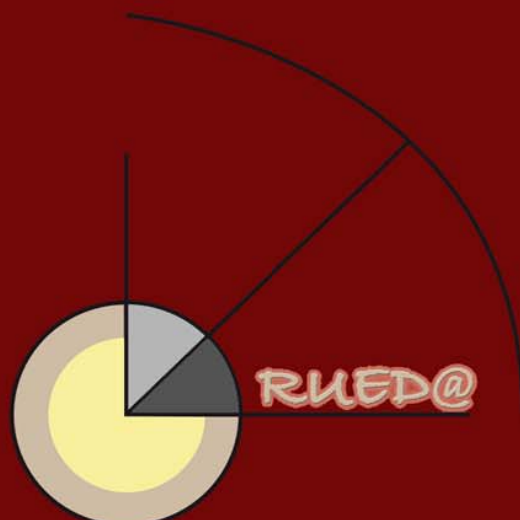


Nº 0

RUED@

REVISTA

UNIVERSIDAD, ÉTICA Y DERECHOS



DIRECTORA

Prof.^a Dr.^a María Acale Sánchez, Defensora de la Universidad de Cádiz.

SECRETARIO

Prof. D. José Luis Sánchez Barrios, Defensor de la Universidad de Salamanca.

REDACCIÓN

D. Manuel Molina Rabadán, Defensor Adjunto de la Universidad de Cádiz.

COMITÉ DE HONOR

Prof. Dr. Federico Mayor Zaragoza, Presidente de la *Fundación Cultura de Paz*.

Prof. Dr. Carlos Alcover de la Hera, Profesor Titular de Universidad, Área de Psicología Social de la Universidad Rey Juan Carlos, ex Defensor Universitario.

Prof. Dr. Eduardo Gamero Casado, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pablo de Olavide, ex Defensor Universitario.

Prof. Dr. Joan Miró Ametller, Catedrático de Química Física de la Universidad de Girona, ex Defensor Universitario (miembro fundador de la CEDU).

Prof. Dr. Luis Espada Recarey, Catedrático de Ingeniería Química de la Universidad de Vigo (Profesor Emérito), ex Defensor Universitario.

Prof. Dr. Tomás Sánchez Giralda, Catedrático de Álgebra de la Universidad de Valladolid, ex Defensor Universitario (miembro fundador de la CEDU).

Prof. Dr. José Manuel Bayod Bayod, Catedrático de Universidad en el Área de Análisis Matemático de la Universidad de Cantabria, ex Defensor Universitario.

Prof.^a Dr.^a Adela Cortina Orts, Catedrática de Filosofía Moral de la Universidad de Valencia.

Prof.^a Dr.^a Carmen Carda Batalla, Catedrática de Patología de la Universidad de Valencia, ex Defensora Universitaria (anterior Presidenta de la CEDU).

Prof.^a Dr.^a Rosa María Galán Sánchez, Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, ex Defensora Universitaria (anterior Presidenta CEDU).

Prof.^a Dr.^a María Teresa González Aguado, Profesora Titular de Ingeniería Geológica y Minera de la Universidad Politécnica de Madrid, ex Defensora Universitaria (anterior Presidenta de la CEDU).

COMITÉ EJECUTIVO

Prof.^a Dr.^a Joana María Petrus Bey, Defensora de la Universidad Islas Baleares, Presidenta de la CEDU (*Línea editorial*).

Prof. Dr. José María Aguirre Oraá, Defensor de la Universidad de la Rioja (*Revisión de textos*).

Prof. Dr. José Manuel Palazón Espinosa, Defensor de la Universidad de Murcia (*Relaciones Internacionales*).

Prof.^a Dr.^a María Acale Sánchez, Defensora de la Universidad de Cádiz (*Directora*).

Prof.^a Dr.^a Elena Battaner Moro, Defensora de la Universidad Rey Juan Carlos (*Cierre de la edición*).

Prof. D. José Luis Sánchez Barrios, Defensor de la Universidad de Salamanca (*Secretaría*).

Prof. Dr. Luis Caballol Angelat, Adjunto al Síndic de la Universidad de Barcelona (*Línea de pensamiento I*).

Prof. Dr. José Rafael Guillamón Fernández, Defensor de la UNED (*Línea de pensamiento II*).

REVISTA
UNIVERSIDAD, ÉTICA Y DERECHOS
(Rued@)

Conferencia Estatal de Defensores Universitarios

ÍNDICE

<i>Presentación/Presentation</i> por María Acale Sánchez).	5
<i>Editorial</i> por Joana María Petrus Bey	11
<i>Pinceladas</i>	
“¿Hacia dónde va la Universidad?”, por Luis Espada Recarey	17
<i>Artículos</i>	
“Asignaturas con resultados anómalos en la Universidad: causas y alternativas de gestión”, por Enrique Martínez, Itziar Etxebarria y Manuel Montanero	21
“Algunas reflexiones sobre copia, plagio y fraude en la evaluación universitaria”, por F. Manuel Montalbán Peregrín	43
“Cómo se gesta y cómo se contrarresta el fraude en los procesos de evaluación del conocimiento universitario”, por María Acale Sánchez	49
“El fraude intelectual. La copia y el plagio”, por Miguel Louis Cereceda	69
“Procesos de anulación de matrícula y devolución de importes”, por Joana María Petrus, Elia Cambón y Carmen Jiménez	79
“Análisis sobre las implicaciones de la nueva estructura de las titulaciones oficiales: el esquema «3+2»”, por Ángel Cobo Ortega	119
“Proyecto de Real Decreto de creación, reconocimiento y acreditación de Universidades y Centros Universitarios”, por José M ^a Aguirre y Rosa Miren Pagola	141

Relaciones Internacionales

“Hacia una Red Iberoamericana de Defensores universitarios”, por José Manuel Palazón Espinosa	157
“Defensoría Universitaria de la Pontificia Universidad Católica del Perú”, por Catalina Romero	169

PRESENTACIÓN

REVISTA UNIVERSIDAD, ÉTICA Y DERECHOS (*Rued@*)

María Acale Sánchez

Defensora Universitaria de la Universidad de Cádiz
Directora de la Revista

La Disposición adicional decimocuarta de la LOU contempla la figura del Defensor Universitario, como una institución universitaria de garantía a la que se le encarga “*velar por el respeto a los derechos y las libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios*”. La competencia se extiende en algunos casos más allá del personal universitario “propriadamente dicho” a otros colectivos que directa o indirectamente se acercan, se aproximan a la Universidad (estudiantes a quienes se les deniega el ingreso, por ejemplo), o se integran en nuestro mundo indirectamente a través de la subcontratación de servicios públicos (cafeterías, copisterías, servicios de limpieza, de informática, de seguridad, etc.).

Desde un punto de vista sustantivo –aparte de las previsiones orgánicas en cuanto a la elección o designación, mandato y dedicación–, allí se establece que sus actuaciones –siempre dirigidas a mejorar la “*calidad universitaria en todos sus ámbitos*”– no están sometidas a mandato imperativo. Son muchas las cosas que se condensan en esta frase y que posteriormente han desarrollado cada una de nuestras Universidades en sus Estatutos y reglamentos internos.

Con esa finalidad tan amplia y ese carácter autónomo y garantista, actuamos en cada una de nuestras Oficinas en la búsqueda del bienestar de los miembros de nuestra Universidad y en defensa del conjunto de derechos que tenemos reconocidos como miembros de la Universidad española. También velamos, correlativamente, por el cumplimiento de los deberes que nos impone nuestro ordenamiento jurídico.

Los medios con los que contamos para alcanzar esos objetivos son simples: cabeza, corazón y coraje, por una parte, y sentido común, lógica y ética, por la otra (no se sabe bien en qué orden). Y con estos mimbres, mediamos, aconsejamos, proponemos soluciones a los problemas que suscita la compleja vida diaria universitaria. El éxito o el fracaso de nuestro

trabajo dependerá después de una serie de factores que nos son ajenos ya, pero somos quienes damos el impulso en muchos casos a la solución de los problemas, haciendo que *ruede* la vida en nuestras Universidades, quedándonos después a la sombra.

Para poder cumplir con las finalidades que de nosotros se espera, necesitamos una formación específica fruto de la conjunción de las habilidades que seamos capaces de desarrollar en materia de mediación, recomendación y en resolución pacífica de conflictos. Así, desde nuestra primera, hasta la última de las recomendaciones que hemos hecho a nuestra comunidad, hemos tenido que estudiar unos materiales dispersos, que nos ha sido complicado encontrar porque al día de hoy no existe un lugar común de referencia donde se concentren, al margen ya de que cada uno de nosotros proviene de un campo de la ciencia distinto; lógicamente el fruto de nuestro esfuerzo también es interdisciplinar. Así, en una Revista de ética, de Derecho Administrativo, de Derecho penal, de Criminología e incluso de Psiquiatría, podemos encontrar respuestas parciales a nuestras dudas.

Dada la complejidad del proceso de publicación de estos trabajos tan específicos, por lo general, los resultados de nuestro trabajo los conocemos cada uno de nosotros, sin sacarles muchas veces el rendimiento que se merece, y sin saber que muchas veces, el problema que nos acucia ya ha sido resuelto por uno de nosotros con anterioridad en nuestras Universidades de forma genuina, pero sin duda alguna con perfiles similares entre todas ellas. Entre otras cosas, porque no sabemos bien qué Revista puede llegar a estar interesada en publicar un trabajo que, aunque tenga parte de Derecho penal, de Medicina o de Riesgos laborales, tiene también una parte amplia de lógica y de imaginación. Es decir, las dudas en torno al carácter científico de nuestro trabajo nos llevan a guardar en nuestros ordenadores un trabajo útil, privándole de potencialidad.

El Proyecto de *Revista Universidad, ética y derechos* nace con esa finalidad de convertirse en el ámbito internacional en un referente de la vida universitaria. Su acrónimo *-Rued@-* refleja movimiento, dinamismo, modernidad y engranaje: todo ello es lo que hacemos como Defensores y Defensoras de nuestras Universidades.

Rued@ quiere aglutinar los trabajos que vayan dirigidos directa o indirectamente a visibilizar los problemas que surgen en la Universidad y al planteamiento de soluciones. Convertida en tal referente, nos será mucho más sencillo encontrar respuestas a nuestros problemas, aprovechando el trabajo realizado por cada uno/a de nosotros/as. Con la difusión se pretende simultáneamente poner en valor el trabajo silencioso que se hace en pro de la defensa de los derechos de la comunidad universitaria, así como de su bienestar.

Pretende, en definitiva, mover dinamizando el mundo universitario.

Además, con su puesta en marcha queremos atraer la atención de aquellos miembros de nuestra comunidad que científicamente se acercan al mundo universitario: estudios sobre el *mobbing*, los recursos contenciosos administrativo ante las resoluciones firmes de nuestros Rectorados; el carácter de los informes jurídicos de nuestros Gabinetes jurídicos; los problemas dermatológicos que genera el estrés de quien hace la carrera universitaria; el contagio de enfermedades o el almacenamiento y eliminación de los residuos contaminantes que generamos en nuestros laboratorios son, sin duda alguna, problemas específicos que afectan a la vida universitaria y que se dispersan por distintos ámbitos editoriales, de forma que cuando un/a Defensor/a necesita leer algo específico sobre un tema que excede de su formación, le cuesta encontrar las fuentes.

El nacimiento de la Revista se produce de forma simultánea al nacimiento de los *Premios La Rued@*, con los que anualmente la CEDU quiere reconocer la trayectoria de personalidades que se caractericen por haber desempeñado un cargo o la puesta en marcha un proyecto de especial interés para la comunidad universitaria.

Este número 0 recoge la mayoría de las ponencias que se presentaron en el XVII Encuentro Estatal (Badajoz, 22 a 24 de octubre de 2014) así como en la Jornada de Estudios que se celebró en la Universidad Politécnica de Madrid (17 de abril) sobre cambios normativos previstos por el Ministerio de Educación.

Publicando nuestros pareceres queremos trasladar a la opinión pública nuestro compromiso y nuestra preocupación por la Universidad.

PRESENTATION

REVISTA UNIVERSIDAD, ÉTICA Y DERECHOS (*Rued@*)

María Acale Sánchez

Ombudsperson, University of Cádiz

Chief editor

The figure of the University Ombudsperson was created in Spain by means of the 14th section of the University Law, as a guarantor, who must “*take care for the respect of the rights and freedom of teachers, students and staff, to act before the actions of different parts and/or university services*”. In, some cases, his/her competence on members of the university goes farther, as the Ombudsperson also guards people who arrive or approach the University in a direct or indirect way (e.g. students who have denied their access to University) or other people enrolled in it by means of successive subcontracting (e.g. staff from coffee shops or copy shops, cleaning or computer services, security service, etc.).

If we leave aside matters of election or designation, mandate and dedication, it can be said that, from a substantive viewpoint, the Ombudsperson’s action –whose main target is to improve the “*university quality over his/her field*”–, is not subject to imperative mandate. Different meanings are condensed in this sentence, which are developed by each University in their own internal laws and regulations.

With that broad purpose and its autonomous and guarantor character, we act in each of our Offices in pursuit of the welfare of members of our university, and in the defense of all the rights that we have recognized as members of the Spanish University. Correspondingly, we too monitor compliance with the duties imposed on us by our legal system.

The means at our disposal to achieve these goals are simple: head, heart, and courage, on one hand; and common sense, logic, and ethics, on the other –although it is not clear in what order–. And with these, we mediate, give advise, or propose solutions to the complex problems raised in daily university life. Yet the success or failure of our work depends upon a series of factors that are beyond us, but we are the ones who, in some cases, push for solutions, hence making life in our Universities *wheel*, while we remain in the shadows.

To meet the objectives that are expected of us, we need a specific training to accomplish a combination of different skills to be developed in mediation, advice, and peaceful conflict resolution.

So from our first recommendation or advice to the last of them, made to our community, we have to study very different and dispersed material, which has been difficult for us to find because nowadays there is no common point of reference to focus from, despite the fact that each of us comes from a different field of Science; logically, the result of our effort is also interdisciplinary. In that way, we can find partial answers to our questions in journals on Ethics, Administrative Law, Criminal Law, Criminology, or even Psychiatry Science, among others.

Generally, given the complexity of publishing such specific articles, the results of our work are only known by ourselves, and many times we don't even take advantage of it. Besides, we don't even know if a problem that we face today in our University was already solved by one of our colleagues somewhere else.

So the results of our work are unknown, mainly because we do not publish them, as we believe that scientific journals could not be interested in them at all. Among other reasons, because we do not really know what journal may be interested in publishing our instances, which usually combine such different things on Criminal Law, Medicine, occupational risks, etc., together with some logic or imagination. That is, our doubts about the scientific character of our work force us to keep the essay in our desks, depriving it of its potential.

Hence *Revista Universidad, Ética y Derechos* is born with the objective to become a reference of the university life in an international framework. Its Spanish acronym –**Rued@**, i.e. *wheel*– reflects movement, dynamism, modernity, and gear: all of them are what we do as University Ombudspersons.

Rued@ wants to bind together different works that, directly or indirectly, make University problems visible and thus suggest solutions. Being such a referent, it will be very simple for us to find answers to our problems, taking advantage of the work made for each one of us. With this publication, we would like to value the invisible work made for the defense of the rights of the people who work and study at the University, and of their welfare.

It aims, ultimately, to move the academic world by boosting it.

In addition, we want to attract the attention of those in our community who scientifically approach the university world: research on mobbing, administrative resources to cope with the decisions of our Provosts; the nature of reports from our legal services; dermatological problems caused by the stress of those who have a career in the University world; transmission of illness; or even the storage and disposal of our waste pollutants are, definitely, specific –yet so different– problems that affect university life and are dispersed by different publishing fields. *Rued@*'s objective is to facilitate Ombudspersons some special works about a subject that is beyond his/her training so he/she can find it more easily.

This journal is born at the same time of *Rued@' Prize*, given by the *Conferencia Estatal de Defensores universitarios*, aimed to recognize the career of people who worked responsibly or improved a project specially interesting for the University. This Number 0 contains most of the papers discussed during the annual meeting of the 17th Meeting of Spanish University Ombudspersons (held in Badajoz, 22nd to 24th October, 2014), as well as during the Workshop on legal changes announced by the Ministry of Education at Madrid, April 17th, 2015).

With this journal, we also want to bring to the public opinion our commitment and our concerns about the University.

EDITORIAL

Joana María Petrus Bey

Presidenta de la Conferencia Estatal de Defensores Universitarios

Desde el Comité Editorial de *Rued@*, y por expreso deseo de su Directora, me llega el extraño encargo no sólo de escribir sino aún de firmar este editorial. Extraño digo por cuanto un editorial no deja de ser la expresión de un parecer colectivo, un juicio institucional que identifica el medio de comunicación en que se publica con un cierto perfil ideológico y que por ser colectivo carece por lo habitual de firma. Sin embargo, probablemente por mi condición, efímera por otra parte, de Presidenta de esta ínclita asociación, se me concede el honor de que sea mi sola voz la que hable en nombre de todos, como si de la voz del colectivo entero se tratara; no podría pensar en otro encargo que me impusiera mayor respeto ni supusiera un mayor desafío. Cierto es que hube de declinar este honor en su momento, pues no me siento capaz aun hoy sino de hablar con voz propia, sin mandato imperativo o representativo alguno, aunque no ocultaré que abrigo la esperanza de que muchos puedan sentirse identificados con mis palabras.

Al atento lector de la *Rued@* he de reconocerle que no puedo aportar mucho más de lo que ya se ha dicho de esta revista en la Presentación que antecede, en todo caso ahondar en sus significados. *Rued@* nace en efecto con la idea de aglutinar estudios y reflexiones que permitan hacer visibles los problemas que aquejan hoy en día a nuestras universidades y explorar sus posibles soluciones. Comparto plenamente la idea de que merece la pena poner en común todo lo que hemos aprendido del funcionamiento de nuestras instituciones, cada uno desde su propia experiencia como Defensores universitarios, pero también –por qué no– como profesores, alumnos y ex alumnos, personal de administración y de servicio... porque si algo caracteriza nuestra institución es la diversidad de enfoques y prismas desde la que puede ser vivida y analizada.

El significado del acrónimo *Rued@* ha sido ya explicado: alude a las siglas de su denominación como Revista Universitaria de Ética y Derechos; también ha sido revelado en cierto sentido el carácter simbólico que la palabra “rueda” puede tener, en cuanto que une un objeto por todos conocido con un conjunto de conceptos abstractos que consideramos positivos: el movimiento, el dinamismo, el avance, el cambio. Puede subrayarse acaso el carácter paradójico que puede tener la “rueda”, ya que por un lado alude a la concepción

cíclica del tiempo, al eterno retorno de las cosas, y por otro al avance o al progreso que impone el movimiento y que sólo puede entenderse a partir de una concepción lineal de aquel. Rueda y flecha son seguramente dos de las grandes metáforas de la concepción occidental del tiempo, no por ello opuestas sino coincidentes en un límite infinito que cabe explorar. Quiero destacar por ello el gran acierto que a mi juicio ha supuesto el logotipo de esta revista *Rued@*, generoso regalo y creación original de Ignacio Jiménez Murillo, alumno de 3º del Grado de Publicidad y Relaciones Públicas en la Universidad CEU Cardenal Herrera. Los círculos y rectas que constituyen geoméricamente el logotipo son metáforas perfectas del tiempo cíclico y lineal, del retornar y volver frente al avanzar y progresar, que lejos de significar conceptos opuestos pueden acabar coincidiendo, unificándose como resultado de la ampliación de unos círculos cuyos radios crecen hasta coincidir en el infinito. Como ha señalado González García (1997), en ese límite en donde línea recta y circunferencia acaban coincidiendo, pueden confluir también el tiempo lineal y el tiempo cíclico.

Así entiendo yo la misión de *Rued@*, un espacio de docta ignorancia en el que ha de ser posible explorar los límites de la ética y de los derechos de la comunidad universitaria, un lugar en el que nos atrevamos a enfrentar puntos de vista hasta el extremo, si cabe, de hacerlos coincidir en el límite, como coinciden la línea y la curva, como se alcanza la *coincidentia oppositorum* según Nicolás de Cusa. A esa tarea de exploración estamos todos invitados, tanto los que han sido o son titulares de Defensorías universitarias, como también aquellos que sin haberlo sido o sin posibilidad de serlo jamás quieran contribuir con su reflexión serena y constructiva a la mejora de la institución. Si realmente nos atrevemos a eso, cabrá entonces preguntarse lo mismo que se preguntaba Platón sobre la ciudad de Atenas ¿cuánta certeza será capaz de soportar la universidad sobre sí misma?

Me arrego por una sola y última vez la potestad de invitaros a pensar contra nosotros mismos, a abrir la puerta a la crítica autónoma, una crítica que revele hasta qué punto una gran parte de los dilemas morales y de vulneración de derechos que observamos en nuestras universidades son fruto no de la ausencia de *nomos* (de ley), sino de la existencia de *autós* (sujetos autónomos) que se consideran con derecho a regirse por sus propias normas. ¿No significaba acaso eso la autonomía? *Rued@* busca voces propias, autores sin duda, pero no sólo formalmente, también llama a participar a los individuos que sean capaces de construir junto con otros una nueva comunidad política, que dote de sentido nuestro quehacer individual en la *Rued@* universitaria.

Ojalá *Rued@* nos lleve a recorrer juntos un camino que, como en “La canción del camino abierto” y el “Canto a mí mismo” de Walt Whitman, siempre –eso sí– en la traducción de León Felipe, nos permita encontrar en ella una visión tan abarcadora que todos podamos sentirnos reconocidos. ¿Quién ha dicho que ésta no es la hora?

PINCELADAS

¿HACIA DÓNDE VA LA UNIVERSIDAD?

Prof. Dr. Luis Espada Recarey

Universidad de Vigo

Recientemente, se ha definido la Universidad como una institución autónoma que, de modo crítico, produce y transmite la cultura por medio de la investigación y la enseñanza cuya práctica se basa en los valores de independencia moral y científica frente a cualquier poder público.

Sin embargo, no es hasta el siglo XIX cuando se plantean las bases de una Universidad libre respecto a la docencia, el aprendizaje y la investigación, de acuerdo con unos principios más racionales que empíricos.

A lo largo del siglo XX y ya centrándonos en España, la Universidad pasó por varias etapas: desde la subordinación al Estado cuando predominaba una concepción elitista de la cultura superior, hasta alcanzar una autonomía plena y, en algunos casos, una estructura masificada de la enseñanza. La autonomía, recogida en el artículo 27.10 de la Constitución y desarrollada posteriormente en leyes, tiene como finalidad la defensa de la libertad de enseñanza, de investigación y de estudio, y es ejercida mediante una estructura de poder colegial de gran participación representativa y directa. De este modo, la autonomía se interpreta como la capacidad de acción e iniciativa de la institución y como una obligación de rendir cuentas a los agentes sociales que la sustentan. Ello no impide que la Universidad, como consecuencia de su autonomía, tenga una gran capacidad de autogestión y, por tanto, la posibilidad de actuar libremente sobre decisiones que afectan a su futuro dentro de las normas que la sociedad civil, a través de sus representantes elegidos, le imponga.

Nadie duda de que la Universidad es una institución al servicio público, además de ser también un factor de transformación y progreso social. Y también es cierto que debe adaptarse a las necesidades de la sociedad en la que se integra, la cual está en continuo movimiento ya que ésta se estancaría sin los necesarios estímulos de cambio. Con la entrada de España en la Unión Europea, sus universidades se vieron condicionadas a una inevitable puesta a punto, no siempre lograda, conforme a las directrices que algunos países miembros comunitarios aconsejaban, pues el verdadero progreso consiste en renovarse continua y paulatinamente. La institución universitaria se ha ido consolidando poco a poco. Tiene defectos, pero también muchas virtudes y son muchos, presentes y ausentes, los que trabajan

para mejorar sus estructuras. No hay fórmulas mágicas. Solo sirve el método de la discusión y el análisis de las situaciones y problemas concretos que surjan, realizados con criterios constructivos.

El 25 de mayo de 1998 se reunieron en la Universidad de la Sorbona (París) los ministros de Educación de Francia, Reino Unido, Italia y Alemania. En la conocida como *Declaración de la Sorbona* recalcan la intención de que, “siempre respetando nuestra diversidad”, se puedan establecer comparaciones y equivalencias de títulos académicos exclusivamente en cuanto a propósitos profesionales.

El 19 de junio de 1999, los ministros de Educación de 29 países europeos firmaron en Bolonia una declaración con tres objetivos fundamentales: 1) que las universidades europeas adquieran un grado de atracción mundial; 2) que se adopte un sistema de titulaciones fácilmente comprensible y comparable; 3) que se ponga en marcha un sistema universitario basado esencialmente en dos ciclos. El 19 de septiembre de ese año, en Berlín, fueron ya 40 los países adheridos al Espacio Europeo de Educación Superior los que enfatizaron la importancia de facilitar la movilidad de estudiantes e investigadores de modo que se crearan los mecanismos para reconocer los títulos y grados alcanzados.

Desde el punto de vista metodológico y operativo, las nuevas estructuras de enseñanza, divididas en áreas de aprendizaje, tendrían como objetivo un contacto más directo entre docentes y estudiantes, la obligatoriedad de la asistencia a las tutorías, una evaluación continuada, una mayor y más cualificada dedicación del profesorado a la docencia y el empleo de un nuevo crédito europeo (ECTS, European Credit Transfer System) que comprende horas de estudio, biblioteca, seminarios, etc. empleadas por el alumnado.

Si pudiéramos concretar, de forma sucinta, una solución a todos los problemas planteados, ésta tendría que pasar forzosamente por el profesorado, pues ahí reside la esencia transformadora de cualquier Universidad. No existe una ecuación matemática que defina y relacione de modo directo el binomio Universidad-Calidad. Sin embargo, cualquier solución a esa ecuación lleva implícito un factor determinante: el profesorado.

En mi opinión, y sin que pretenda tener el don exclusivo sobre la interpretación de la palabra *universidad* ni mucho menos imponérsela a nadie, la Universidad es para mi guía y norte de mi vida académica y está formada, en líneas generales, por un excelente plantel de profesores.

Goethe decía que lo que importa no es lo que brilla sino aquello que lo hace brillar. Así pues, una Universidad es buena si tiene un buen profesorado y, por el contrario, no alcanzará la excelencia de su docencia e investigación si su profesorado no es el adecuado.

Cuando miraba a la España de su tiempo, Antonio Machado decía que “El hoy no es bueno, pero el mañana es mío”, y nuestro admirado Ortega manifestaba “Que el pasado no tiene sentido más que en función del presente y éste no tiene sentido más que en función del futuro porque la vida es una operación que se hace hacia delante, se vive en el porvenir porque vivir consiste inexorablemente en un hacer”. Con esta idea, por la conquista de ese ideal transformador, se requiere trabajar más y mejor, pues es muy poderoso el yo quiero de la voluntad en la consecución de esta victoria. No hay otra alternativa. No tiene futuro una Universidad si no ofrece calidad, pues, en caso contrario, será desplazada por otras.

Este esfuerzo conjunto, que hoy mantenemos entre todos para la consecución de una calidad competitiva, es igual que una batalla, larga quizá, que ganaremos porque en las batallas, y ésta lo es, sólo huyen los vencidos.

ARTÍCULOS

ASIGNATURAS CON RESULTADOS ANÓMALOS EN LA UNIVERSIDAD: CAUSAS Y ALTERNATIVAS DE GESTIÓN

Prof. Dr. Enrique Martínez Ansemil

Valedor universitario de la Universidade da Coruña

Prof. Dra. Itziar Etxebarria Bilbao

Aldele de la Universidad del País Vasco

Prof. Dr. Manuel Montanero Fernández

Universidad de Extremadura

I. Introducción

Los resultados anómalos (*i.e.* suspensos masivos, aprobados generales...) afectan de lleno al corazón mismo de la educación universitaria y pueden acarrear problemas de tanta gravedad como el abandono de los estudios por parte de numerosos estudiantes que pierden injustamente sus becas y tienen que hacer frente a un coste del crédito muy elevado en segundas y posteriores matrículas.

Al abordar el tema de las asignaturas con resultados anómalos, nuestro objetivo no es otro que el de contribuir a atajar esta vieja lacra que aún hoy sigue afectando gravemente a centenares de alumnos y alumnas cada curso en muchas de nuestras universidades. Partimos de la base de que las responsabilidades sobre la calidad de la docencia y de la evaluación de los resultados que se obtienen en cada materia recaen no sólo en el profesorado encargado de su impartición, sino también, y en gran medida, en muy diversos órganos y comisiones.

Sobre los máximos órganos de gobierno de las universidades y, especialmente, en sus Consejos de Gobierno, recae buena parte de la responsabilidad sobre la normativa que afecta a la organización docente y al control de los procesos de calidad, y en los centros y departamentos se substantian aspectos de tanta importancia como la elaboración y aprobación de los planes de estudio, el control inmediato de los resultados y la propuesta de medidas correctoras para su mejora.

El núcleo de este estudio lo constituye un diagnóstico sobre cómo se está abordando la cuestión de los resultados anómalos en nuestras universidades, sobre las causas y factores que influyen en tales resultados y sobre las responsabilidades de los órganos de gobierno en la prevención, control y propuestas de mejora. El trabajo se cierra con un conjunto de propuestas fruto del análisis y el debate en el seno de la CEDU.

I.1 Marco normativo

I.1.1 Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.

Como marco normativo general, podemos destacar los siguientes artículos de LOU que guardan una relación directa con los procedimientos de gestión de esta problemática:

- Artículo 8.1. Las escuelas y facultades son los centros encargados de la organización de las enseñanzas y de los procesos académicos, administrativos y de gestión conducentes a la obtención de títulos de grado. Podrán impartir también enseñanzas conducentes a la obtención de otros títulos, así como llevar a cabo aquellas otras funciones que determine la universidad.

- Artículo 9.1. Los departamentos son las unidades de docencia e investigación encargadas de coordinar las enseñanzas de uno o varios ámbitos del conocimiento en uno o varios centros, de acuerdo con la programación docente de la universidad, de apoyar las actividades e iniciativas docentes e investigadoras del profesorado, y de ejercer aquellas otras funciones que sean determinadas por los estatutos.

- Artículo 15. El Consejo de Gobierno es el órgano de gobierno de la Universidad. Establece las líneas estratégicas y programáticas de la Universidad, así como las directrices y procedimientos para su aplicación, en los ámbitos de organización de las enseñanzas, investigación, recursos humanos y económicos y elaboración de los presupuestos, y ejerce las funciones previstas en esta Ley y las que establezcan los Estatutos.

- Artículo 33.2. La docencia es un derecho y un deber de los profesores de las Universidades que ejercerán con libertad de cátedra, sin más límites que los establecidos en la Constitución y en las leyes y los derivados de la organización de las enseñanzas universitarias.

- Artículo 46.2. Los Estatutos y normas de organización y funcionamiento desarrollarán los derechos y los deberes de los estudiantes, así como los mecanismos para su garantía. En los términos establecidos por el ordenamiento jurídico, los estudiantes tendrán derecho a: [...] h) La garantía de sus derechos, mediante procedimientos adecuados y, en su caso, la actuación del Defensor Universitario.

- Disposición adicional decimocuarta. Del Defensor Universitario: Para velar por el respeto a los derechos y las libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios, las Universidades establecerán en su estructura organizativa la figura del Defensor Universitario. Sus actuaciones, siempre dirigidas a la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos, no estarán sometidas a mandato imperativo de ninguna instancia universitaria y vendrán regidas por los principios de independencia y autonomía.

I.1.2. Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario.

Dado que los principales perjudicados de las asignaturas con resultado anómalos son los propios estudiantes, es necesario revisar al menos los siguientes artículos de su *Estatuto*:

- Artículo 7.1. Los estudiantes universitarios tienen los siguientes derechos comunes, individuales o colectivos: [...] c) A una formación académica de calidad, que fomente la adquisición de las competencias que correspondan a los estudios elegidos e incluya conocimientos, habilidades, actitudes y valores [...]; g) A una evaluación objetiva y siempre que sea posible continua, basada en una metodología activa de docencia y aprendizaje.

- Artículo 12. Para la plena efectividad de los derechos recogidos en los artículos 7 al 11, las universidades: [...] c) Garantizarán su ejercicio mediante procedimientos adecuados y, en su caso, a través de la actuación del Defensor Universitario.

- Artículo 23. Programación docente de las enseñanzas universitarias que conducen a la obtención de un título oficial.

1. La universidad, con el apoyo de las administraciones que tienen competencia en materia universitaria, velará para que la docencia y la gestión de las enseñanzas correspondientes a sus distintas titulaciones oficiales cumplan las mismas condiciones de calidad.

2. Los estudiantes tienen derecho a conocer los planes docentes de las materias o asignaturas en las que prevean matricularse, con antelación suficiente y, en todo caso, antes de la apertura del plazo de matrícula en cada curso académico. Los planes docentes especificarán los objetivos docentes, los resultados de aprendizaje esperados, los contenidos, la metodología y el sistema y las características de la evaluación.

3. Los departamentos o los centros, según a quienes corresponde la responsabilidad de aprobar los planes docentes de las materias y asignaturas cuya docencia tienen adscritas, garantizarán su cumplimiento en todos los grupos docentes en que se imparten.

4. Los centros responsables de cada titulación, con anterioridad a la apertura del plazo de matrícula, informarán de la planificación de la titulación para el curso académico, que incluirá la dedicación del estudiante al estudio y aprendizaje en términos ECTS, el profesorado previsto y la

distribución horaria global de cada materia o asignatura, a partir de una coordinación interdepartamental que tendrá en cuenta las exigencias del trabajo, fuera del horario lectivo, que los estudiantes deben realizar.

5. Las universidades, en el marco de la libertad académica que tienen reconocida, podrán establecer mecanismos de compensación por materia y formar tribunales que permitan enjuiciar, en conjunto, la trayectoria académica y la labor realizada por el estudiante y decidir si está en posesión de los suficientes conocimientos y competencias que le permitan obtener el título académico al que opta.

- Artículo 28.1. Los estudiantes podrán solicitar evaluación ante tribunal de acuerdo con las condiciones y regulación que a tal fin dispongan las universidades.

- Artículo 30.1. Los estudiantes tendrán acceso a sus propios ejercicios en los días siguientes a la publicación de las calificaciones de las pruebas de evaluación realizadas, en los términos previstos en la normativa autonómica y de la propia universidad, recibiendo de los profesores que los calificaron o del coordinador de la asignatura las oportunas explicaciones orales sobre la calificación recibida. Asimismo, en los términos previstos en la normativa autonómica y de la propia universidad, los estudiantes evaluados por tribunal tendrán derecho a la revisión de sus ejercicios ante el mismo. En el caso de las universidades a distancia, los canales de comunicación podrán ajustarse a su metodología y tecnologías de comunicación.

- Artículo 31. Contra la decisión del profesor o del tribunal cabrá reclamación motivada dirigida al órgano competente. A propuesta de dicho órgano, se nombrará una Comisión de reclamaciones, de la que no podrán formar parte los profesores que hayan intervenido en el proceso de evaluación anterior, que resolverá en los plazos y procedimientos que regulen las universidades.

- Artículo 46. El Defensor Universitario

1. De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional decimocuarta de la Ley Orgánica 6/2001, para velar por el respeto a los derechos y las libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios, las universidades establecerán en su estructura organizativa la figura del Defensor Universitario. Sus actuaciones, siempre dirigidas a la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos, no estarán sometidas a mandato imperativo de ninguna instancia universitaria y vendrán regidas por los principios de independencia y autonomía.

2. Los Defensores Universitarios podrán asumir tareas de mediación, conciliación y buenos oficios, conforme a lo establecido en los Estatutos de las Universidades y en sus disposiciones de desarrollo, promoviendo especialmente la convivencia, la cultura de la ética, la corresponsabilidad y las buenas prácticas.

3. Los Defensores Universitarios asesorarán a los estudiantes sobre los procedimientos administrativos existentes para la formulación de sus reclamaciones, sin perjuicio de las competencias de otros órganos administrativos.

4. Los estudiantes podrán acudir al Defensor Universitario cuando sientan lesionados sus derechos y libertades en los términos establecidos por los Estatutos de las universidades y sus disposiciones de desarrollo.

5. Los estudiantes colaborarán con el Defensor Universitario, individualmente o, en su caso, a través de sus representantes, en los términos y conforme a los cauces que establezcan las Universidades.

I.1.3. Estatutos

En los estatutos de la mayoría de nuestras universidades, finalmente, se hace alguna referencia explícita a las responsabilidades de centros y departamentos en la supervisión y el control de la actividad docente, así como a otras atribuciones básicas que pueden influir decisivamente en los resultados del aprendizaje. Mientras que para los centros las referencias son casi generalizadas a la supervisión de la actividad docente y el control de la calidad de la docencia, para los departamentos suele ponerse el acento en la asignación del encargo de docencia a su profesorado, en el impulso permanente a la actualización científica y pedagógica de sus miembros y, en menor medida, en la participación en los procesos de evaluación, certificación y acreditación de la calidad de las actividades que le competen y en la selección del profesorado.

I.2. Objetivos del estudio

En el marco de las actuaciones de los Defensores Universitarios, se plantea la conveniencia de explorar, recabar datos y discutir alternativas de respuesta ante esta problemática, con dos objetivos principales.

En primer lugar, es necesario analizar las causas o condiciones que influyen en la persistencia de resultados académicos anormalmente elevados o bajos en determinadas asignaturas, principalmente en los títulos de grado.

En segundo lugar, para prevenir la posible vulneración de los derechos de los grupos de interés, particularmente los estudiantes, conviene recopilar información sobre las consecuencias y mecanismos institucionales de gestión de las asignaturas con resultados anómalos en las universidades españolas.

II. Método

El estudio, de carácter meramente exploratorio, se basó en dos técnicas de recogida de datos: encuestas de preguntas cerradas y grupos focales de discusión.

En julio de 2014 se envió a los defensores universitarios miembros de la CEDU un cuestionario sobre las causas y procedimientos de gestión de las asignaturas con resultados anómalos en las universidades españolas. El instrumento, de cumplimentación telemática a través de la herramienta *Google Drive*, constaba de 16 cuestiones. En las 11 primeras preguntas los informantes debían marcar una opción entre dos o más alternativas de respuesta. En las 4 siguientes debían valorar la frecuencia y relevancia de una serie de posibles factores de los resultados anómalos en sendas escalas de tres valores cada una (nunca, a veces, siempre; poco relevante, medianamente relevante, muy relevante). Se proporcionaba además una última cuestión abierta para anotar observaciones. La tasa de devolución de los cuestionarios fue del 41% (22 universidades públicas y 3 privadas).

En octubre del mismo año, durante la celebración del Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, se realizó una sesión de debate mediante grupos de discusión, conformados aleatoriamente. En total se establecieron 3 grupos con representantes de entre 12 y 15 universidades cada uno. Un moderador registró las principales ideas discutidas. Finalmente, los integrantes de cada grupo respondieron individual y anónimamente un breve cuestionario de opinión sobre los principales tópicos de discusión.

III. Resultados

III.1 Cuestionario

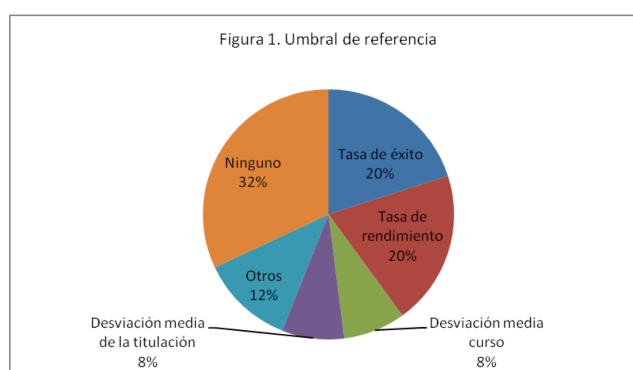
Del análisis de los resultados de la encuesta se desprenden las consideraciones básicas que señalamos a continuación, organizadas en tres epígrafes: Tratamiento de la problemática de los resultados anómalos en nuestras universidades, Causas y factores que influyen en la obtención de resultados anómalos y Responsabilidades de los órganos de gobierno en la prevención, control y propuestas de mejora.

III.1.1. Tratamiento de la problemática de los resultados anómalos en nuestras universidades.

El primer ítem de la encuesta pone de manifiesto que todavía hoy algunas de nuestras universidades carecen de un sistema de garantía de calidad que implique el análisis y el control periódico de los resultados de las evaluaciones de las asignaturas.

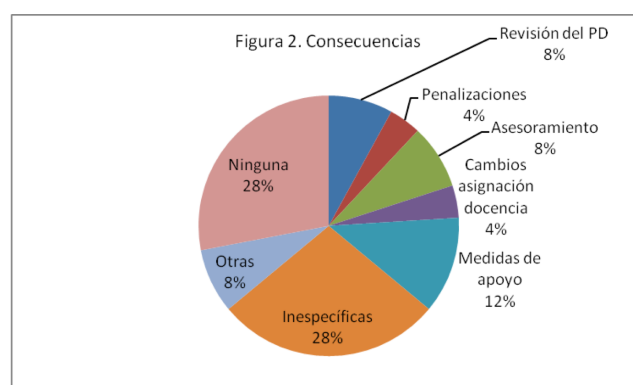
En un tercio de las universidades en las que sí se halla implementado algún sistema de garantía de calidad, no se ha fijado ningún umbral o valor de referencia que lleve emparejada alguna consecuencia directa o que implique la obligatoriedad de efectuar un análisis de las causas que pueden haber llevado a la obtención de los resultados aparentemente anómalos.

Entre las universidades que tienen fijado algún tipo de umbral predomina la referencia a la tasa de éxito o a la tasa de rendimiento por debajo de un determinado valor¹, en algunas se sitúa como referencia la desviación de estas mismas tasas más allá de un determinado valor, y sólo en unas pocas se marcan umbrales de referencia en relación con posibles resultados anómalos por exceso, tratándose en estos casos de universidades que suelen contemplar en sus normativas todos o la mayoría de los valores de referencia previamente citados (Figura 1).



Aunque en la mayoría de las universidades los valores de referencia establecidos afectan a todos los cursos y titulaciones, en algunas varían según curso y/o titulación.

Identificada una asignatura con resultados anómalos, la adopción de medidas concretas sólo está prevista en menos de la mitad de las universidades (Figura 2).



¹ Tasa de éxito = $(\text{N}^{\circ} \text{ de Aprobados} / \text{N}^{\circ} \text{ de Presentados}) \times 100$; Tasa de rendimiento = $(\text{N}^{\circ} \text{ de Aprobados} / \text{N}^{\circ} \text{ de Matriculados}) \times 100$.

Entre las medidas que adoptar destacan el apoyo al aprendizaje de los estudiantes, la revisión del plan docente de la asignatura y la formación o asesoramiento al profesorado implicado. La asignación de la docencia a otro profesor, su penalización o la previsión de una nueva evaluación por un tribunal son aspectos poco o nada contemplados en las normativas.

En dos tercios de las universidades se contempla la validación curricular o el aprobado por compensación para un número de créditos, que pocas veces rebasa el 2,5% del total de créditos de la titulación (Figura 3).

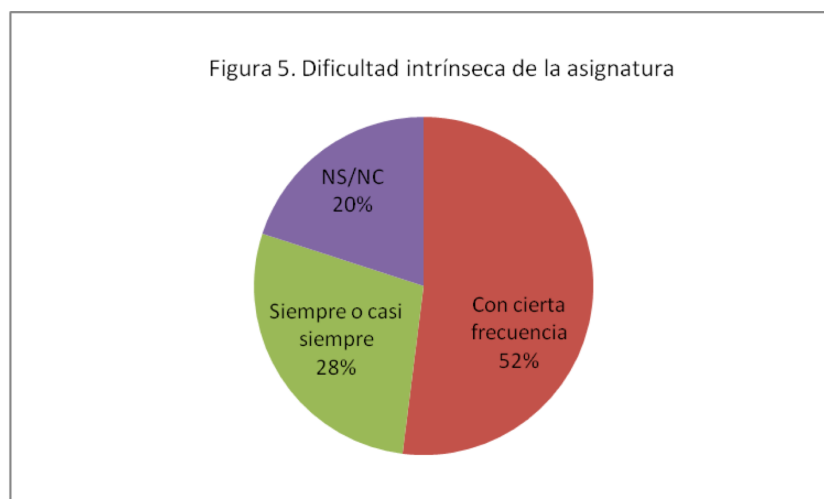


III.1.2.- Causas y condiciones que influyen en la obtención de resultados anómalos

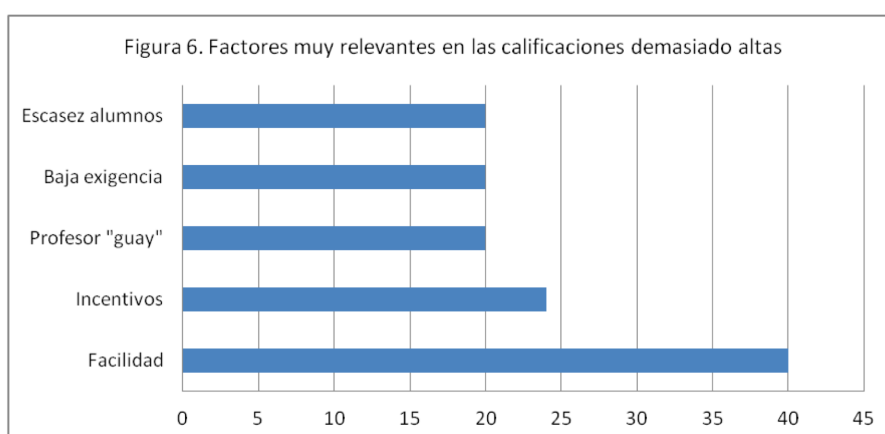
Muchas son las causas o factores que pueden llegar a tener alguna influencia relevante en los suspensos masivos. Tanto por su frecuencia como por su peso, destacan la dificultad intrínseca de la materia, las insuficientes competencias de una parte del alumnado que accede a la titulación, el complejo de "torre de marfil" o "profesor duro", el insuficiente aprendizaje de los contenidos de asignaturas previas, la falta de implicación o de autoridad por parte de los órganos de gobierno y la insuficiente motivación y/o esfuerzo del alumnado (Figura 4).



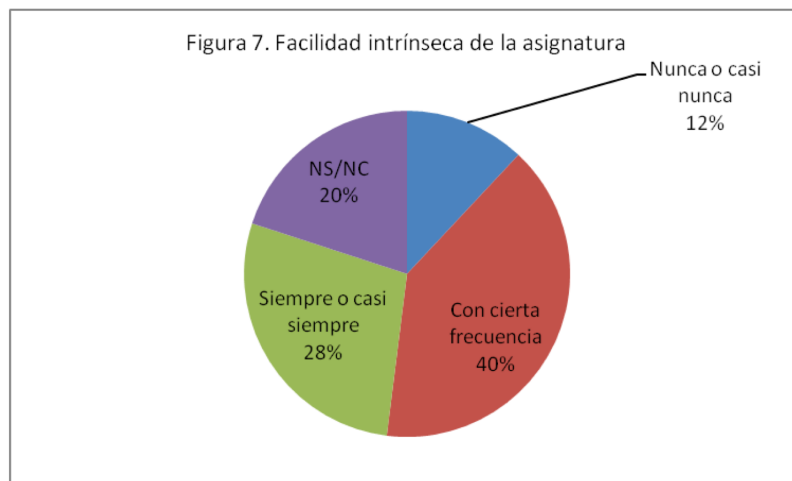
La Figura 5 representa, en concreto, la valoración del factor que ha sido considerado el “más frecuente” entre los encuestados.



También son muchas las causas o factores que pueden llegar a tener alguna influencia relevante en la obtención de calificaciones demasiado elevadas. Tanto por su frecuencia como por su relevancia destacan la facilidad real e intrínseca de la materia, el complejo de profesor “guay”, la baja exigencia del profesorado, el escaso número de alumnos, la hipermotivación y/o esfuerzo del alumnado y el deseo del profesor de obtener buenas valoraciones en las encuestas de satisfacción del alumnado (Figura 6).

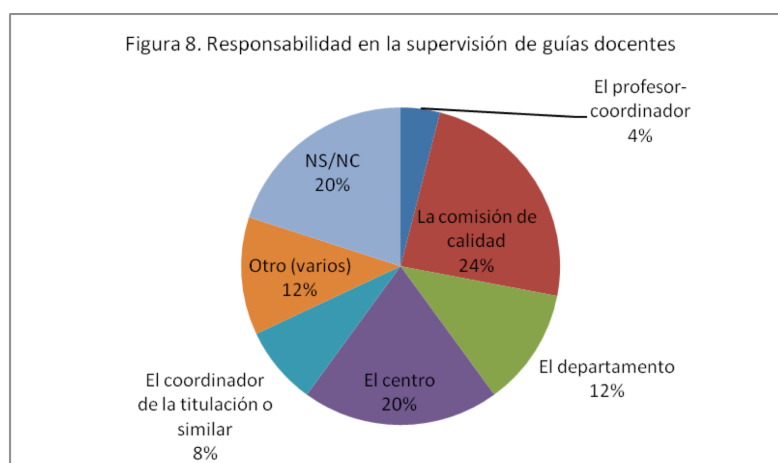


La Figura 7 representa la valoración del factor que ha sido considerado el “más frecuente” entre los encuestados.



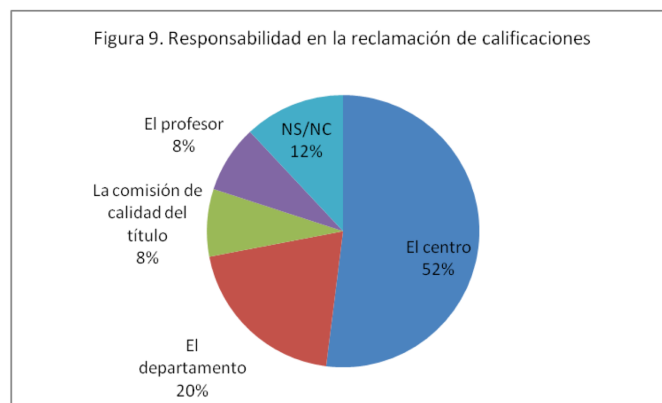
III.1.3. Responsabilidades en la prevención, control y propuestas de mejora

La responsabilidad de la supervisión y/o validación de los planes o guías docentes va generalmente más allá del profesorado directamente implicado en la asignatura. La comisión de calidad del título y/o centro es la que asume estas funciones en un mayor número de universidades, seguida del Consejo de Facultad, Junta de Centro o Comisión en que deleguen (Figura 8).

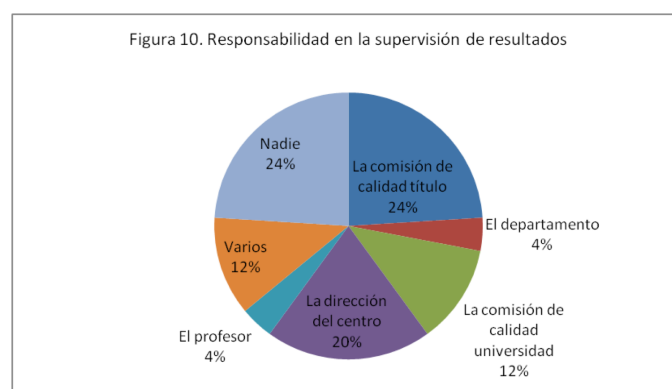


El centro en el que se imparte el título o la persona o comisión en quien delegue son los responsables de la reclamación de calificaciones en más de la mitad de las universidades. El

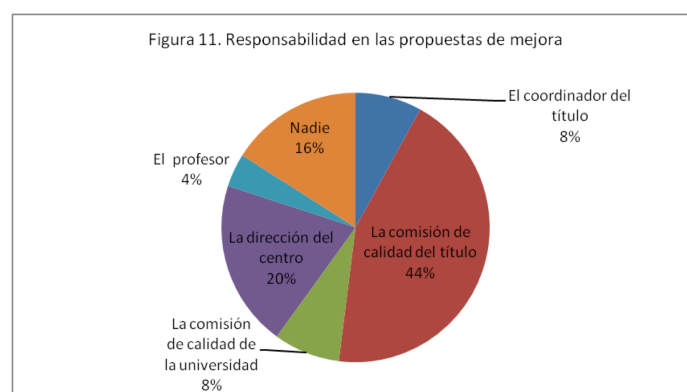
departamento responsable de la docencia o la persona o comisión en quien delegue se responsabiliza en un 20% de las universidades (Figura 9).



La responsabilidad de la supervisión del rendimiento académico registrado en las asignaturas varía mucho según la universidad, siendo inexistente en la cuarta parte de las universidades, correspondiendo fundamentalmente, en los casos en que existe, a la Comisión de calidad del título y/o centro (24% de las universidades), a la dirección del centro (20%) y a la Comisión de calidad de la propia universidad o a una Unidad técnica de evaluación de la calidad o similar (12%). Aunque excepcional, es de destacar, por su singularidad, la responsabilidad del propio profesor a través de un autoinforme (Figura 10).



En casi la mitad de las universidades que han respondido a la encuesta está prevista la realización de propuestas de mejora a cargo de la Comisión de calidad del título y/o centro y en una quinta parte a cargo de la dirección del centro. Destaca la carencia de responsables de propuestas de mejora en varias universidades (Figura 11).



III.2.- Grupos de discusión²

A continuación se recogen a grandes trazos las aportaciones realizadas en los tres grupos focales de debate, que se conformaron entre los Defensores Universitario participantes en el Encuentro Estatal de 2014.

III.2.1.- Aportaciones del grupo 1

La discusión de los participantes en el grupo 1 giró en torno a dos temas fundamentales en el análisis de la problemática de resultados académicos anómalos en determinadas asignaturas: los criterios de diagnóstico y las consecuencias o medidas a tomar.

Respecto al primero, los participantes expresaron la necesidad de operativizar diversos criterios, que contemplen la trayectoria de un profesor en periodos amplios de tiempo (no sólo un curso).

Respecto a las medidas que los Defensores pueden recomendar, las aportaciones de los participantes recogen la necesidad de contemplar tres vertientes: la reparación del daño causado a los estudiantes (a través de acciones como la repetición del examen en condiciones justas, supervisadas por la instancia que corresponda, o incluso la supresión de las correspondientes tasas de matrícula en la siguiente convocatoria).

En segundo lugar, pueden requerirse medidas centradas en el profesorado implicado, cuando se demuestre la responsabilidad individual del mismo. En este punto algunos participantes señalaron la inutilidad de solicitar a dichos profesores la justificación razonada de los resultados académicos anómalos. Por el contrario, la rotación o la re-asignación de la

² Los datos que recoge este apartado, se complementaron con una encuesta posterior, al finalizar la correspondiente sesión de debate en el Encuentro de la CEDU celebrado en octubre de 2014. El Anexo recoge los resultados de dicha encuesta.

asignatura a otro profesor el siguiente curso académico se percibe como una de las medidas más adecuadas y efectivas.

Por último, puede ser aconsejable proponer también otras medidas o recomendaciones de carácter institucional, centradas en el plan de estudios y en los organismos responsables de la planificación y coordinación de la docencia. Algunas de las acciones anteriores pueden requerir previamente cambios en las normativas (de permanencia, evaluación, matriculación, etc.), que superan la competencia del propio centro implicado.

En algunos títulos, por otra parte, la presión de los colegios profesionales o un defectuoso plan de estudios acarrear “suspensos masivos”. Se trata de asignaturas cuyos ECTS, de acuerdo con el plan de estudios, no responden a la dedicación real que se exige al estudiante para poder aprobar. En otros casos, la falta de competencias necesarias para afrontar con éxito el aprendizaje de una materia tiene su origen en una mala planificación o impartición de la enseñanza en cursos previos del propio título.

Este tipo de medidas choca frecuentemente con una concepción excesivamente “individualista” de algunos profesores en cuanto a sus obligaciones docentes. En relación a este punto, algunos participantes pusieron de manifiesto la relevancia de clarificar los límites la “Libertad de cátedra” en decisiones polémicas de los profesores, que tienen un impacto tan importante en la evaluación de los estudiantes. Ciertos profesores piensan erróneamente que este principio ideológico ampara casi cualquier decisión individual que ellos tomen en la gestión de las asignaturas que imparten. Es importante combatir esta concepción, más o menos implícita, a través de una formación permanente de calidad, así como demandar una mayor implicación de las autoridades académicas en la solución de los problemas que acarrea.

III.2.2.- Aportaciones del grupo 2

En el grupo 2, una buena parte del debate se centró en el tiempo de dedicación del alumnado al estudio, partiendo de la consideración de los ponentes de que un estudiante tipo medio no debería de tener que dedicar más de 1800 horas de trabajo anuales (25 a 30 horas por crédito) para poder superar el curso.

Se debatió sobre la desigual dificultad de los estudios, sobre el hecho de que podría estarse cargando en exceso sobre las espaldas de la Universidad la responsabilidad de formar, ya en los grados, profesionales preparados para el mercado laboral, lo que podía repercutir en un mayor nivel de exigencia y en una clara merma de los principios básicos que deben

inspirar toda enseñanza universitaria: dotar al alumnado de una buena base formativa y de una buena capacidad reflexiva. Llegó también a señalarse que, en algunos casos, detrás de los suspensos masivos podría estar la idea del "tapón profesional", regulándose el número de egresados para evitar una excesiva competencia con el propio profesorado en el mercado laboral.

Se comentó que, en cualquier caso, el tiempo de dedicación anual al estudio debería mantenerse dentro de unos márgenes razonables, evitando desmesuras. Para evitar un excesivo tiempo de dedicación a algunas asignaturas, en ciertos casos debería contemplarse una reorganización de la docencia y, en otros, pensar incluso en su desdoblamiento en los nuevos planes de estudio.

La adaptación de contenidos, una mayor corresponsabilidad en la elaboración de las guías docentes (metodología, sistemas de evaluación...) y en la realización y corrección de exámenes, son medidas que se consideraron importantes para tratar de paliar los resultados anómalos.

En diversos momentos del debate se insistió en la corresponsabilidad de diferentes órganos de gobierno, incluido el Defensor Universitario, para tratar de evitar que se produzcan resultados anómalos y, en su caso, intervenir para que se corrija la situación. Los defensores deberíamos jugar un papel importante, actuando con decisión en la defensa de los derechos, las libertades y la calidad universitaria.

III.3.3.- Aportaciones del grupo 3

En el grupo 3 los participantes coincidieron en la importancia de las medidas proactivas, teniendo en cuenta cada contexto. En algunas universidades puede ser más complejo abordar dichas medidas, por el propio carácter y la tradición de tales universidades (por estar más aceptada en ellas el hecho de que profesores que tienen mucho prestigio pero que no son buenos docentes luego exijan mucho, etc.). Uno de los participantes informó concretamente de una experiencia positiva en este contexto. Ante una situación de suspensos masivos (en la que, según el profesor, el problema era el bajo nivel del alumnado y el bajo nivel de exigencia de los otros dos profesores de la asignatura) un experto externo respetado por ambas partes que realizó un trabajo imparcial de análisis del nivel de exigencia más adecuado para la asignatura y propició una mediación que ayudó a disminuir notablemente el problema.

A continuación, otro de los presentes planteó la necesidad de enmarcar el problema de los resultados anómalos en el contexto actual de los nuevos grados. Esto llevó a un interesante debate en el que varias personas mostraron su preocupación por la tendencia actual de los estudios universitarios a parecerse cada vez más a un bachillerato superior. Según apuntó un Defensor, este sería un problema estructural que responde a muchos y variados factores: prolongación de la vida –y, paralelamente, de la adolescencia–, cambios en la educación familiar, cambios en hábitos y valores sociales...

Sea como fuere, se señaló que, en este contexto, convendría tener en cuenta que el profesor que suspende mucho no necesariamente lo hace por sufrir complejo de “torre de marfil”. Es posible que en algunos casos los suspensos masivos no sean sino reflejo y síntoma de que algo va mal más allá del profesor: que ha bajado el nivel de exigencia de los alumnos más allá de lo que hasta hace poco se consideraba razonable en la licenciatura correspondiente, que la distribución de contenidos y créditos en algunas asignaturas de la titulación no ha sido acertada...

Durante el debate, también se abordó el tema de los resultados anormalmente positivos, planteándose la necesidad de dedicarles más atención de la que actualmente se les presta. Dado que tales resultados habitualmente no suelen generar conflictos, es fácil pasarlos por alto. Sin embargo, suelen ser igualmente injustos para muchas personas y, por otra parte, pueden ser un índice de falta de calidad de la docencia en igual o incluso mayor medida que los resultados anómalos. Por último, se planteó la necesidad de prestar también mayor atención a la evaluación de los TFGs y los Másteres, evaluación a la que, hoy por hoy, en muchas universidades se presta menor atención que a la de los Grados.

IV. Conclusiones

A partir de los anteriores datos y de los diversos debates desarrollados al respecto en el XVII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, celebrado en Badajoz en octubre de 2014, podemos extraer las siguientes conclusiones que hemos agrupado en torno a dos grandes cuestiones: el diagnóstico del problema y las posibles medidas para paliarlo.

IV.1. Diagnóstico del problema

En cuanto a los factores desencadenantes de esta problemática, la dificultad intrínseca de la materia es percibida por la muestra de encuestados como la principal causa de los suspensos masivos.

Convendría reflexionar en este punto sobre el hecho de que cada crédito ECTS debe traducirse en un total de 25 a 30 horas de trabajo para un estudiante tipo medio (1500 a 1800 horas anuales), sea cual fuere la dificultad intrínseca de los estudios que cursa.

Es posible que se esté cargando en exceso sobre las espaldas de la Universidad la responsabilidad de formar, ya en los mismos grados, a profesionales preparados para el mercado laboral; lo que podía repercutir en un mayor nivel de exigencia en algunos estudios, en detrimento de los principios básicos que deben inspirar toda enseñanza universitaria: dotar al alumnado de una buena base formativa y de una buena capacidad reflexiva. En algunos títulos, incluso, los suspensos masivos podrían sustentarse en una voluntad más o menos consciente de contener artificialmente el número de egresados en unos valores mínimos. En este mismo sentido, la presión de los colegios profesionales o un defectuoso plan de estudios, pueden acarrear “suspensos masivos”. Se trata de asignaturas cuyos ECTS, de acuerdo con el plan de estudios, no responden a la dedicación real que se exige al estudiante para poder aprobar. En otros casos, la falta de competencias necesarias para afrontar con éxito el aprendizaje de una materia tiene su origen en una mala planificación o impartición de la enseñanza en cursos previos del propio título.

Sea como fuere, la supuesta mayor dificultad de una determinada materia no debería considerarse una justificación válida de resultados académicos anormalmente bajos, sino más bien para revisar la carga de trabajo (en término de créditos), los métodos didácticos y las modalidades organizativas que se han asignado a dicha materia en el plan de estudios.

Por muy resistentes que sean las “torres de marfil”, los órganos de gobierno con competencias directas sobre la calidad de la enseñanza, y más aún los defensores universitarios, deberían implicarse decididamente en su derribo. La persistencia de este problema y la incapacidad en ocasiones para acometerlo tienen probablemente un trasfondo relacionado con las raíces fuertemente individualistas, con la insuficiente conciencia colectiva que tradicionalmente ha encorsetado a la docencia universitaria, más que en a ninguna otra etapa educativa. Ese trasfondo se traduce en la ausencia de un proyecto común en muchos títulos, de la suficiente corresponsabilidad del profesorado en cuanto a los resultados de aprendizaje de los estudiantes, así como de la incapacidad de abordar en equipo tanto la evaluación como la mejora de dicho aprendizaje. La introducción en muchas universidades de incentivos casi exclusivamente “individualistas” (basados en encuestas a estudiantes sobre cada profesor), no sólo no resuelve, sino que puede llegar a esclerotizar el problema. Algunos profesores bien valorados por los estudiantes acaban comprendiendo que, cuanto peor lo

hacen sus compañeros, mejor son los resultados de sus propias encuestas; otros mal valorados encuentran en su excesiva exigencia en las evaluaciones una buena excusa que en ocasiones realimenta el problema.

En cuanto al diagnóstico e identificación de las asignaturas con resultados anómalos, parece necesario operativizar otros criterios, más allá de la tasa de éxito o rendimiento en un curso académico, que contemplen la trayectoria de un profesor (resultados en cursos académicos anteriores), así como las condiciones de contorno que puedan justificar resultados académicos aparentemente anómalos. Dichos criterios deberían enfocarse, además, a discriminar cuándo un profesor concreto es la principal causa, y no una víctima más (como sus propios estudiantes) de los problemas de planificación o coordinación de un título.

Cabe constatar, por otro lado, un claro sesgo en el diagnóstico del problema, que suele focalizarse en los suspensos masivos en asignaturas de grado. Los resultados anormalmente positivos (como suele ocurrir en la evaluación de los TFGs o en muchos Másteres), en cambio, no se consideran a menudo como un auténtico problema, ya que tales resultados habitualmente no suelen generar conflictos. Sin embargo, suelen ser igualmente injustos para muchas personas y, por otra parte, pueden obstaculizar la calidad de la docencia en igual o incluso mayor medida que el exceso de suspensos.

IV.2. Medidas de actuación

En cuanto a las medidas de actuación, parece haber un acuerdo en que es necesario considerar medidas centradas en la reparación del daño causado a los estudiantes, a través de acciones como la repetición del examen en condiciones justas, supervisadas por la instancia que corresponda, o incluso la supresión de las correspondientes tasas de matrícula en la siguiente convocatoria. Pero también es necesario medidas preventivas, ya sea de carácter individual o institucional, como las que anteriormente se han apuntado.

Para el desarrollo de estas medidas es imprescindible la corresponsabilidad de diferentes órganos de gobierno y de coordinación docente, con objeto de evitar que se produzcan resultados anómalos y, en su caso, intervenir para que se corrija la situación. El departamento y el centro, en su caso, como responsables de la asignación de la docencia, tienen la posibilidad de reorganizar el encargo docente atendiendo a los resultados de los cursos precedentes. Los coordinadores de titulación y los departamentos deben coordinar y optimizar la distribución temporal de conocimientos para facilitar el aprendizaje. Los coordinadores de curso deben velar por una correcta distribución temporal de tareas y

pruebas de evaluación en las distintas asignaturas, evitando excesivas concentraciones y solapamientos. Los órganos de gobierno de la universidad y los Consejos Sociales deberían tener presente que las normativas de permanencia que exijan al alumnado matricularse de todas las asignaturas del curso precedente para poder matricularse del siguiente, pueden incidir negativamente en el alumnado afectado (rendimiento, costes) y en un adecuado desarrollo de la docencia interactiva para el resto del alumnado, con la consiguiente disminución del rendimiento académico global. Los defensores deberían jugar también un papel importante, actuando con decisión en la defensa de los derechos, las libertades y la calidad universitaria.

El refuerzo en la enseñanza en las asignaturas en las que se observan mayores dificultades para los estudiantes acudiendo a la figura del alumno-tutor (estudiante de últimos cursos), tal como se viene haciendo en diversas universidades (como la UNICAN), o la realización de cursos “0” que se vienen realizando en muchas universidades pueden constituir un elemento de apoyo apreciable.

El establecimiento de dos sistemas de aprendizaje y evaluación por asignatura (uno más apegado a la evaluación continua y el otro con un formato de aprendizaje más libre y focalizado en la medida de lo posible en una evaluación global de los conocimientos y competencias), tal y como ya se hace en la UPM, puede redundar en una clara mejora de la calidad docente, al separar de manera voluntaria al alumnado en dos facciones en función de sus necesidades, actitudes y aptitudes ante el aprendizaje.

Las evaluaciones curriculares o los aprobados por compensación de un pequeño número de créditos siguen siendo una salida a los suspensos masivos, pero no deberían convertirse ni en una solución utilizada perversamente por una parte del alumnado ni en un simple alivio para la conciencia de quienes tenemos responsabilidades académicas. La solución ideal no es el aprobado por compensación, sino, por un lado, la alternativa de una evaluación objetiva y justa para estudiante y, por otro, el análisis de los factores subyacentes, en una constante búsqueda de la mejora de la calidad docente y de los resultados del aprendizaje. Se trata de evaluar justamente al estudiante, no de "regalarle" una asignatura porque algo ha funcionado mal. Los estudiantes que han sufrido un caso de suspensos masivos injustificados deberían tener derecho a repetir la prueba. Por ello, una respuesta más adecuada a las situaciones de suspensos masivos injustificados parece la repetición de la prueba, tal como viene recogido en la normativa de algunas universidades.

Tal y como se recoge en el procedimiento para el análisis y mejora de la actividad docente de algunas universidades (como la UM), la actividad docente debe abordarse desde una reflexión sobre la propia práctica que favorezca el aprendizaje del profesorado, a través de la autoformación o la formación regulada por otras instancias, y debe desarrollarse desde una predisposición a introducir cambios que afecten al modo en que se planifica y se desarrolla la enseñanza o se evalúan los resultados de la misma.

En cualquier caso, cuando se detecten situaciones de resultados anómalos, las autoridades académicas deberían adoptar medidas no sólo para reparar lo antes posible la evaluación injusta del estudiante, sino también para incidir en los factores que han podido conducir a tales situaciones.

Al tiempo que la “libertad de cátedra” no ampara que un profesor haga y deshaga lo que considere oportuno en su asignatura, conviene estar alertas ante posibles presiones hacia el profesorado para rebajar el nivel de exigencia o elevar sus calificaciones a fin de cumplir determinados contratos-programa, no afectar negativamente a las tasas de éxito y similares incluidas en las memorias de verificación o responder sumisamente a cualquier otro criterio de rentabilidad ajeno a la calidad docente.

En este sentido, resultaría muy conveniente que para la elección de miembros participantes en las diferentes comisiones o tribunales de reclamaciones, en las comisiones de coordinación y en las de garantía de calidad se piense seriamente en las personas más adecuadas por su formación, independencia, disponibilidad e implicación, huyendo del mero reparto numérico de tareas o de cualquier otro interés de carácter personal: complementos retributivos, descuento de horas lectivas, méritos de cara a una acreditación...

Parece claro que en cuestiones tan transcendentales en el ámbito académico, como lo es procurar una buena calidad de la docencia y unas evaluaciones justas de los resultados del aprendizaje, los defensores universitarios deben adoptar una actitud más proactiva, incidiendo sobre las medidas de prevención y gestión de esta problemática que desarrollan los órganos de gobierno y otras instancias universitarias, y no sólo reactivamente ante las demandas que presentan estudiantes concretos.

ANEXO

Encuesta final a los Defensores universitarios en el XVII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios 2014

1. ¿Consideras importante que exista una normativa que regule cómo proceder ante los resultados anómalos (excesivamente negativos, anormalmente positivos, poco discriminativos...) para ayudar a resolver y atajar este tipo de situaciones?

SÍ: 37

NO: 1

NS/NC: 2

2. ¿Consideras que los Defensores deberíamos plantear propuestas cuando en nuestra universidad la normativa es inexistente, insuficiente o manifiestamente mejorable?

SÍ: 35

NO: 2

NS/NC: 3

3. Identificada una asignatura con resultados anómalos, la adopción de medidas concretas está prevista en menos de la mitad de las universidades que respondieron a la encuesta. ¿Crees que la normativa debería explicitar medidas concretas para tratar de corregir la situación?

SÍ: 37

NO: 2

NS/NC: 1

4.- Entre dichas medidas, ¿crees que se debería contemplar el derecho de los estudiantes a repetir el examen cuando han padecido una situación de suspensos masivos, tal como se plantea en algunas universidades?

SÍ: 30

NO: 1

NS/NC: 9

5.- Algunas universidades sí explicitan en sus normativas diversas medidas para evitar que el problema vuelva a repetirse. ¿Crees que luego las aplican?

SÍ: 4

NO: 9

NS/NC: 27

6.- En los casos en que no se aplican, ¿deberíamos, como Defensores, realizar alguna recomendación concreta sobre este punto?

SÍ: 39

NO: 0

NS/NC: 1

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE COPIA, PLAGIO Y FRAUDE EN LA EVALUACIÓN UNIVERSITARIA

Prof. Dr. F. Manuel Montalbán Peregrín
Defensor de la Universidad de Málaga

El pasado 5 de mayo de 2014 celebramos una jornada de estudio y debate, organizada por la Oficina del Defensor Universitario de la Universidad de Málaga, centrada en la copia, el plagio y el fraude en los procesos de evaluación. Posteriormente se desarrolló el 22 de octubre de 2014 una mesa de trabajo sobre copia, fraude intelectual, derechos de autor y propiedad intelectual, en el marco del XVII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, en el campus de Badajoz de la Universidad de Extremadura. Esta aportación refleja algunas reflexiones y conclusiones derivadas de estos encuentros.

I. Contexto

Los actuales sistemas de enseñanza-aprendizaje exigen a nuestros estudiantes mayores esfuerzos de autonomía, trabajo continuado, creatividad, participación, etc. Los avances de las nuevas tecnologías conllevan efectos diversos, pero también paradójicos, para los procesos académicos implicados. La facilidad de acceso a una información globalizada representa en muchas ocasiones un verdadero aluvión de contenidos necesitado del establecimiento de criterios claros de calidad y prioridad. Una cantidad casi infinita de informaciones está disponible para ser re-apropiada con un simple comando.

La comunidad educativa universitaria está preocupada también por las formas de presentación de un viejo problema: la copia en los exámenes. Problema revitalizado por el uso de las nuevas tecnologías que convierten los dispositivos de fraude más avanzados en indetectables para los viejos usos y costumbres de vigilancia de exámenes. Este tipo de prácticas afectan además a la vida académica introduciendo dimensiones de inequidad para aquellos estudiantes cuyo resultado sí es fruto de su esfuerzo y dedicación personal al estudio.

Asimismo aumentan también las solicitudes de información y orientación a las Defensorías Universitarias sobre conflictos de autoría en la elaboración de trabajos, proyectos, estudios, artículos, etc., tanto por parte de los docentes cuanto de los propios estudiantes, no

solo de master y doctorado, cada día más implicados en la redacción de textos que aspiran a poder ser difundidos entre la comunidad científica.

II. Naturaleza multidimensional

El hecho de analizar con rigor estas realidades y elaborar medidas de actuación eficaces implica definir la cuestión en su naturaleza poliédrica, promoviendo el compromiso conjunto de órganos académicos, estudiantes y profesores, desde una perspectiva integral y constructiva, que vaya más allá de una política meramente coercitiva-disciplinaria. Sureda, Comas y Morey (2009)¹, en un interesante trabajo sobre el plagio académico, informan de que los propios docentes universitarios señalan la comodidad, las facilidades que ofrece Internet, cierto sentimiento de impunidad y la inhabilidad para realizar trabajos académicos como las causas más importantes asociadas al plagio entre el alumnado. Asimismo los docentes relacionan este tipo de prácticas con su propio comportamiento como docentes y con la metodología y estrategias didácticas empleadas.

Se trata de una amalgama de viejas y nuevas prácticas entre las que, con fines aclaratorios, podemos distinguir las categorías:

- Recurso a fuentes de información no permitidas durante los actos de evaluación.
- Uso fraudulento de nuevas tecnologías para acceder a información o material relevante.
- Uso indebido de material textual disponible, desde arrogarse autoría hasta abuso del “copy & paste”, citación incorrecta o inexistente, etc.
- No reconocimiento de colaboración, tutorización, coautoría, en trabajos académicamente dirigidos, de iniciación a la investigación, proyectos, etc.

Las propias causas de este tipo de acciones hay que buscarlas tanto en factores externos a la propia Universidad, que sobrepasan la vida académica pero la impregnan también de manera inevitable, de carácter cultural, ético, desarrollo tecnológico, etc., cuanto en factores intrínsecos al Sistema de Educación Superior. Comas y Sureda (2008)², por su parte, resaltan una serie de factores intrasistema, entre los que destacamos:

1 Sureda, J., Comas, R. y Morey, M. (2009), “Las causas del plagio académico entre el alumnado universitario según el profesorado”. *Revista Iberoamericana de Educación* 50, 197-220.

2 Comas, R. y Sureda, J. (2008), “El ciberplagi acadèmic: esbrinant-ne les causes per tal d'enllestir les solucions”. *Digitum*, 10, 1-6.

- Masificación en las aulas, que ha desbordado la cultura del pequeño grupo inspirador de ciertas metodologías ECTS.

- Escaso desarrollo de competencias documentales en los nuevos planes de estudio.

- Demandas de trabajo que “incitan” al plagio: reiteración año a año de la demanda académica, poco control, evaluación superficial, escasa retroalimentación, más interés en lo informacional, énfasis en el resultado vs. proceso, etc.

- Demandas de trabajos excesiva, poco conectada a la recomendación de número de horas de trabajo del estudiante en el cómputo de los créditos ECTS.

- Deficiente gestión del tiempo y recursos por parte de los estudiantes.

- Paulatina extensión del cambio de visión del estudiante como mero consumidor de servicios.

- Competitividad entre los estudiantes.

- Economía de esfuerzo, comodidad, facilidad, anonimato de las TIC's.

- Desconexión con la normativa académica, desconocimiento, tendencia al plagio no intencional.

- Insuficiente coordinación de los equipos docentes.

III. Necesidad de respuestas innovadoras

La construcción mediática que del fenómeno se está difundiendo refleja una imagen pública de la Universidad de ineficacia e inequidad, sobre todo si se prima la tensión existente entre educación superior y sistema disciplinario, con un marco jurídico general obsoleto y necesitado de una revisión urgente, y una amplia variedad reglamentaria propia de las universidades. Frente a intentos más elaborados, muchas de estas propuestas reglamentarias se contentan con articulados de orden general, sin concretar definiciones ni consecuencias específicas, haciendo recaer el peso de las consecuencias concretas en la relativa autonomía y *savoir-faire* de los equipos docentes. En general, el tema que nos ocupa se presenta desde una perspectiva unilateral centrada en la evitación, poner impedimentos, ejercer mayor control, y concretar sanciones. Pero si valoramos el carácter multidimensional de este tipo de prácticas debemos confrontarnos con la necesidad de articular respuestas conectadas a la corresponsabilidad y la naturaleza de los cambios de metodología docente que estamos introduciendo. Asimismo no es recomendable olvidar el difícil equilibrio entre derechos y deberes en juego en procedimientos que implican acusaciones de copia, plagio o fraude.

Por todo ello, incluimos para la discusión los siguientes elementos a tener presentes en nuestra labor de enfrentamiento de estas prácticas.

- Necesidad de definir las situaciones de copia, plagio y fraude en los procesos de evaluación en la Universidad desde una perspectiva multidimensional, que contemple aspectos académicos, pedagógicos, administrativos, sociales, etc.

- Necesidad de articular respuestas conectadas a los cambios culturales para la organización universitaria y las metodologías docentes introducidos por el Espacio Europeo de Educación Superior.

- Oportunidad de incorporar en los procesos de matriculación compromisos éticos por parte de los estudiantes, en forma de declaraciones de integridad académica.

- Clarificación de prácticas y comportamientos no permitidos y sus consecuencias en la calificación de las materias.

- Mayor detalle de sanciones administrativas derivadas del incumplimiento de estos compromisos académicos. En este punto es de especial relevancia la conveniencia de distinguir, y ajustar a nuestro marco normativo, la diferencia entre el componente administrativo y disciplinario de estas sanciones.

- Definición de procedimientos sencillos de constatación, con la implicación del Departamento y las Comisiones de Ordenación Académica, de que la práctica fraudulenta se ha producido.

- Apuesta por una evaluación aplicada, que realce la creatividad del estudiante y valore las competencias necesarias en contextos diversos, donde la literalidad de los materiales y contenidos estudiados no sea el ingrediente determinante.

- Posibilidad de utilización de otras dimensiones de evaluación, complementarias a las pruebas escritas, por ejemplo, preparación y presentación de bibliografía comentada, informes, estudios, póster, etc., donde los componentes escritos de la evaluación tengan oportunidad de ser defendidos oralmente.

- Desarrollo de competencias documentales y de gestión de la información por parte de nuestros estudiantes, conjuntamente con la extensión de una cultura dentro del aula de respeto a la autoría intelectual y ética de la “intertextualidad”.

- Conocimiento previo y claridad de las condiciones de admisión a las pruebas de evaluación (p.e. prohibición de portar dispositivos electrónicos, materiales de clase, etc., en el puesto asignado).

- Mayor coordinación de los equipos docentes (p.e. fechas de entrega de trabajos entre los distintos grupos de docencia).
- Presencia activa de docentes en la supervisión de las pruebas.
- Definición clara de la labor y responsabilidad académica del tutor en los TFM y TFG.
- Utilización de herramientas, como el *Ephorus*, para detectar situaciones de plagio académico, analizando porcentajes de coincidencia con otros trabajos o publicaciones.

CÓMO SE GESTA Y CÓMO SE CONTRARRESTA EL FRAUDE EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DEL CONOCIMIENTO UNIVERSITARIO

Prof. Dra. María Acale Sánchez
Defensora de la Universidad de Cádiz

I. Factores de precipitación del fraude en la evaluación universitaria

Las modificaciones sufridas en el ámbito de la enseñanza y el aprendizaje universitarios han provocado cambios pedagógicos y sistemáticos que, entre muchos más aspectos, determinan la necesidad de recurrir a una multitud de métodos de evaluación a través de los cuales poder comprobar como docentes no solo que el/la estudiante haya asimilado unos conocimientos teóricos y prácticos, sino que a la vez haya desarrollado las competencias, destrezas y habilidades incluidas en la programación. Sujetos implicados en este proceso son, por una parte, los/as estudiantes; y, por la otra, el profesorado responsable de estas asignaturas: de la actuación de ambos depende el éxito o el fracaso de la formación universitaria y en definitiva, del propio modelo de Universidad que al día de hoy confía fundamentalmente en los procesos de evaluación continua¹.

Como consecuencia del nuevo modelo, todas estas variables han de ser evaluadas progresivamente, a lo largo de curso, a través de distintos métodos, pruebas e instrumentos. Y es precisamente esta prolongación en el tiempo lo que determina que se multipliquen las posibilidades de fraude. En este sentido, puede partirse pues de que los modelos universitarios de enseñanza y aprendizaje que se basan en procesos de evaluación continua proliferan los mecanismos defraudatorios por parte de los/as estudiantes, lo que en otros términos significa que son consustanciales al modelo mismo. Basta tener en consideración que si cada docente encarga a sus estudiantes una media de 10 pruebas distintas a lo largo de su curso, de estarse matriculado/a en 10 asignaturas, debe enfrentarse a 100 actividades de micro-evaluación: el exceso de trabajo puede determinar, ante la falta de tiempo, de motivación, de madurez o de

¹ José Rafael Guillamón Fernández y María Acale Sánchez. (2014). "Evaluación y calificación en el ECTS: análisis de casos y conflictos". XVI Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, <http://cedu.es/sevilla2013/documentos-de-trabajo/> (15.5.2014).

conocimientos, que el/a estudiante termine presentado un trabajo en el que no se reflejen los conocimientos verdaderos que ha adquirido. En este sentido es necesario precisar que asumir con normalidad el fraude en la evaluación universitaria no debe ser interpretado como una forma de trivializar del problema el problema de fondo, aunque sin duda alguna atenúa y minimiza la gravedad de la respuesta que ofrezca el sistema universitario.

Y es que, además, la lucha contra el fraude en la evaluación es una lucha que nada contra corriente. En efecto, los nuevos instrumentos informáticos, así como las novedades que paulatinamente se producen en el ámbito tecnológico, a la vez que facilitan los procesos de enseñanza y aprendizaje, abren las puertas a nuevos métodos de defraudación del conocimiento que son cada día más tecnificados y contra los cuales es difícil luchar. Así, de la clásica “chuleta” –definida en la tercera acepción del término en el Diccionario de la RAE (“entre estudiantes”) como “papel pequeño con fórmulas u otros apuntes que se lleva oculto para usarlo disimuladamente en los exámenes”– al día de hoy, han llegado a las aulas otros mecanismos tecnológicos como los pinganillos, o los versátiles teléfonos móviles desde los cuales se puede acceder a las propias páginas web de las asignaturas objeto de evaluación en las que de forma sistemática se pone a disposición del estudiante toda la información para preparar el propio examen de la asignatura, pero a la vez, se le presenta en bandeja la oportunidad de usarlos el propio día de la evaluación, sin olvidar los chats, (*whatsApp*, etc.), que permiten incluso resolver de forma conjunta sin ninguna dificultad técnica las preguntas formuladas en el examen.

También determina que se amplíen las modalidades de fraude el hecho de que el nuevo modelo exija cada vez más la realización de actividades fuera del aula, sin la presencia del/a profesor/a: en efecto, potenciar modelos pedagógicos que enfatizan los procesos de auto control y de asimilación del conocimiento por parte de uno mismo determina que la figura del/a profesor/a deja de ocupar el papel central que ocupaba en los modelos de enseñanza más tradicionales. Esto no significa que desaparezca del organigrama, sino que su papel cambia, y deja de ser –si se quiere– presentador del contenido, para convertirse en conductor del proceso de asimilación de los mismos. De ahí la importancia que adquiere pues el “trabajo” del estudiante, que en muchos casos debe reflejarse por escrito y ser objeto de evaluación. En esta línea, hoy se constata que el clásico trabajo artesanal que sin el apoyo de las nuevas tecnologías realizaba el estudiante, su culminación le exigía como poco la consulta en una Biblioteca de manuales y monografías, ha sido sustituido por una suerte de trabajo industrial que el alumnado asume como propio, aunque se limite a “bajárselo” de la

correspondiente plataforma y adaptarlo a los requisitos de presentación y de formato (*google*, *El rincón del vago* y otros repositorios se han convertido en el peor enemigo del estudiante, aunque no se den cuenta en el momento en el que copian, y sí pasados los años, cuando se echan en falta conocimientos supuestamente adquiridos). Ello con independencia ya de que los/as propios/as estudiantes carecen de datos para valorar siquiera si el “trabajo” que copian es un buen trabajo, o no, por lo que en muchos casos, “copiar” no es garantía de alcanzar el deseado aprobado, sino mero reflejo de la propia inseguridad del/a estudiante.

Quien realice estas conductas vulnera lo dispuesto en el art. 13 del Estatuto del Estudiante Universitario, que dentro del catálogo de deberes que recoge, incluye el de “abstenerse de la utilización o cooperación en procedimientos fraudulentos en las pruebas de evaluación, en los trabajos que se realicen o en documentos oficiales de la universidad”. Si nos centramos en la Reglamenteo UCA por el que se regula el Régimen de evaluación de los alumnos², su art. 11 establece los deberes de los alumnos en relación con los exámenes, que se centran en esencia en el deber de probidad en la identificación y en los materiales cuyo uso está permitido utilizar durante el examen³. En este caso –de manera subliminal– se afirma que incumple dicho deber el estudiante que realiza el examen en compañía de otra persona o utilizando material no autorizado por el profesor, pero no se señala qué consecuencia acarrea esa conducta.

Pues bien, la constatación de la vulneración del deber de probidad se lleva a cabo a través de un proceso complicado que puede producir como consecuencia la imposición de una sanción disciplinaria en el ámbito interno de nuestras Universidades. Pero también puede llevar aparejado la puesta en marcha de un proceso judicial (de naturaleza contencioso administrativo, penal o civil, según los casos).

En esta línea, si bien la mayoría de los Reglamentos universitarios analizados elevan al docente al papel de protagonista principal del control en la defraudación de conocimientos, no proporciona, como se verá a continuación, los instrumentos oportunos para ello. También

² Aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno el 13 de julio de 2004; art. 11.2: “los alumnos tienen el deber de realizar los exámenes de forma individual y utilizando únicamente el material que autorice el profesor examinador”.

³ Guardan silencio en torno a los deberes que asume el/la estudiante el Reglamento UMA sobre normas reguladoras de la realización de las pruebas de evaluación del rendimiento académico de los estudiantes de enseñanzas oficiales de primer y segundo ciclo de 18 de diciembre de 2009, que consagra los derechos de los estudiantes (art. 11 a 12) pero no establece un catálogo correlativo de deberes. También guarda silencio al respecto el Reglamento de evaluación de los estudiantes de la Universidad de Castilla-La Mancha, (Grado y Máster). (Aprobado por la Consejo de Gobierno de 24 de febrero de 2011 y publicado en el Boletín Oficial de la Universidad de Castilla-La Mancha nº 140, de marzo/abril de 2011) y el Acuerdo de 22 de diciembre de 2010, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Normas de Evaluación del Aprendizaje de la Universidad de Zaragoza.

se establece en distintas reglamentaciones la obligación del docente responsable de estar presente en la práctica del examen y además de que vaya acompañado de profesores “del Departamento” en número suficiente para que la labor de vigilancia sea eficaz y se eviten fraudes.

Así, la mayoría de los Reglamentos de evaluación dejan clara la potestad que asiste al profesor para identificar a los/as estudiantes que se presentan al examen⁴; en este sentido puede verse el art. 6.1 del Reglamento UMA, en el que se establece que el profesorado podrá requerir “a los estudiantes su identificación, mediante la exhibición de su documento nacional de identidad, pasaporte o carné de estudiante de la UMA”. En términos idénticos se expresa el Reglamento UCA en su art. 11: “1. En cualquier momento del examen, el profesor podrá requerir la identificación de los alumnos, que deberán acreditar su personalidad mediante la exhibición de su tarjeta de estudiante, documento nacional u otro documento que a juicio del examinador acredite suficientemente su identidad”.

El Reglamento de la Universidad de Murcia se detiene un poco más en el señalamiento de las obligaciones del profesorado⁵. En primer lugar, el art. 22 de su *Reglamento de convocatoria, evaluación y actas* carga sobre el docente una responsabilidad bastante amplia en torno a las condiciones en las que se realiza el examen. Así señala que: “son funciones del docente: a. vigilar que la prueba se desarrolle en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, evitando el uso de medios fraudulentos; b. comprobar el derecho a evaluación de cualquier estudiante que solicite realizar la prueba; c. aclarar las cuestiones de carácter general que considere necesarias al inicio del ejercicio, así como responder cuantas otras estime oportuno; d. cuando se trate de una prueba escrita, velar por su recogida y proceder a su custodia”.

Ahora bien: con esa medida solo se solivianta el fraude en la identidad: pero hay más conductas fraudulentas.

II. La responsabilidad universitaria por conductas de fraude en los exámenes y en los trabajos

II.1 Límites de la actuación del profesorado

La puesta en marcha de acciones dirigidas a controlar los procesos de evaluación corresponde al profesorado que, sin embargo, carece de la formación pseudo-policial que

4 Así, el art. 38 del Reglamento de Ordenación Académica de la Universidad de Valladolid, aprobado por el Consejo de Gobierno, sesión de 16 de febrero de 2012, BOCyL n° 49, de 09 de marzo de 2012.

5 Aprobado por el Consejo de Gobierno de la Universidad de Murcia en sesión de 12 de abril de 2011.

exigen, por la sencilla razón de que no han sido preparados para desempeñar más funciones que las estrictamente docentes y de investigación⁶. La eventual vulneración del derecho fundamental a la intimidad consagrado en el art. 18 de la Constitución debe ser tenida en consideración por parte de las Universidades, una de las partes más interesadas en impedir que se produzcan actuaciones ilegales, para lo cual debe poner en manos de su comunidad reglamentaciones útiles que señalen los límites de su actuación, y las consecuencias que pueden tener sus actos cuando excediéndose en sus funciones, terminan vulnerando derechos de los/as estudiantes, lo que paradójicamente podría venir a dejar indemne al estudiante que recurrió a medios no legales si las pruebas que ha podido acumular el docente son declaradas nulas.

Muchos –y de distinto tenor– son los interrogantes que se suscitan al respecto. Por una parte, se plantean dudas sobre los límites de la actuación del profesorado: ¿puede un/a profesor/a introducir su mano entre las ropas de un/a estudiante cuando le vea o crea haberle visto ocultar “un papel pequeño con fórmulas u otros apuntes”?; o ¿puede un profesor registrar un teléfono móvil, o una mochila, o el lóbulo de una oreja? Pero, por otra parte, también se suscitan interrogantes sobre la propia actuación del profesorado por comportamientos omisivos. Así, ¿cabe exigirle al profesor/a que “vigile” el examen de forma efectiva, es decir, que se concentre durante el tiempo que dure la prueba en las labores de vigilancia, incluso al coste de sacrificar otras, como puede ser el apoyo al/a estudiante durante el examen o la lectura o el trabajo?; por otra parte, ¿responde de alguna manera el/la profesor/a que no “verifica” la autoría de los trabajos, al no comprobar que el trabajo haya sido “bajado de internet”?

La complejidad propia e inherente a los procesos de control coloca a docentes y a estudiantes en una posición de especial vulnerabilidad, pues no se conoce con certeza hasta dónde pueden llegar ni unos ni otros. Por este motivo, como se decía, nuestras Universidades deberían prestar atención a esta cuestión regulándola normativamente, hasta el punto de ofrecer a la comunidad universitaria un mínimo de seguridad jurídica que le permita realizar sus funciones con conocimiento preciso de las causas y de sus resultados. De esta forma,

6 Parco en palabras es el reglamento UMA, en cuyo art. 6.4 establece que “sin perjuicio de las garantías formales propias de toda actuación administrativa, corresponderá al profesor responsable de la convocatoria, o equipo docente en su caso, adoptar las medidas oportunas, para su posterior valoración a efectos de la correspondiente evaluación y calificación de la convocatoria, en los casos en que detecte conductas fraudulentas en el desarrollo de la convocatoria por parte de los estudiantes”. Y nada más: cuáles sean “las garantías formales propias de una actuación administrativa”, la “correspondiente valoración y calificación” (suspense, ¿valoración o calificación?) y “conductas fraudulentas”, son todos elementos esenciales que quedan no obstante en el limbo de la indefinición.

cohonestarían su acervo normativo con el resto del ordenamiento jurídico que regula las garantías y los derechos que asisten a la persona que comete un hecho constitutivo de delito (o una infracción administrativa de carácter general, en menor medida).

Desde el punto de vista civil, podría afirmarse que incurre en violación de la reciente *Ley 21/2014, de 4 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*, por el que se regula el texto Refundido de la Ley de Propiedad intelectual, el estudiante que “plagia” el contenido de un trabajo ajeno. Al margen ya de supuestos como éste que, en su caso, podría dar lugar a que el autor copiado víctima del plagio demandara civilmente al estudiante por vulneración de la Ley de Propiedad Intelectual, la Universidad en este campo carece completamente de competencias⁷, en la medida en que el bien jurídico protegido –la propiedad intelectual sobre el trabajo– no le pertenece⁸.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal de quien copia en un examen parece que se trata de una conducta falsaria que, sin embargo, no encaja en ninguna de las figuras delictivas castigadas en los arts. 386 a 403. Incurriría en delito de falsedades quien falsee un acta o una certificación de secretaría con las calificaciones (STS 8-06-98), o el Secretario de un Tribunal de examen que levanta un acta que no se corresponde con lo acordado por sus miembros (art. 390 del Código penal); también comete conducta falsaria con la circunstancia agravante del art. 22.7^a, el conserje que, teniendo acceso por su condición al lugar donde ha quedado depositada el acta, efectúa en ella alguna alteración relevante (art. 392 del Código penal).

Pero el mero hecho de copiar en el examen no es delito. Cosa distinta sería si además se produce algún incidente, como altercados, insultos, amenazas o lesiones, que dieran lugar a la subsunción de esos hechos en las correspondientes figuras delictivas, pero por lesión o puesta en peligro de los bienes jurídicos que con ellas se hayan visto directamente puestos en peligro (salud, libertad, etc.). En este sentido, ha de recordarse que el/a profesor es un funcionario público a efectos penales, porque según el art. 24, se trata de alguien que “por disposición inmediata de la Ley” o “por nombramiento de la autoridad competente” desempeña en la

7 STS 778/2012, de 27 de diciembre de 2012 condena civil por plagio a director de tesis que publica capítulo de su discípula a su nombre en un libro homenaje; SAP de Cantabria 157/1999, de 20 de abril responsabilidad civil (AC/1999/745) que condena civil por plagio en caso de copiar do artículo en su tesis doctoral: los demandantes son los autores de esos artículos porque se trata de proteger “derechos morales de autor”, “irrenunciables” e inalienables, entre ellos, el de decidir si la obra se publica o no).

8 “Por todos”, vid. Rodríguez Moro, Luis (2012). Tutela penal de la propiedad intelectual. Valencia: Tirant lo Blanch.

Universidad pública una función pública (ya se trate de un funcionario de carrera o un trabajador laboral –con vinculación permanente o no–)⁹. Y la condición de funcionario es tenida en cuenta en muchos casos como agravante de la responsabilidad, tanto cuando se trata de un sujeto pasivo, como cuando es el sujeto activo (es más, es que hay delitos que solo pueden ser cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo).

Más complicada es la conducta constitutiva de plagio en los trabajos. Según el art. 270 del Código penal, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de 12 a 24 meses quienes, con ánimo de lucro y en perjuicio de tercero, “reproduzca, plagie, distribuya o comunique públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios”. Será pues el “ánimo de lucro” el elemento que sirva para distinguir qué sea típico de lo que no lo sea: así, cuando un estudiante, con ánimo de aprobar una asignatura, copia un trabajo, no actúa con ánimo de lucro. Actuaría con tal finalidad el estudiante que se dedica a preparar trabajos industriales que luego vende por una cantidad de dinero al resto¹⁰.

Como se desprende de las conductas acabadas de analizar, el plagio en el ámbito de la evaluación de los conocimientos puede dar lugar a responsabilidades de distinto signo. Pues bien, a pesar del innegable interés de todas las partes implicadas, no son muchos los

9 Cabría plantearse si es “funcionario público” a efectos penales el personal contratado temporalmente a cargo de un proyecto de investigación cuya finalidad sea la de desarrollar un punto concreto del proyecto de investigación al que está adscrito. La respuesta cambiará según se tenga en consideración la realización de las actividades propias para las que ha sido contratado (en cuyo caso podría ser considerado funcionario público a efectos penales) o cuando realiza funciones de apoyo de la docencia que exceden con mucho el objeto de su contrato laboral (como podría ser su colaboración en las labores de vigilancia de los exámenes, en cuyo caso no podría ser considerado más que un “agente” que auxilia a los funcionarios públicos –profesorado– responsable del desarrollo de la prueba.

10 Pueden verse la SAP de Cantabria, 157/1999, de 20 de abril AC/1999/754: condena civil por plagio en caso de copia de dos artículos ajenos que incluyó en su tesis doctoral como si fueran dos capítulos propios. Los demandantes son los autores de esos dos artículos copiados. La protección civil consiste en proteger “derechos morales de autor”, irrenunciables e inalienables, entre ellos, el de decir si la obra se publica o no (condena en costas); la STS 9 diciembre 1997 [RJ/1997/9624]: sala de lo contencioso administrativo. Subsanación de un defecto en el acto de depósito de la tesis doctoral: nulidad de todo lo actuado desde el momento aquel y retroacción del proceso a ese momento (no condena en costas); la STSJ Cataluña 1396/2001, de 27 de diciembre: codirectoras de tesis que impugnan la decisión de la Comisión de doctorado que rechazó el depósito de la tesis doctoral por falta de legitimación procesal (en sede contencioso administrativo, porque la Universidad no les negó dicha legitimidad); la Resolución de la Comisión de Doctorado de la Universidad de Sevilla 12/4/2011: “la fase de alegaciones, previa a la defensa pública de la tesis, termina con la actuación de la comisión de doctorado, la cual ya ha desestimado las alegaciones presentadas y ha autorizado la celebración de su defensa; la STS 8 de enero 2001: contencioso administrativo JUR/2001/102939: inadmisibilidad por falta de legitimación del recurso contencioso administrativo promovido contra la Resolución del Rector de la Universidad de Santiago de 21 de marzo de 1996, admitiendo la tesis presentada; la STSJ Andalucía 25 octubre 1999 RJCA/1999/4814, de 25 de octubre (contencioso administrativo): autora de tesis que recurre la decisión de la Comisión de Doctorado que no admitió el depósito de su tesis basándose en alegaciones presentadas por su vieja directora con la que mantenía malas relaciones, fuera de plazo, a la vista de las cuales se solicitó informe a ANECA que determinó que no se admitiera. El TSJ da la razón a la doctoranda porque los informes no se debieron admitir; la Resolución de la comisión de Reclamaciones de la Universidad de León de 2 de diciembre de 1997; la STS 778/2012, de 27 de diciembre: civil, plagio. Condena en costas. Director de tesis que publica capítulo de su discípula como propio en libro homenaje.

reglamentos universitarios que se detienen en regular las medidas que con carácter inmediato puede adoptar el/a docente; ni las consecuencias de la acción de copiar en la calificación del examen, en la comisión –eventual– de una infracción disciplinaria, en la prohibición de concurrir al resto de convocatorias del curso en el que se produzca la conducta, así como también se echa en falta alguna disposición que establezca la forma y el momento en el que la Universidad debe enviar, en caso, todo lo actuado al ámbito jurisdiccional para que se liquiden las eventuales responsabilidades penales o civiles en las que se haya podido incurrir, es decir, las consecuencias procesales del principio *non bis in idem* en el ámbito universitario.

II.2 Las medidas cautelares

Comenzada la realización del examen, si se detecta que un/a estudiante está copiando, las medidas que puede adoptar el/a profesor/a tienen que ir dirigidas a contener la situación, no a sancionar ni siquiera éticamente al estudiante, lo que le obliga a actuar de la forma más respetuosa posible, pues ese acto carece de naturaleza sancionadora y por ende no puede perseguir con él que se produzca ningún efecto ni sobre el propio estudiante que lleva a cabo el acto defraudador (prevención especial), ni sobre el resto de estudiantes presentes en el acto del examen (prevención general). Con esa finalidad, el catálogo se cierra considerablemente.

Así la primera medida a adoptar es la de interrumpir la realización del examen, retirándole la chuleta, pero permitiéndole que continúe con su realización. Sin duda alguna, violaría los principios de culpabilidad y de responsabilidad individual la adopción en esta fase de medidas que trascendieran al estudiante que copia (por ejemplo, si adoptara la decisión de suspender la ejecución del examen con carácter general, o si decidiera sobre la marcha cambiar las preguntas, o sustituir alguna de ellas por otras para todos/as los/as presentados/as). La interceptación del “papel pequeño con fórmulas u otros apuntes” no siempre es fácil. En este sentido, es importante resaltar que la actuación del docente responsable del desarrollo del examen ha de ser ágil y preciso, evitando los errores y sobre todo, cuidando de invadir innecesariamente la intimidad del estudiante. Es cierto que facilita mucho la prueba posterior de que el estudiante ha copiado la interceptación de la chuleta, si bien hay que tener en consideración que su no interceptación no es sinónimo de impunidad, pues sin duda alguna existen otros medios de prueba, que van desde el testimonio del propio profesor/a ante el que

suceden los hechos, hasta el del resto de personas presentes, entre los que se encuentran junto al supuesto infractor, el resto de estudiantes que realizan sus pruebas¹¹.

Ahora bien, junto a ello, la expulsión del/a estudiante del aula es la medida “cautelar” a la que con mayor frecuencia recurren nuestros Reglamentos, sin permitírsele al estudiante concluir el ejercicio: se trata de una drástica consecuencia que empieza a determinar los resultados de la acción defraudatoria¹². La expulsión habrá de llevarse a cabo de forma que ni se interrumpa la concentración del resto de estudiantes, ni se “humille” al autor de la conducta infractora, reprochándole su comportamiento: el reproche ya va ínsito en las consecuencias que a posteriori produce esa acción, que van desde la calificación de un 0, la imposibilidad de poder volver a presentarse al examen hasta la apertura de un expediente disciplinario.

Más detalles da el Reglamento de Ordenación Académica de la UVA (de 16 de febrero de 2012) que establece en su art. 38.2 que “independientemente del procedimiento disciplinario que contra el estudiante infractor se pueda incoar, la realización fraudulenta, convenientemente acreditada, de alguno de los ejercicios o trabajos exigidos para la evaluación de una asignatura, supondrá la calificación de Suspenso 0,0 en la correspondiente convocatoria. Igualmente, y con las mismas consecuencias, el profesor podrá excluir de una prueba de evaluación al estudiante que esté alterando el normal desarrollo del proceso evaluador”.

Sin embargo, no dice nada sobre cómo ha de actuarse en este caso la Normativa de Evaluación Académica de la Universidad Autónoma de Madrid aprobara por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de marzo de 2011, que se limita a señalar lo más, pero no lo menos (es decir, se limita a señalar que se puede abrir expediente, pero no se dan pautas sobre cómo actuar con carácter inmediato): así, su art. 10.3 señala que “cuando un profesor observe

11 Es cierto que existe un Código ético entre los estudiantes que potencia una suerte de “solidaridad” con los infractores, según la cual, el resto de estudiantes tiende a guardar silencio al respecto. Sin embargo, poco a poco ha ido extendiéndose una cultura de auto responsabilización de los estudiantes participantes en las pruebas conocedores de que de los resultados de cada examen puede estar dependiendo una beca de estudios, las condiciones más o menos ventajosas de la realización de unas prácticas o el propio nombre de la Universidad, lo que al día de hoy ha hecho que aquel mito sobre la “solidaridad” de los estudiantes se interprete ahora en sentido material: esto es, solidaridad con los y entre los estudiantes, entre quienes no se encuentran quienes por unas u otras vías, realizan conductas constitutivas de fraude en el ámbito universitario.

12 El Reglamento sobre normativa académica de evaluaciones, de calificaciones y de reclamaciones de 2 de junio de 2006 de la Universidad de A Coruña, que establece que “si durante la realización de un examen los/as responsables que se encuentren en éste detectan fraude de las normas establecidas por parte del/de la estudiante, podrán proceder a su expulsión”, a lo que se añade “sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias a las que pudiese haber lugar”. En el mismo sentido puede verse la normativa extremeña en el art. 7 de la Resolución de 9 de marzo de 2012, de la Gerencia.

conductas o actos en un estudiante incompatibles con la probidad y la ética, con independencia de su posible repercusión en la calificación de la prueba, podrá solicitar del Rector la incoación del correspondiente expediente informativo al estudiante en cuestión”.

Pero más allá de retirar el examen y de la expulsión, no existen otras previsiones al respecto. Sí las tiene el Reglamento de la Universidad de Granada¹³ que establece como consecuencias inmediatas, que el profesor puede expulsar al estudiante del aula y “retener” sin destruir el “objeto involucrado en la incidencia”, lo que puede ser gravísimo en el caso de que se trate de un teléfono móvil, dándole traslado al Departamento que si con carácter general es el responsable de la distribución de la docencia, también debe serlo de las incidencias que se produzcan a lo largo del curso y en especial el día de la realización del examen.

Mención aparte merece la Normativa reguladora de la evaluación y calificación de la asignatura de 29 de septiembre de 2009 de la Universidad de Sevilla, que en su art. 20 al regular las “incidencias en los exámenes”¹⁴: en primer lugar porque frente al resto, que prevé la expulsión inmediata del examen, en este caso se establece que los estudiantes –sin perjuicio de las actuaciones o resoluciones posteriores que procedan– “podrán completar el examen en su totalidad” como regla general, a no ser que se trate de “conductas que interfieran con el normal desarrollo del examen por parte de los demás estudiantes”. También se señala como novedad, en comparación con el resto de Universidades, que “los profesores encargados de la vigilancia del examen podrán retener, sin destruirlo, cualquier objeto involucrado en una incidencia, dejando al estudiante afectado constancia documental de este hecho”. Los conflictos, por otra parte, los resuelve según la disposición adicional segunda las “comisiones de docencia”. La cuestión que se deja abierta es para qué se le deja presentarse: ¿quizás en el examen en la UPO copiar ya no es sinónimo a 0? De no ser así, sería una conducta inútil aunque está dejando en manos del estudiante la posibilidad de decidir abandonar el aula.

13 Normativa de evaluación y de calificación de los estudiantes de la Universidad de Granada de 20 de mayo de 2013.

14 “1. Los profesores encargados de la vigilancia comunicarán a la Comisión de Docencia del Departamento, en los términos establecidos en la disposición adicional segunda, cualquier incidencia ocurrida en el transcurso de un examen. 2. Sin perjuicio de las actuaciones o resoluciones posteriores que procedan, los estudiantes involucrados en las incidencias podrán completar el examen en su totalidad salvo en el caso de conductas que interfieran con el normal desarrollo del examen por parte de los demás estudiantes, en cuyo caso se procederá a la expulsión de los estudiantes involucrados de la dependencia donde el examen se lleva a cabo. 3. Los profesores encargados de la vigilancia del examen podrán retener, sin destruirlo, cualquier objeto material involucrado en una incidencia, dejando al estudiante afectado constancia documental de este hecho, y deberán trasladarlo a la Comisión de Docencia del Departamento junto con el escrito mencionado en el apartado 1”.

La lectura conjunta de todos estos Reglamentos de evaluación de las Universidades españolas viene a poner de manifiesto que no existe una regulación homogénea sobre la infracción del deber de probidad en las pruebas de evaluación, sin que la autonomía universitaria puede estar detrás, justificando esta situación: se impone pues una labor por parte de los colectivos implicados (entre ellos, de los/as Defensores Universitarios) que impulse la aprobación de instrumentos normativos que sirvan para solventar los problemas de inseguridad jurídica que al día de hoy plantean las conductas de fraude en la evaluación.

II.3 La tipificación de las infracciones

La Ley 30/1996, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común somete la potestad sancionadora de las Administraciones públicas al principio de legalidad (art. 129.1), que exige la “tipificación” de los hechos como infracción y el señalamiento de su consecuencia-sanción.

Antes de pasar al análisis de las conductas constitutivas de infracción disciplinaria en unos y en otros Reglamentos, con carácter general puede afirmarse que la mayoría de ellos no están adaptados a las nuevas realidades “evaluables”, pues en esencia se centran en tipificar una serie de conductas que se producen en el momento de la realización del examen, olvidándose de que el nuevo modelo obliga a tener en cuenta otro tipo de actividades que son posibles de defraudación pero no a través de la clásica chuleta.

Por lo que se refiere a las conductas definidas como infracción relacionadas con los exámenes, todos coinciden en señalar como ilícita la conducta de copiar. En torno a ella es posible encontrar la tipificación de otras conductas que vulneran el deber de probidad. En este sentido, de todos los Reglamentos consultados, el de la UNED (Reglamento de pruebas presenciales, de 28 de junio de 2011) es el que respeta en mayor medida el principio de legalidad precisamente por su taxatividad, al señalar en su art. 38 un catálogo amplio de conductas que deben abstenerse los estudiantes de realizar: “los estudiantes deberán abstenerse de la utilización o cooperación en procedimientos fraudulentos durante los exámenes, entre otros: a) copiar mediante cualquier procedimiento; b) la comunicación por cualquier medio con otro estudiante o con otra persona que se encuentre en el interior o en el exterior del lugar del examen; c) la suplantación de personalidad y la falsificación de documentos; d) el incumplimiento de las indicaciones de los miembros del Tribunal y/o de la Comisión de Apoyo, siempre dentro del marco de aplicación de este Reglamento; e)

alteración del normal desarrollo de la realización de los exámenes; f) la ofensa o desconsideración hacia los miembros del Tribunal, Comisión de Apoyo, o los compañeros”.

En la Universidad de Extremadura, el art. 7 de la Resolución de 9 de marzo de 2012, de la Gerencia, por la que se ejecuta el acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que se aprueba la normativa de evaluación de los resultados del aprendizaje y de las competencias adquiridas por el alumnado en las titulaciones oficiales establece que la conducta prohibida es usar en el examen material distinto al distribuido y/o autorizado por el profesor. En este caso se distingue entre el “uso” y la mera “tenencia” porque sin duda alguna, son dos fases distintas y progresivas de la labor de copiar. La tipificación expresa de una y otra determina que a los efectos de considerar consumada la infracción da igual que se llegue a usar o que simplemente se lleve encima el material no autorizado por el profesor, lo que no es una cuestión insustancial. En efecto, al mero hecho de presentarse en un examen con una chuleta en el bolsillo, hay que añadir el plus de antijuricidad que debería suponer hacer uso de la misma. Respecto a la primera de las infracciones, ha de tratarse de cualquier material fraudulento idóneo en razón de la materia para cometer el fraude en el examen. Así, si por despiste el estudiante “equivoca” la chuleta, sin duda alguna llevará al examen material fraudulento, pero inidóneo para copiar (tentativa completamente inidónea de cometer la infracción de “utilizar cualquier material fraudulento” que no debería dar lugar al 0 ni a la apertura del expediente).

En este sentido, el art. 10.5 del Reglamento de la Universidad de Granada¹⁵ distingue entre usar “cualquier material fraudulento” o “porte aparatos electrónicos no permitidos”¹⁶.

15 Normativa de evaluación y de calificación de los estudiantes de la Universidad de Granada de 20 de mayo de 2013. Que establece: “El estudiante que utilice cualquier material fraudulento relacionado con la prueba, o porte aparatos electrónicos no permitidos (ya sean de audición, audiovisuales, de medición del tiempo, de telefonía móvil...), deberá abandonar el examen, quedando sujeto a las consecuencias previstas en el siguiente apartado. El profesorado encargado de la vigilancia podrá retener, sin destruirlo, cualquier objeto involucrado en la incidencia, dejando constancia por escrito, y deberá trasladarlo al Departamento. Si algún estudiante necesitara estar comunicado por algún motivo justificado, deberá comunicarlo previamente al profesor, que adoptará las medidas oportunas. 7. Los estudiantes están obligados a actuar en las pruebas de evaluación de acuerdo con los principios de mérito individual y autenticidad del ejercicio. Cualquier actuación contraria en este sentido, aunque sea detectada en el proceso de evaluación de la prueba, que quede acreditada por parte del profesorado, dará lugar a la calificación numérica de cero, la cual no tendrá carácter de sanción, con independencia de las responsabilidades disciplinarias que haya lugar. En todo caso, el profesor levantará acta de los motivos, que elevará al Departamento junto con las aportaciones documentales o de otro tipo (declaraciones de testigos, aparatos incautados...) que estime oportunas para su valoración. Igualmente, con el mismo procedimiento y con las mismas consecuencias, el profesor podrá excluir de una prueba de evaluación al estudiante que esté alterando el desarrollo normal del proceso evaluador o utilizando medios no permitidos que afecten a la veracidad en su realización”.

16 A ello se añade que el profesor también podrá excluir del examen “al estudiante que esté alterando el desarrollo normal del proceso... o utilizando medios no permitidos que afecten a la veracidad en su realización” (por ejemplo, el estudiante que llega al examen ebrio o muy nervioso).

Por lo que se refiere a estos últimos, deben estar en condiciones óptimas de uso: de no ser así, porque el aparato no funcione podría discutirse si se trata de una tentativa sancionable o no. Es evidente que quien lleva estos medios al examen es porque va a suspender, con lo cual quizás baste con que el profesor le deje terminar el examen.

La Universidad de Murcia establece algunas especificidades dignas de ser subrayadas. Así, en el art. 23 de su Reglamento de convocatoria, evaluación y actas¹⁷, recoge las consecuencias de la utilización de medios fraudulentos: “el estudiante que se valga o que realice conductas de las que pueda inferirse que pretende valerse de conductas, medios o instrumentos fraudulentos en la celebración de la prueba, incluida la indebida atribución de identidad o autoría, se le podrá suspender y, en su caso, podrá ser objeto de sanción previa apertura de expediente disciplinario”. Se trata de una “infracción” que roza el principio de culpabilidad que también ha de regir en el ámbito del derecho administrativo sancionador¹⁸. En este sentido, ha de probarse la concurrencia de esos elementos subjetivos sobre los que se construye el ilícito, es decir, hay que probar a través de indicios el ánimo defraudador. Por otra parte, nótese como se adelanta la consumación de la vulneración del deber de probidad aquel momento en el que se pueda inferir que se pretende valerse de conductas, medios o instrumentos fraudulentos, lo que debería ser tenido en consideración a la hora de establecer la correspondiente sanción pues merece menor reproche que la conducta del estudiante que es sorprendido copiando en pleno examen: el principio de proporcionalidad de la sanción lo exige. Si contrariamente se establece igual sanción para copiar que para portar los instrumentos necesarios para ello, la mera tipificación de la infracción puede tener el efecto criminógeno de incitar al estudiante que portó de esos instrumentos a copiar de una vez por todas en el examen.

Alguna singularidad presenta el Reglamento de los procesos de evaluación en la Universidad de Cantabria de 16/12/08. Lo más importante es que imprime a la evaluación de un carácter permanentemente abierto, de forma que las calificaciones que parcialmente vaya alcanzando el estudiante, son revisables al final del proceso de evaluación. La conducta típica es la “realización fraudulenta de las pruebas o actividades de evaluación”, que acarreará como consecuencia “directa” un suspenso 0 en la asignatura. Respecto al uso de

17 Aprobado por el Consejo de Gobierno de la Universidad de Murcia en sesión de 12 de abril de 2011.

18 A pesar, como es sabido, de que el art. 129 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común guarde silencio al respecto, se ha desarrollado una línea doctrinal y jurisprudencial desde hace más de 30 años (SSTS, 3ª, 21 septiembre 1982, 7 febrero 1987, 16 de mayo de 1977) en apoyo de integrar este elemento culpabilístico en la definición del injusto administrativo.

medios ilícitos se establece solo en el caso de que se detecte el “el uso de medios ilícitos, o se tenga la sospecha de que han sido utilizados, el profesor podrá revisar los trabajos previos presentados por el estudiante en la asignatura” ; pero no parece que haya muchos problemas para expulsarlo del examen. El profesor debe elevar un informe y a consecuencia del mismo se decidirá por el/a Rector/a la apertura de expediente¹⁹.

Por lo que se refiere con el fraude en la realización de los trabajos, acorde con las nuevas formas de evaluación la Universidad de Huelva define en su Normativa de Evaluación (Aprobada en sesión del Consejo de Gobierno de 13 de diciembre de 2007), tipifica la conducta consistente en copiar en los trabajos a realizar por el/a estudiante. Así, si bien la conducta ilícita central consiste en usar durante el examen “material no autorizado expresamente por el profesorado”, añadiendo “así como cualquier acción no autorizada dirigida a la obtención o intercambio de información con otras personas”. Esto puede dar como resultado el suspenso de la asignatura “sin perjuicio de la apertura de expediente disciplinario”. Semejante consecuencia dispone en los casos en los que se presenten trabajos no originales. En esta misma línea, la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria distingue dentro de su Reglamento de evaluación de los resultados de aprendizaje y de las competencias adquiridas por el alumnado en los títulos oficiales, títulos propios y de

19 “Artículo 18: Todo estudiante estará obligado a asistir a cualquier prueba o actividad de evaluación provisto de documentación que permita su correcta identificación en caso de serle solicitada. [...] Artículo 20: Es responsabilidad del Departamento asegurar la suficiente vigilancia y supervisión durante el desarrollo de las pruebas. Los profesores que colaboren en esas labores serán preferentemente de áreas de conocimiento competentes en la asignatura objeto de examen. /EXÁMENES/ Artículo 25: El profesor, al plantear el trabajo a los estudiantes, deberá indicar con claridad las condiciones de realización del mismo y la forma de evaluar las competencias asociadas. El incumplimiento de dichas condiciones por parte del estudiante supondrá automáticamente la calificación de suspenso en el trabajo. Artículo 26: Cualquier fragmento extraído directamente de fuentes bibliográficas u otros recursos de información deberá ser convenientemente citado, indicando claramente la referencia del autor y trabajo original. Artículo 27: La UC podrá utilizar herramientas informáticas de detección automática de fraude en la presentación de trabajos. Al presentar un trabajo el estudiante asume el conocimiento de este hecho, autorizando a la universidad para la utilización de dichos medios, que incluye la conservación de copias en soporte informático. /XVI. USO DE MEDIOS ILÍCITOS Y RÉGIMEN SANCIONADOR /Artículo 53: En su primera matrícula en la UC, el estudiante deberá firmar una Declaración de Integridad Académica, mediante la que se compromete a no hacer uso de ningún medio ilícito y a acatar las sanciones que, en su caso, dentro del marco de la normativa vigente podría imponer la Universidad, sin perjuicio de los recursos u otras acciones que, en defensa de sus intereses y derechos, pueda interponer. Artículo 54: 1. La realización fraudulenta de las pruebas o actividades de evaluación supondrá directamente la calificación de suspenso "0" en la asignatura. 2. Cuando se dé esta circunstancia, el profesor elevará un informe al Centro, que en el plazo máximo de dos meses, y previa audiencia al estudiante, procederá a decidir sobre la propuesta de aplicación de sanciones disciplinarias, de acuerdo a la legislación vigente, e informará a la Comisión Académica de Control de los Procesos de Evaluación. El informe del profesor interrumpirá el plazo de prescripción de las posibles faltas disciplinarias. 3. Cuando se detecte el uso de medios ilícitos, o se tenga la sospecha de que han sido utilizados, el profesor podrá revisar los trabajos previos presentados por el estudiante en la asignatura, incluso los ya evaluados, modificando las calificaciones otorgadas si se observan también evidencias de fraude en ellos, previa audiencia del estudiante, y siempre antes de elevar a definitivas las calificaciones finales de la asignatura. A estos efectos, las calificaciones otorgadas a las actividades, trabajos, etc se considerarán provisionales hasta dicho momento. 4. En el caso de reincidencia o cuando lo requiera la Junta de Centro ante la gravedad del hecho, la Comisión Académica de Control de los Procesos de Evaluación será la encargada de promover las sanciones disciplinarias.”

formación continua, de 24 de mayo de 2011²⁰. Y la UPO en su “Normativa de régimen académico”, cuando establece en su artículo 14 las “Incidencias en la celebración de exámenes y realización de trabajos”²¹, el plagio y la utilización de material no original, incluido aquél obtenido a través de internet, sin indicación expresa de su procedencia y, si es el caso, permiso de su autor, señalando que podrá ser considerada causa de calificación de suspenso de la asignatura, sin perjuicio de que pueda derivar en sanción académica.

III. Las sanciones

Junto a la conducta constitutiva de infracción, el principio de legalidad exige el señalamiento de la correspondiente sanción.

En este sentido, ha de señalarse que se trata de una materia que en algunos Reglamentos se somete rígidamente al principio de legalidad, de forma que, dado el presupuesto de hecho –el/la estudiante copia en el examen o en el trabajo– debe imponerse la correspondiente consecuencia jurídica en todo caso. No obstante también se ha dado cabida en algunos Reglamentos al principio de oportunidad, en virtud del cual, la imposición de la sanción no es siempre y en todo caso una consecuencia necesaria, pues se deja en manos sucesivamente del/a profesor/a responsable del examen la actuación inmediata en el examen

20 “Artículo 19. Identificación de los estudiantes. En los exámenes y pruebas el alumnado se identificará mediante la exhibición del DNI, o documento semejante, que acredite la identidad del alumno. El profesor podrá solicitar la identificación de los alumnos en cualquier momento de la celebración de la prueba de que se trate”. Artículo 21. Incidencias en la celebración de exámenes y realización de trabajos. 2. Durante la celebración de un examen, la utilización por parte de un estudiante de material no autorizado expresamente por el profesorado, así como cualquier acción no autorizada dirigida a la obtención o intercambio de información con otras personas, podrá ser considerada causa de calificación de suspenso de la asignatura, sin perjuicio de que pueda derivar en sanción académica. 3. En la realización de trabajos, el plagio y la utilización de material no original, incluido aquél obtenido a través de Internet, sin indicación expresa de su procedencia y, si es el caso, permiso de su autor, podrá ser considerada causa de calificación de suspenso de la asignatura, sin perjuicio de que pueda derivar en sanción académica. 4. Corresponderá a la Comisión de Docencia del Departamento responsable de la asignatura, oídos el profesorado responsable de la misma, los estudiantes afectados y cualquier otra instancia académica requerida por dicha Comisión, decidir sobre la posibilidad de solicitar la apertura del correspondiente expediente sancionador. Artículo 22. Vigilancia de los exámenes. La vigilancia de un examen se llevará a cabo por personal docente del Departamento o de los Departamentos implicados. Las Direcciones de dichos Departamentos serán responsables de asegurar que la dotación de personal docente de vigilancia sea la adecuada, pudiendo asignar personal docente adicional para dichas labores. En todo caso, el profesorado responsable de impartir la docencia de la asignatura en los diferentes grupos deberá formar parte del equipo de vigilancia, salvo causas debidamente justificadas”.

21 “Durante la celebración de un examen, la utilización por parte de un estudiante de material no autorizado expresamente por el profesorado, así como cualquier acción no autorizada dirigida a la obtención o intercambio de información con otras personas, podrá ser considerada causa de calificación de suspenso de la asignatura, sin perjuicio de que pueda derivar en sanción académica. 2. En la realización de trabajos, el plagio y la utilización de material no original, incluido aquél obtenido a través de internet, sin indicación expresa de su procedencia y, si es el caso, permiso de su autor, podrá ser considerada causa de calificación de suspenso de la asignatura, sin perjuicio de que pueda derivar en sanción académica. 3. Corresponderá a la Dirección del Departamento responsable de la asignatura, oídos el profesorado responsable de la misma, los estudiantes afectados y cualquier otra instancia académica requerida por el Dirección del Departamento, decidir sobre la posibilidad de solicitar la apertura del correspondiente expediente sancionador.”

(por ejemplo, puede optar entre retirarle el examen o no al estudiante), y la actuación después del mismo cuando se deje en sus manos la eventual solicitud de apertura de expediente disciplinario y una vez abierto, nada impedirá su sobreseimiento cuando existan otros elementos de mayor peso a tener en consideración.

Esta posibilidad ha de ser valorada muy positivamente, porque muchas veces los efectos pueden ser excesivos: piénsese en un estudiante extranjero que se encuentre en España con un permiso de residencia por razón de estudio, pues la sanción disciplinaria puede poner en peligro el permiso o –en su caso– la prórroga. Es cierto que también esa persona podía haber calibrado previamente las consecuencias eventuales de sus actos. Pero las situaciones de necesidad muchas veces impiden la representación de la gravedad de los hechos²².

Si se analizan las consecuencias jurídicas que le corresponde al autor de la infracción, puede comprobarse las diferencias existentes entre los diferentes Reglamentos: en primer lugar, algunos Reglamentos hacen referencia al hecho de que como consecuencia de la conducta infractora, el/la estudiante se hace merecedor de la nota 0 en ese examen; otros Reglamentos le impiden volver a presentarse a esa asignatura en ninguna otra de las convocatorias, mientras que otros finalmente señalan la apertura de expediente disciplinario como consecuencia que se suma a la calificación 0.

En este sentido, la Universidad de Extremadura en el art. 7 de la Resolución de 9 de marzo de 2012, señala como consecuencia “inmediata” de haber sido descubierto mientras se copia en el examen, la “expulsión” de la prueba y los efectos que causa son por un lado, suspenso 0 como nota en la convocatoria en la que se haya copiado, al margen ya de que el profesor “pueda” solicitar la apertura de expediente disciplinario. No se sabe si la calificación de suspenso 0 es una sanción, o no, aunque en cualquier caso “deberá” basarse “en la constancia fehaciente de los hechos por parte del profesor de la asignatura”, no valiendo los “meros indicios como justificación del juicio sobre el uso de los medios ilícitos, sin evidencias”. Como se observa, quizás en los casos en los que no exista plena certeza de que se ha copiado, lo que debe hacer el profesor es solicitar a la Universidad –a través del servicio de

22 Nada impediría el reconocimiento al Rector/a de la posibilidad de “perdonar”, esto es, de “indultar” al autor/a de los hechos en casos excepcionales, aunque no está prevista esta expresamente esta posibilidad.

Inspección— que se investigue si, a la vista de los indicios, el estudiante usó o tenía en el examen material no permitido por el docente²³.

En todo caso, lo que parece evidente es que si un/a estudiante que no sabe nada y que no utiliza medios ilegales, entrega el examen en blanco, o con respuestas incorrectas, le corresponde la valoración de un 0. Ahora bien, si no solo se presenta sin saber nada —o aun sabiendo—, sino que utiliza medios no permitidos en el examen, estará vulnerando su deber de probidad, por lo que además del 0 por su falta de conocimientos, merecerá algún plus por copiar, intentar copiar o meramente utilizar los medios ilegales porque, si no, se estaría causando el efecto criminógeno de estar fomentando el uso de esos medios en la medida en que ser descubiertos o no, es un riesgo a correr que, si sale mal, cuesta un 0 en la nota —igual que si no se sabe nada— y, si sale bien, puede dar lugar a una nota de un 10.

Por lo mismo, si un/a estudiante no presenta un trabajo (cualquiera, pero peor aún si es el trabajo fin de grado, fin de master o la tesis doctoral —completa o un capítulo—) le corresponde una calificación de un 0. Pero si copia un trabajo ajeno, ya sea porque se lo ha “prestado” un compañero de cursos anteriores²⁴, o porque se lo ha bajado de internet, o porque ha realizado tareas de corte y pega de varios trabajos sin citar las fuentes, la calificación no debería ser solo 0 porque se estaría potenciando el efecto criminógeno de potenciar el riesgo de copiar, desde un punto de vista del análisis económico del riesgo.

En este sentido, ha de resaltarse la situación tan precaria que se vive en las Universidades españolas, al remitirse el Estatuto del Estudiante Universitario a un posterior desarrollo reglamentario en lo que a la potestad disciplinaria se trata (disposición adicional segunda). Y esta fue una de propuestas de actuación que se aprobaron en la reunión de la Conferencia Estatal de Defensores Universitarios que tuvo lugar en noviembre en Badajoz:

23 En la misma línea de separar la calificación 0 de la sanción disciplinaria, la Universidad de Islas Baleares establece en el art. 40 de su Reglamento Académico (estudios de primer y segundo ciclo) (FOU núm. 379. Acuerdo Normativo 10534) que “independientemente del procedimiento disciplinario que se pueda seguir en contra al alumno infractor, la realización claramente fraudulenta de alguno de los ejercicios exigidos en la evaluación de alguna asignatura comportará la nota de 0 en la convocatoria correspondiente”. Añadiendo en el art. 41 que “si el alumno considera la decisión incorrecta, puede recurrir en contra de la calificación siguiendo el procedimiento descrito en los artículos 46-50 de este reglamento”.

24 Piénsese en el caso del hermano que entrega a su hermano un trabajo que él realizó en convocatorias anteriores de esa misma asignatura a fin de que éste vuelva a presentarlo, y no tenga que realizarlo personalmente. La conducta del segundo debe ser objeto de reproche; la cuestión es si simultáneamente ha de serlo también la conducta del primero, pues con su actuación está induciendo al segundo a incumplir el deber de probidad. Desde el punto de vista del sostén subjetivo del mismo, no cabe duda que las infracciones basadas en la vulneración de deberes son infracciones “personales”, que solo admitirían la autoría individual. Ahora bien, ello no impide tener en consideración, desvalorándola también, la conducta de quien cede el trabajo para ser copiado que también está cometiendo una infracción distinta: fomentar la violación del deber de probidad en el ámbito universitario, conducta que o está expresamente tipificada, o difícilmente puede ser objeto de reproche.

instar al Ministro de Educación a que cumpla con la previsión normativa, pues la falta de desarrollo legislativo nos condena a las Universidades a recurrir a un instrumento normativo pre-constitucional –de 1954– que carece el espíritu democrático que fundamenta el derecho a castigar de la Universidad en estos casos.

IV. Medidas para luchar contra el fraude en la evaluación universitaria

El plagio y el fraude en la evaluación universitaria constituyen al día de hoy un grave problema, que lastra el nombre –o el renombre– de nuestros títulos y de nuestras propias Universidades, pues facilita que salgan de nuestras aulas profesionales que no han adquirido los conocimientos, las destrezas y las habilidades que se desprenden del título universitario que tienen en su poder. Se trata sin duda alguna de una de las conductas más graves y que requiere de mayor atención por parte de todos los implicados (Ministerio de Educación y Universidades).

Acabar con el fraude es una finalidad que al día de hoy se presenta como algo imposible, en la medida en que el propio sistema lo genera; por ello, debemos a la vez que intentamos buscar alternativas, aprender a convivir en la Universidad con una cantidad de fraude que es producto del propio sistema. La cuestión será la de intentar ir disminuyendo esa cantidad poco a poco. La forma más drástica de evitar el fraude es permitiendo a nuestro alumnado que acuda a nuestros exámenes con todos los papeles grandes o pequeños con fórmulas u otros apuntes, sin necesidad de ocultarlos a la vista del/a profesor/a para la realización de la prueba. De ser así, bastará con perfeccionar las modalidades de examen. Por ejemplo, si los estudiantes de la asignatura de Penología tienden a copiar en el examen, portando al mismo las anotaciones que estimen pertinentes, la cuestión será plantear del examen de forma que el/la estudiante pueda demostrar que tiene esos conocimientos por ejemplo, aplicándolos a un caso real. Si esta metodología de examen se complementa con la preparación de varios modelos de examen, que impidan la realización del mismo entre varias personas, estaremos a la vez garantizando que al tener el tiempo limitado, cada estudiante deberá centrarse en la resolución de su propio examen, sin tener tiempo para intentar resolver el resto. La puesta en marcha simultáneamente de inhibidores de frecuencia, que impidan que desde fuera del aula el/a estudiante que realiza el ejercicio reciba ayuda, terminará por garantizar la autenticidad del conocimiento adquirido que refleja el ejercicio.

Por otra parte, es preciso que la Universidad ponga en manos del profesorado instrumentos de autotutela, como pueden ser los programas informáticos para detectar el

fraude en los trabajos, así como de aumentar el número de efectivos en las plantillas pues sin duda alguna, el modelo de enseñanza individualizada que exige el modelo europeo no puede implementarse con las escuetas plantillas sobre las que hoy ha recaído una elevada carga de trabajo.

Pero por otra parte, como se decía al inicio, también el colectivo de estudiantes está implicado en el proceso de evaluación de los conocimientos; por ello es necesario hacer que recaiga sobre ellos el peso de la responsabilidad en los procesos de evaluación y de control. Así, mecanismos como la Declaración de integridad académica que firma el estudiante de la Universidad de Cantabria, art. 53 del Reglamento de los Procesos de Evaluación en la Universidad de Cantabria, de 16 de diciembre de 2008, vienen en la línea de resaltar éticamente el papel del estudiante, haciéndole responsable como ciudadano/a adulto/a que es de los propios procesos de evaluación en los que por decisión propia se implican. Estos mecanismos que permiten la participación activa de los propios afectados en el control de los procesos en los que están sometidos tienen una previsión de éxito superior que aquellos otros en los que se la solución se busca y se ofrece desde fuera: la infantilización de los fenómenos sancionadores nunca han sido la solución de los problemas, y han servido solo como autocomplacencia en el propio proceso sancionador.

En esta línea, es necesario ampliar el catálogo de sanciones hacia otras distintas a la expulsión, y que en la imposición de las mismas participen los estudiantes: trabajos en beneficio de la universidad, la sanción económica, el cambio de grupo, etc. son, en definitiva, sanciones que son nuevas, que están funcionando en otras parcelas sancionadoras y que al ser impuestas colectivamente, intimidan y afectan más que cuando las impone el Rector o la Rectora, una persona que en muchos casos es vista como un extraño por parte del estudiante.

El estudio que aquí se ha llevado a cabo quedaría incompleto si al cerrarlo no se volviera a resaltar, por una parte, la necesidad de que las Universidades superen los vetustos reglamentos de evaluación y se adapten a los nuevos modelos de enseñanza del siglo XXI, en el marco de un nuevo reglamento disciplinario que se acomode a los nuevos tiempos que corren.

EL FRAUDE INTELECTUAL. LA COPIA Y EL PLAGIO

Prof. Dr. Miguel Louis Cereceda

Defensor de la Universidad de Alicante

El fraude intelectual en la Universidad, ya sea en forma de copia o plagio, se puede producir en diferentes ámbitos y es difícil de evitar, pero es un tema que debemos tratar los Defensores/as y Síndics en aras de una mejora de la calidad universitaria.

Si bien es cierto que el estudiante que realiza un fraude de este tipo, ya sea “Copia” o “Plagio” debe ser sancionado, como defensores debemos también evitar los casos en los que se produce abuso de poder, es decir un castigo desproporcionado a la falta cometida.

El problema en mi opinión, está en como proceder por parte del profesorado cuando detectan un caso de este tipo, ya sea en un examen o en la redacción de un trabajo.

En el caso de la copia la práctica generalizada por parte de profesoras/es es suspender al estudiante, normalmente con un cero. Desde el punto de vista administrativo esto es aplicar una sanción prácticamente de plano (Jiménez Soto, 2009) sin que ello este recogido en el Reglamento de disciplina académica (que sanciona este tipo de faltas con expulsión temporal) y en muy pocas normativas universitarias, por lo que no existe cobertura legal para este tipo de sanción.

El art. 25.1 de la Constitución Española dice: “Nadie podrá ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente”.

Está claro que esta forma de proceder generalizada debería estar regulada por las universidades para adecuar su actuación a la legalidad (Jiménez Soto, 2009). Por lo tanto nuestra misión en este caso como defensores es promover en nuestras universidades la redacción de un reglamento de disciplina académica que recoja este tipo de sanciones pero a la vez evite los casos de castigo desproporcionado.

Según el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, ante un caso de posible copia en un examen, es un hecho objetivo, que sólo puede tener incidencia en la valoración del ejercicio si resulta suficientemente acreditado, sin que basten las meras sospechas o apreciaciones subjetivas de los miembros del órgano de valoración. “Los indicios de la posible

copia, siempre más de uno, han de estar completamente acreditados de manera directa, no bastando las meras sospechas”. Esto constituye doctrina jurisprudencial.

En cuanto al otro tipo de fraude: el plagio se da en los trabajos de curso, tesis doctorales y publicaciones de todo tipo.

Del latín *plagium*, el término **plagio** menciona tanto la acción como el efecto de plagiar. Este verbo, por su parte, hace referencia a copiar obras ajenas, por lo general sin autorización o de manera encubierta (fig. 1).



Fig. 1. Ejemplos de plagio en carteles

En el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española se define plagio como la acción de «copiar en lo sustancial obras ajenas, dándolas como propias».1

Al igual que la Real Academia Española, la Doctrina del Tribunal Supremo entiende por **plagio** “todo aquello que supone copiar obras ajenas en lo sustancial”. Así mismo, amplía la definición del concepto al presentar el **plagio** “como una actividad material mecanizada, poco creativa y carente de originalidad, aunque aporte cierta manifestación de ingenio”. Concluyendo que “el concepto de plagio ha de referirse a las coincidencias estructurales básicas y fundamentales y no a las accesorias, añadidas, superpuestas o modificaciones trascendentales” (STS núm. 12/1995 de 28 de enero).

En definitiva, el plagio es usar el trabajo, las ideas, o las palabras de otra persona como si fueran propias, sin acreditar de manera explícita de donde proviene la información.

Así pues, una persona comete plagio si copia o imita algo que no le pertenece y se hace pasar por el (la) autor(a) de ello. En el caso de documentos escritos, por ejemplo, se tipifica este delito cuando, sin uso de comillas o sin indicar explícitamente el origen, ni citar la fuente original de la información, se incluye una idea, un párrafo o una frase ajenos.

Es decir, se comete plagio cuando se divulga, publica y reproduce una obra a nombre de un autor distinto del verdadero, atentando a sus derechos morales y patrimoniales, ya que se usurpa su autoría y se defraudan sus intereses económicos.

La información ajena es propiedad de otra persona (como lo es un coche o cualquier otra cosa que poseemos), independientemente de que sea gratis o no, o de la forma en que hayamos accedido a ella (en Internet, una revista, un libro). Nuestras palabras nos pertenecen y no pueden utilizarse sin nuestro permiso. (C. Gómez, 2009).

Por eso, el plagio es una infracción del derecho de autor sobre una obra de cualquier tipo, que se produce mediante la copia de la misma, sin autorización de la persona que la creó o que es dueña o que posee los derechos de dicha obra, y su presentación como obra original.

Básicamente, existen dos formas de plagiar un trabajo: realizar copias ilegítimas de una obra protegida por los derechos de autor o presentar una copia y hacerla pasar por un producto original. Ambas acciones dan derecho a los perjudicados de llevar al infractor a juicio, y las consecuencias suelen consistir en la imposición de distintos tipos de multas y sanciones.

En la Universidad muchos estudiantes se sienten presionados para completar sus trabajos bien y rápidamente. Dada la accesibilidad de las nuevas tecnologías (Internet en particular) pueden realizarlos mediante copia y transcripción de información de otras fuentes y así los entregan a tiempo con poco esfuerzo. Los profesores detectan fácilmente esta forma de actuar, por varias razones:

Con gran frecuencia las elecciones de las fuentes son poco originales. Los docentes pueden recibir el mismo pasaje copiado de una fuente popular por varios estudiantes.

A menudo es fácil determinar si un estudiante usó su propia «voz» ya que las expresiones son distintas a las que el emplea en su propio texto.

Los alumnos pueden escoger fuentes inapropiadas, inexactas o fuera del tema.

Para detectar un posible plagio, con ayuda de un motor de búsqueda se puede indagar una determinada cadena de palabras del texto sospechoso, con el fin de ver si se encuentra un texto potencialmente plagiado. En la actualidad existen varios programas informáticos que facilitan la detección de esta anomalía, especialmente en proyectos o ensayos de los estudiantes.

Sin embargo el mayor medio para luchar contra el plagio son las mismas escuelas, universidades y casas de estudio, que frecuentemente no lo penalizan en sus reglamentos,

incluso tratándose de tesis o proyectos terminales de titulación. Asimismo, usuarios de la red social Twitter han publicado acerca de una creciente cantidad de informes de plagio, que han identificado rápida y eficazmente.

En las universidades españolas no existen aún procedimientos intra-académicos de regulación del plagio entre personal docente e investigador. La vía habitual es presentar una queja ante la oficina del Defensor universitario y también a la inspección de servicios. En la mayoría de los Estatutos Universitarios no existe reconocimiento explícito en relación con posibles penalizaciones o valoraciones por un comité de expertos.

Pero debemos tener en cuenta que muchas veces se acusa de copia o plagio a los estudiantes y no es cierto. La línea que divide el plagio de las similitudes sospechosas es muy delgada, y siempre es posible alegar que los parecidos se deben a cuestiones culturales o históricas, a una inspiración compartida por el hecho de pertenecer a la misma época, por vivir en el mismo país.

En cualquier caso, la mera repetición de cadenas de palabras no es una prueba concluyente de deshonestidad intelectual. Gran parte del discurso científico es repetición de conocimientos (fórmulas, datos, etcétera) e hipótesis compartidas por la comunidad científica. Por ello se deberían evitar pronunciamientos apresurados sin un examen detallado de las posibles violaciones o suplantaciones de la autoría intelectual.

Los estudiantes ante la copia y el plagio

Es interesante ver la opinión de los estudiantes sobre el tema, que queda reflejada en una encuesta realizada en la universidad de Extremadura (Clemente, Gómez, González 2004):

Más del 50% considera aceptable ir a un centro que elabora un trabajo y presentarlo como suyo. Más del 60% conoce a alguien que lo ha hecho y sin embargo menos de un 25% reconoce su autoría.

En estas situaciones se ve como aceptable, y además habitual, utilizar chuletas en los exámenes, y podemos concluir, según las respuestas obtenidas, que no se le da importancia a la propiedad intelectual.

Una de las razones mejor consideradas para hacer copias es la de establecer que el profesor no explica adecuadamente

La creencia de que las políticas en contra del fraude en la Universidad son severas, se presenta como el motivo más disuasorio; por ello este apartado de la encuesta ha sido uno de

los más interesantes y determinantes en el comportamiento de los estudiantes. Si se establece una política severa sobre las copias y el plagio, quizás sea entendida como medida disuasoria para no copiar estas prácticas.

Los profesores, encuestados de manera informal, habían tenido más de un caso de fraude en sus asignaturas, y habían actuado suspendiendo al alumno. Todos los encuestados respondieron afirmativamente ante la creencia de que existe normativa sobre la práctica de fraude, y suponen que esta normativa incluye la apertura de un expediente sancionador e incluso la expulsión en caso de reincidencia. Estos profesores quedaron sorprendidos cuando les mencionamos que tal normativa no existía.

Bibliografía y fuentes

bibliotecaformacion/BECO/plagio.

biblioteca.ua.es/es/.../aprende-sobre-el-plagio-y-como-evitarlo.html

Celin Arce Gómez (2009). “Plagio y derechos de autor.” *El Foro*, N° 10, págs. 59-67.

Jaume Sureda, Rubén Comas, Mercè Morey (2009). “Las causas del plagio académico entre el alumnado universitario según el profesorado”. *Revista iberoamericana de educación*. N° 50 (2009), pp. 197-220.

Jiménez Soto, I. (2009). *Derechos y deberes en la comunidad universitaria*. Ed. Marcial Pons, Madrid.

Pedro J. Clemente, Alberto Gómez, Julia González (2004). *La copia de prácticas de programación: el problema y su detección*.

wikipedia.org/wiki/Plagio.

ANEXO I

“Cuando el plagio llega al ninot indultado. Acusan el artista Pedro Abad de copiar una figura basada en el Laberinto del Fauno.”

Periódico INFORMACIÓN, 18.06.2014 | 15:56

Sin tiempo para reponerse de la denuncia suscitada por el plagio del secretario del Gremio de Artistas Falleros, ahora es un ilustrador quién exige una rectificación al presidente del Gremio de Constructores de Hogueras.

Moisés Domínguez | valencia «Exijo una disculpa pública por parte del señor Pedro Abad por la usurpación de mis legítimos derechos, de los que se está aprovechando y pretende beneficiarse en un concurso como ha sido lo de la Exposición del Ninot y el Concurso de Hogueras. Un concurso donde entiendo tiene que premiarse la originalidad y no la copia del trabajo de un compañero, y más siendo el máximo responsable de un colectivo cómo es el de Artistas Constructores de Hogueras de Alicante, emplazándolo que indico tanto en la propia hoguera y en lugar visible, como en el "ninot" recientemente indultado, quién es el autor original de la obra en que está inspirada su hoguera. Si no es así, me reservo todas las acciones legales que crea menester para defender mi trabajo» así de contundente fue ayer el ilustrador Sergio Sandoval acusando al artista Pedro Abad después de contrastar que el remate principal y el ninot indultado de la hoguera La Cerámica es, según su versión, una copia no autorizada de un dibujo suyo. Una polémica que enlaza con la suscitada hace dos semanas con el secretario del Gremio de Artistas Falleros, que firmó como propio un esbozo que había plagiado otro realizado por el diseñador Ramón Pla.

Invertir y quitar un libro.



Sandoval acusa Abad de utilizar un dibujo realizado a un particular y que estaba basado en los figurines realizados por él mismo para la película «El laberinto del fauno». La indignación del ilustrador es mayor por el hecho que el dibujo se habría copiado "a pelo". «Ni siquiera se ha tomado la molestia de cambiar la mano con que el Fauno sostiene el libro, directamente se lo ha quitado y ha dejado la mano tal cual la dibujé yo. Además de esto, lo ha invertido y listo». La hoguera milita en la Sección Especial y ha sido, precisamente, la primera en ser izada en la plantá, que acaba de empezar en Alicante.

ANEXO II.

CASOS DE PLAGIO EN LA UNIVERSIDAD DE ALICANTE

PERÍODO	N.º	RESUMEN	RESULTADO
2013/2014	262	Estudiante. Acusado de plagio en el TFM. Está suspendido	El decano hace que otro profesor especialista realice una nueva corrección. Se demuestra que hay muchas páginas “copia y pega” de Internet. Se mantiene la puntuación obtenida por el alumno.
2013/2014	241	Estudiante. La profesora de las prácticas les acusa de plagio	La profesora los llamó a tutoría, porque le parecía imposible que ese trabajo lo hubieran realizado ellos solos, puesto que a lo largo del proceso de trabajo en relación con el mismo dentro del aula, no habían presentado nada sobre el mismo. Comprobó, junto al coordinador de la asignatura si había plagio, pero no lo había. En la tutoría mantenida con los estudiantes, el trabajo era realizado por cuatro personas, confirmaron que parte del trabajo había sido elaborado por una persona externa al grupo, por eso mantiene una calificación de 5. Su criterio fue poner esa nota puesto que la evaluación de adquisición de competencias de aprendizaje en relación con el mismo, no han sido adquiridas por ellos. Los alumnos insisten en que a pesar de que pidieron ayuda, el trabajo lo realizaron ellos y quieren oportunidad de demostrarlo. Llegado a una vía muerta se cierra el tema.
2013/2014	128	Estudiante. La asignatura consta de tres partes, en el trabajo copió sin citar al autor. La profesora le ha puesto un cero en toda la asignatura cuando la media de las otras tres partes le da aprobado.	La profesora no cede y el director del departamento La apoya fervientemente. Incluso elaboran un documento para justificar su decisión que presentan en la Oficina.
2013/2014	169	Estudiante. Estaba haciendo un examen y tenía el móvil en la silla para controlar el tiempo, el profesor le ha acusado de copiar.	Le ponen un 0.
2013/2014	178	Actuación de oficio. Dos alumnos de Selectividad ha sido pillados "in Fraganti" pasándose datos uno a otro en un examen.	Se habla con el director del Secretariado de Acceso y Promoción, pero éste señala el carácter de oposición que presentan las PAU ya que la gente compite por una plaza. Tienen un 0.

2013/2014	54	Estudiantes. Tenían la misma modalidad de examen pero no se pasaron información, tiene varias contestaciones distintas y la pregunta de desarrollo también, se les acusa de copiar.	Sobre la aplicación del principio de “presunción de inocencia” puesto que existía y existe, en mi opinión, “una duda razonable”, unos indicios, no una mera sospecha, que podría desvirtuar tal principio constitucional. Están aprobados.
2013/2014	156	Estudiantes. Haciendo el examen, el profesor las cambió de sitio, una detrás de la otra; luego, sin que hicieran nada, al entregar el examen las puso juntas y dice que se han copiado. Les ha puesto un 0.	Enviado e-mail al profesor indicando que no puede suspenderlas por meras sospechas. Les repitió el examen, han aprobado.

PROCESOS DE ANULACIÓN DE MATRÍCULA Y DEVOLUCIÓN DE IMPORTES

Prof. Dra. Joana María Petrus Bey

Síndic de Greuges de la Universidad de las Islas Baleares

Prof. Dra. Elia Cambón Crespo

Defensora de la Universidad Europea de Madrid

Prof. Dra. Carmen Jiménez Salcedo

Defensora de la Universidad de Córdoba

1. Introducción

La cuestión de la anulación de matrícula no es un asunto menor en la normativa universitaria. Todas las universidades tienen regulado de una u otra manera el proceso de anulación de matrícula, y las normas que lo fijan afectan directamente a los estudiantes, principalmente, por influir en sus regímenes de permanencia, en el coste de sus futuras matrículas e incluso, en ocasiones, por afectar también el cálculo de la nota media de sus expedientes académicos.

El interés de tratar expresamente sobre los procesos de anulación de matrícula y la devolución de importes reside en el hecho de que en los últimos años las Defensorías Universitarias españolas hemos venido observando un aumento de casos de alumnos que por distintas razones no han podido hacer frente a alguno de los plazos de sus matrículas, o se han visto en la necesidad de solicitar la anulación de las mismas toda vez que no han obtenido beca, o bien han tenido que abandonar sus estudios por no poder hacer frente al encarecimiento experimentado por la subida de los precios públicos universitarios. Las situaciones que han enfrentado los alumnos en estas circunstancias han sido muy desiguales, pues las normativas universitarias que regulan las situaciones de impago y los procesos y efectos de la anulación de matrícula no son homogéneos. Analizar, pues, el espectro normativo en el que los Defensores hemos de resolver las quejas y consultas que se nos plantean en esta materia, nos permitirá reflexionar sobre las posibles mejoras que cada uno, viendo el conjunto, puede proponer en su propia universidad y, además, debatir colectivamente sobre cuáles son a nuestro juicio los principios elementales que deberían

inspirar las normas reguladoras de los procedimientos de anulación de matrícula para que sus efectos académicos y económicos, sin perjudicar a la institución académica- no lesionen tampoco los derechos de los alumnos.

Es la pretensión de este texto, contribuir a dicho análisis y animar el debate para extraer de él conclusiones de interés común.

2. El contexto actual en el que cabe enmarcar los procesos de anulación de matrícula

El contexto de crisis económica que viene viviendo la sociedad española desde 2008, arroja unas cifras (vid. Gráfico 1) por todos conocidas que sitúan el paro, la disminución de ingresos per cápita, el número de familias sin recursos y los recortes en los servicios públicos básicos como sanidad y educación, entre las mayores preocupaciones de la clase media española¹. El aumento de este tipo de quejas, e incluso de peticiones de amparo ante una administración universitaria no siempre suficientemente rápida en adaptar sus procedimientos y condiciones a las cambiantes situaciones socioeconómicas de su entorno, no puede sorprendernos.

La respuesta de las universidades españolas no ha contribuido a mejorar el panorama. Envuelto también el sistema universitario, especialmente sus universidades públicas, en un proceso de contención del gasto, reducción de la inversión en I+D, reducción de su financiación cuando no aumento del déficit, no parece haber estado en condiciones de responder a la crisis económica y a las altas tasas de paro –en especial juvenil– ofreciendo como cabría esperar una mejor formación y acceso a la enseñanza superior, pues la inversión en formación superior es, a juicio de los expertos, la vía más certera de salida a la crisis mundial (UNESCO, 2009)².

El conjunto de universidades públicas se ha visto abocado a responder al contexto de crisis aplicando una subida de los precios públicos de sus servicios, (vid. Tabla 1) a la vez que ha extendido la política de *numerus clausus* a la práctica totalidad de sus titulaciones, lo que obviamente ha limitado el acceso a la educación superior, pues dichos incrementos no han ido acompañados del correspondiente aumento del número ni de la cuantía de las becas.

¹ Según Ramon Centeno (20-01-2014, Te interesa.es) “*la clase media ha perdido un 30% del valor de su patrimonio y un 10% de la renta en los último dos años*”. De acuerdo con el CIS, el paro y la corrupción son las dos principales preocupaciones de la población española. (<http://www.cis.es/opencms/Archivos/Indicadores/documentos.html/TresProblemas.html>)

² En el caso de España, la OCDE (2012) constata que el grado de inserción laboral de los españoles es directamente proporcional al nivel de formación adquirido, de manera que el desempleo supera el 20% entre la población que no finalizó la secundaria, frente a sólo el 10,4 entre los que finalizaron estudios universitarios.

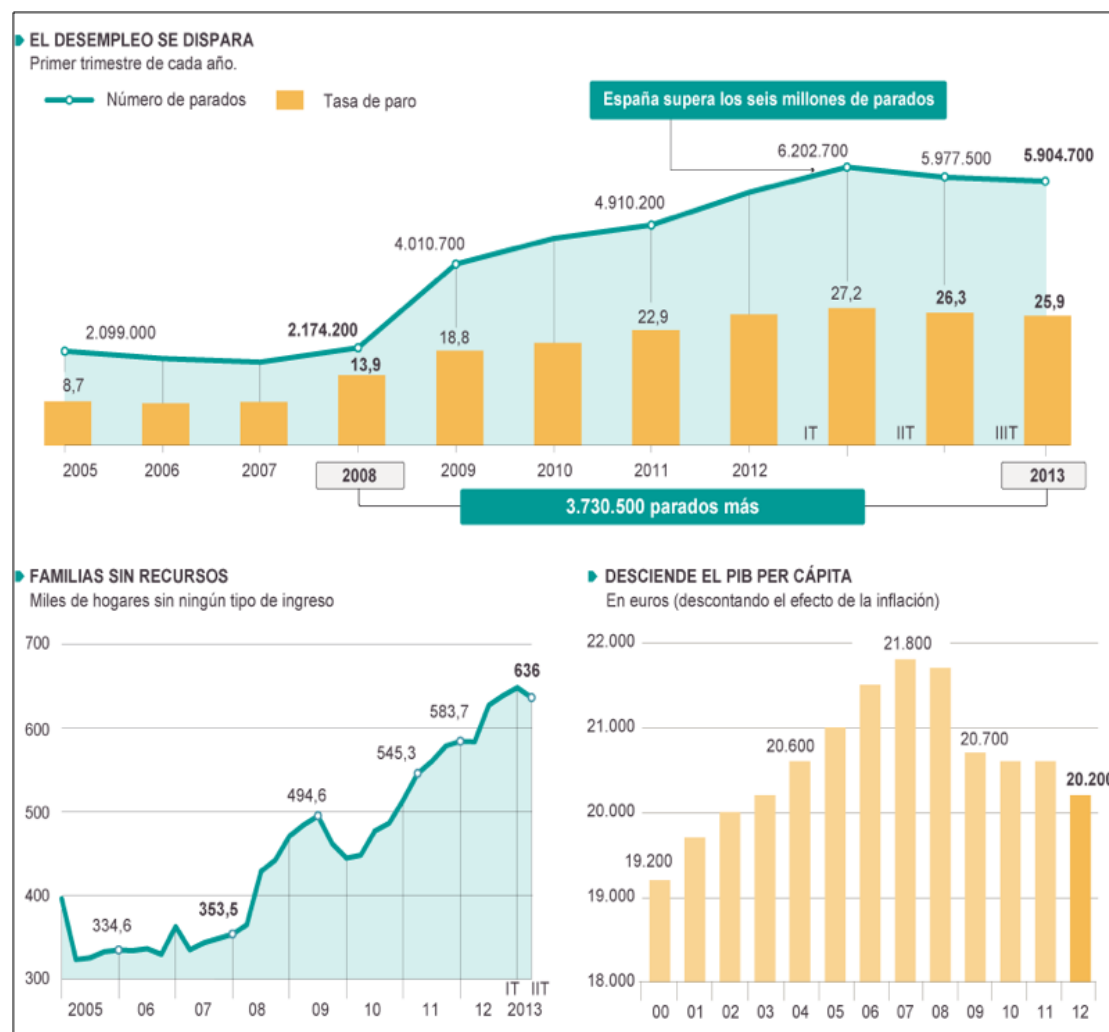


Gráfico 1. La crisis en cifras (2005-2013). Infografía: *El País* 24-02-2014

En este sentido, señalan J.F. Julià; J.A. Pérez y E. Melià (2014), citando a Hernández Armenteros y Pérez García (2012), en su artículo “El cambio necesario en la universidad española ante un nuevo escenario económico”, que “para mantener la educación superior española dentro de criterios de equidad y de salvaguarda del principio de igualdad de oportunidades, es necesario que la reducción de la aportación de recursos públicos que puede permitir un incremento sostenido de los precios públicos, se combine con una aportación creciente para ampliar la política de becas (Hernández y Pérez, 2011)”.

El panorama de crisis ha afectado pues al conjunto de la economía española, pero en especial al Sector Público y es lógico por ello que en el contexto del sistema universitario español hayan sido las universidades públicas presenciales las que hayan sufrido mayores

recortes y presenten mayores problemas de financiación, pues como señalan Hernández y Pérez (2011) “las universidades privadas se financian exclusivamente con los ingresos generados por la venta de sus servicios”³. En este contexto de crisis generalizada y de reducción en la financiación de los servicios públicos es lógico que los ingresos por matrícula adquieran una relevancia especial. Desde 1996, la financiación pública universitaria venía experimentando un crecimiento superior al registrado por el conjunto del PIB (Hernández-Pérez, 2011), por lo que en términos porcentuales, la aportación financiera directa de los usuarios de los servicios docentes se había ido reduciendo.

Así, la financiación vía transferencia corriente representaba en 2010 un 63,3% del presupuesto, mientras que los ingresos por precios públicos suponían una media del 11,5%⁴.

Comunidad Autónoma	Enseñanzas de 1 ^{er} y 2 ^o ciclo		Enseñanzas de Grado		Enseñanzas de Máster (No profesionalizantes)	
	Precio Medio por Comunidad Autónoma		Precio Medio por Comunidad Autónoma		Precio Medio por Comunidad Autónoma	
	Curso 2012-2013	Curso 2011-2012	Curso 2012-2013	Curso 2011-2012	Curso 2012-2013	Curso 2011-2012
Andalucía	12,49	12,20	12,49	12,20	69,84	28,60
Aragón	15,54	15,00	19,07	18,41	49,33	25,08
Asturias (Principado de)	14,81	14,81	17,13	17,13	37,47	25,74
Baleares (Illes)	15,96	14,54	17,07	15,63	29,15	27,16
Canarias	10,91	10,71	15,21	10,71	71,53	26,42
Cantabria	13,74	13,26	13,06	12,61	35,39	21,35
Castilla y León	19,47	14,15	22,79	16,07	50,65	30,94
Castilla-La Mancha	15,52	12,90	15,52	12,90	28,85	20,63
Cataluña	24,08	14,45	33,52	20,11	64,00	27,73
Comunitat Valenciana	16,15	12,11	20,19	15,14	42,00	23,83
Extremadura	12,76	12,52	14,39	14,12	31,98	21,56
Galicia	11,89	11,89	11,89	11,89	26,49	25,03
Madrid (Comunidad de) (1)	25,22	15,06	25,22	18,26	65,00	29,41
Murcia (Región de)	14,62	13,08	15,26	13,65	43,31	26,85
Navarra (Comunidad Foral de)	16,15	15,53	18,97	18,24	43,75	26,29
País Vasco	13,66	13,39	16,41	16,09	29,82	29,24
Rioja (La)	14,52	14,23	18,09	17,72	38,93	23,83
U.N.E.D.	15,62	14,66	15,91	15,20	30,85	26,91

(1) La Comunidad de Madrid ha fijado el límite inferior para los precios públicos de los Másteres Universitarios no habilitados en 65 euros por crédito en primera matrícula. Por ello, el precio medio indicado aquí corresponde a ese límite inferior, y el incremento medio de precios indica el menor incremento posible. Asimismo, para los estudios de Grado y de Primer y Segundo Ciclo la Comunidad Autónoma ha establecido el precio máximo que podrán fijar las universidades.

Tabla 1. Precios públicos medios del crédito matriculado por primera vez en titulaciones universitarias por Comunidad Autónoma (2011-12 y 2012-13)

Fuente: Ministerio de Educación. Estadística e informes universitarios

³ Por su parte la UNED depende en exclusiva del Ministerio de Educación y por su singularidad no puede ser comparable con el resto de universidades públicas.

⁴ En los datos que ofrece la CRUE, la media de ingresos correspondientes al capítulo 3 alcanza el 16,5% pero se incluyen en él, además de los precios públicos, otros ingresos como los provenientes de los artículos 83 de LOMLOU y la venta de otros servicios. A este respecto, señalan Escardíbul y Oroval (2011) que para el conjunto de universidades públicas presenciales del estado los pagos realizados por los alumnos y sus familias representaban el curso 2008-09 el 16,3% del total de ingresos de las universidades, aunque el porcentaje se reduce al 8,6% si se consideran sólo los pagos por derechos de matrícula. Por su parte, si en lugar de considerar el total de ingresos, se tienen en cuenta exclusivamente los ingresos corrientes los porcentajes anteriores ascienden al 20,1% y 10,6% respectivamente.

En la Tabla 2 puede verse qué representan los ingresos por matrícula dentro de ese capítulo 3 de ingresos corrientes de los presupuestos universitarios. Pese a la escasa relevancia cuantitativa que suponen los ingresos por matrícula en el conjunto del presupuesto de las universidades, máxime cuando sabemos que los servicios docentes son financiados en un 80% (de media) por el Sector Público (lo que reduce la aportación de los estudiantes a un 15-20% del coste real de sus estudios), la Administración Pública universitaria ha sido siempre especialmente reacia a practicar una política flexible en cuanto a medios de cobro y pago de los precios públicos y a la anulación de matrícula.

Comunidad autónoma	Precios públicos + tasas/ ingresos corrientes	Prestación de servicio / ingresos corrientes	Transferencias corrientes de CC.AA. / ingresos corrientes
Andalucía	12,7%	4,3%	74,8%
Aragón	17,4%	3,5%	70,1%
Asturias	17,1%	0,4%	77,7%
Islas Baleares	15,1%	2,4%	75,7%
Canarias	11,3%	0,9%	82,6%
Cantabria	10,9%	12,0%	69,7%
Castilla - La Mancha	10,6%	2,9%	78,2%
Castilla y León	14,3%	4,1%	75,3%
Cataluña	15,4%	6,6%	67,9%
Comunidad Valenciana	11,2%	5,3%	78,9%
Extremadura	16,2%	4,5%	76,6%
Galicia	12,6%	6,5%	73,8%
Madrid	17,2%	4,2%	72,8%
Murcia	14,6%	5,0%	75,6%
Navarra	13,2%	n.d.	82,8%
País Vasco	9,4%	3,4%	72,6%
La Rioja	11,6%	0,9%	82,6%
UNED	48,5%	0,3%	

n.d.: No disponible.

Tabla 2. Detalle de los ingresos de los presupuestos liquidados de las universidades públicas españolas (2010, en euros). Fuente: Michavila, F. (2012): La Universidad Española en cifras”. CRUE

3. Naturaleza de la anulación de matrícula y de la devolución de los precios públicos.

La necesidad de regular los procesos de anulación de matrícula nace indudablemente del interés de la institución universitaria por establecer en qué condiciones, bajo qué supuestos y con qué efectos podrá disolverse el acto previo de “matriculación”, que debe tenerse por establecido al hablar de la posibilidad de anularlo.

Las Universidades, bien a través de su propia normativa, bien en cumplimiento de la normativa estatal o autonómica, tienen claramente establecido el proceso de “matrícula”,

pues dicho procedimiento permite formalizar la relación entre unos potenciales estudiantes y la institución misma para que esta última pueda prestar los servicios de educación superior y los primeros recibirlos. El acto de matriculación puede considerarse a efectos prácticos un “contrato”, que se celebra de forma voluntaria entre las partes, aunque sin que exista entre ellas un plano de igualdad como sucedería de producirse el acuerdo en el marco de una relación civil o mercantil. La Universidad conserva en este caso la prerrogativa de las administraciones públicas de establecer de forma unilateral las condiciones en que va a permitir la contratación de sus servicios, aunque el acto en sí de matricularse haya de contar necesariamente con la voluntad de quien desea convertirse en estudiante, por lo que la matriculación, confiere al acto de matricularse una naturaleza bilateral.

Por el contrario, el acto de “anulación” de matrícula reviste una complejidad mayor, pues puede producirse de forma unilateral por parte de la universidad (en determinados supuestos tasados), sin que al estudiante le quepa más que la vía de la interposición de recursos administrativos o contenciosos en caso de no estar conforme con la anulación, o puede producirse a instancia del propio estudiante, en cuyo caso no bastará su mera voluntad para lograr la anulación, sino que necesariamente deberá contar con el ejercicio potestativo de la administración universitaria para que su petición de anulación resulte efectiva.

Es habitual, por lo anteriormente expuesto, que en la normativa sobre anulación de matrícula se distinga entre los "efectos académicos" y los "efectos económicos" de esta anulación, pues de un lado la anulación comporta efectos sobre la trayectoria académica (permanencia, convocatorias, etc.) y de otro comporta efectos económicos (pago de segundas matrículas, devolución de importes, etc.). Analizaremos más adelante con más detalle la tipificación que hacen las universidades de los supuestos en que considerarán procedente la anulación de los efectos académicos de la anulación total/parcial de la matrícula así como de los efectos económicos. No obstante, cabe señalar aquí como recordatorio del marco jurídico en el que las universidades públicas pueden proceder a la devolución de precios públicos, una aclaración que consideramos básica en torno a las posibilidades jurídicas de la devolución de importes.

3.1. Marco normativo. Momento y circunstancias en que puede estimarse la devolución de matrícula.

Dentro del sistema público, las universidades no pueden fijar libremente el momento ni las circunstancias en que estimarán procedente devolver el importe íntegro de la matrícula

abonada por los estudiantes. La estimación de la devolución total o parcial del importe abonado en concepto de matrícula lógicamente sólo podrá realizarse si previamente ha existido y se ha estimado una petición de anulación de matrícula con efectos académicos, ya que no puede suceder que se estime la devolución del importe de una matrícula que no haya sido anulada académicamente. La única excepción a esta situación es que la matrícula se haya cobrado por parte de la Universidad de forma indebida (a un estudiante que disfruta de una beca, a un estudiante con derecho a exención de matrícula, etc.), en cuyo caso sí sería procedente estimar la devolución del importe de la matrícula sin que existiera anulación académica.

Teniendo pues por supuesto el caso de un estudiante que tras haber solicitado y conseguido la anulación académica de su matrícula solicite además la devolución de los precios públicos satisfechos, cabe decir que en el sector público, y en materia económica, las universidades deben atenerse a lo dispuesto en un marco normativo amplio en el que, sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar:

- [Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos](#) (BOE del 15 de abril de 1989), modificada por la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público (BOE de 14 de julio).
- Ley 13/1982 de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.
- Ley 32/1999, de 8 de octubre (BOE del 9 de octubre), de solidaridad con las víctimas del terrorismo.
- Ley 40/2003, de 18 de noviembre (BOE del 19), de Protección a las Familias Numerosas.
- [Real Decreto 288/2003, de 7 de marzo](#), por el que se aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo.
- [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre](#), de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, BOE del 29-12-2004.
- [Ley Orgánica 5/2001, de 21 de diciembre de Universidades](#) modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril (artículo 45).

A esta normativa estatal, deberá añadirse la legislación que en su caso corresponda a cada comunidad autónoma, en la que se incluye por supuesto lo que disponga anualmente en

cada comunidad el Decreto de Precios Públicos para los servicios universitarios de las universidades bajo su jurisdicción.

De la normativa estatal, cabe señalar que la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos entró en vigor cuando las universidades estaban regidas por la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LRU), de modo que la propia Ley 8/1989 estableció en la disposición adicional quinta la adaptación a la LRU, señalando que las tasas académicas y demás derechos a que se refiere la letra b) del apartado 3 del artículo 54 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, tendrían la consideración de precios públicos y se fijarían y regularían de acuerdo con lo establecido en el citado artículo. La Ley 8/1989 abrió pues ya la puerta a que las denominadas en la propia Ley Orgánica de Universidades “*tasas universitarias*” fueran consideradas “*precios públicos*” y, por tanto, a que las “*tasas universitarias*” no pudieran ser consideradas “tributos”, ni los ingresos generados por ellas “*ingresos tributarios*”.

A raíz de una sentencia del Tribunal Constitucional (STC 185/1995), bien conocida entre los especialistas en materia fiscal, la Ley 8/1989 tuvo que ser modificada (en concreto los artículos 6, 10, 15, 16, 19, 20, 24, 25, 26 y 27) mediante la [Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público](#) (BOE de 14 de julio). En esencia, la nueva ley estableció que los precios públicos deben cumplir simultáneamente dos requisitos: que el servicio o la actividad administrativa que se solicite sea producto de una voluntad real, libre y espontánea del interesado y que este servicio o actividad no se preste por los entes de Derecho público en situación de monopolio de hecho o de derecho. Si no concurren ambas circunstancias estos precios públicos, en tanto que son de hecho o de derecho-coactivos y obligados para los interesados, adquieren carácter de tributo (tasa) de modo que para que sea legal su imposición esta debe regularse por ley, mientras que los precios públicos, en tanto que regulan servicios o actividades voluntarias y no monopolísticas prestadas por los entes públicos, se pueden aprobar con normativas de rango inferior.

Por otra parte, el artículo 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, considerando la modificación introducida por la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, establece que los *precios públicos* para los estudios que conducen a la obtención de un título universitario los fija la Comunidad Autónoma dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria que estarán relacionados con los costes de prestación del servicio.

Estos párrafos aclaratorios son necesarios para entender que el importe de la matrícula que paga un alumno para obtener la prestación de los servicios universitarios resulta del

La Ley Orgánica 8/1989 de Universidades abrió la puerta a que las denominadas “tasas universitarias” fueran considerados “precios públicos” y que por ellos los importes pagados por los estudiantes en sus matrículas no pudieran ser considerados “tributos” ni los ingresos generados por éstas “ingresos tributarios”. Esta distinción es fundamental para entender el carácter contractual y voluntario del proceso de matrícula y de su anulación.

establecimiento de un precio público que es legalmente fijado por un decreto que aprueba anualmente la Comunidad Autónoma de la que depende el ente universitario. El hecho de que impropriamente se hable aún de “tasas” universitarias, no nos puede hacer desconocer que legalmente, como hemos visto, los servicios universitarios están sujetos

al pago de “precios públicos”. Esta distinción es esencial en la medida en que está revelando que la naturaleza del servicio por el que se abona la matrícula tiene un carácter contractual y voluntario para quien lo paga (el alumno) y también que este servicio no es prestado de forma exclusiva por el sector público. En efecto, como bien sabemos, los servicios académicos universitarios no son de imposible prestación por el sector privado ni se encuentran reservados en exclusiva al sector público, de la misma forma su pago, fruto de la contratación, es voluntario y el servicio que se obtiene expresa la libre voluntad del alumno de contraer la obligación de pagar por él. La sentencia del Tribunal Constitucional fue muy clara al respecto: “los servicios académicos no pueden dar lugar a la exigencia de tasas, ya que los únicos niveles en que su recepción resulta obligatoria son los protegidos por la gratuidad de la enseñanza, impidiéndose la exigencia de tasas por razón de los mismos”.

Aclarado este aspecto clave, es lógico retomar el asunto inicial de en qué momento y bajo qué supuestos resultará procedente la devolución del importe pagado en concepto de matrícula. Toda vez que se ha establecido que la devolución del importe de la matrícula (de una o más asignaturas) equivale a la devolución de un “precio público” será suficiente con remitirse a la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos en su texto ya modificado por la Ley 25/1998 de 13 de julio y leer el artículo 27 (*Administración y cobro de los precios públicos*). El artículo 27 de la Ley dispone que “los precios públicos podrán exigirse desde que se inicia la prestación de servicios que justifica su exigencia” (27.2) y que “cuando por causas no imputables al obligado al pago del precio público no se preste el servicio o no se realice la actividad, procederá la devolución del importe que corresponda o, tratándose de espectáculos, el canje de las entradas cuando ello sea posible” (artículo 27.5).

De este artículo se deduce que basta con que se produzca el inicio de la actividad para que nazca el deber de pagar el precio del servicio que ha contratado. *Sensu contrario*, no se puede exigir el pago del precio del servicio hasta que no se inicie la prestación de servicios (lo que no debe interpretarse como imposibilidad de que la universidad cobre la matrícula “por adelantado”, antes de iniciar la prestación del servicio, sino como imposibilidad de que lo exija; así, con anterioridad al inicio del servicio puede establecer las condiciones de pago “previo” que estime oportunas ya que si son aceptadas por quien contrata libremente el

De acuerdo con la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, “los precios públicos podrán exigirse desde que se inicia la prestación de servicios que justifica su exigencia”, de manera que el pago anticipado de la matrícula es una condición contractual libremente aceptada, por lo que si la anulación de matrícula se produce antes de iniciarse la prestación de servicios, queda plenamente justificada la devolución de la totalidad del importe satisfecho.

servicio el pago anticipado no supone ninguna ilegalidad⁵.

Surge entonces la cuestión de cuál es el momento real en que se inicia el servicio académico universitario que el alumno ha contratado cuando se ha matriculado; se podría argumentar que los primeros trámites en los servicios administrativos ya suponen el inicio del servicio pero no hay duda de que la

fecha de inicio de las clases y el quehacer docente de las primeras semanas deben considerarse en sentido amplio el comienzo “real” de la prestación del servicio académico que es la educación superior. Este periodo, como veremos, vendrá pues a coincidir con lo que la mayoría de universidades tienen fijado para solicitar la anulación parcial o total de matrícula sin necesidad de justificación y con derecho a devolución de los importes satisfechos, por lo que dentro de este periodo resultaría a nuestro juicio totalmente procedente devolver el importe pagado.

Una vez iniciada la actividad o la prestación del servicio sólo procederá devolución del importe si el servicio no se presta o la actividad no se realiza “*por causa no imputable al obligado al pago del precio público*”. La interpretación de esta frase es clave para dilucidar si el obligado al pago, en nuestro caso el alumno, tiene derecho o no a la devolución del importe de la matrícula una vez que se ha iniciado el curso, ya que con anterioridad al inicio ya hemos visto que sí. Aceptando una interpretación muy restrictiva y literal del redactado, debería decirse que no procede devolver el importe si el servicio se ha prestado o la actividad se ha realizado, ya que el simple abandono voluntario de la actividad (asistencia a clase cabe entender) para

⁵ Ello daría pie a discutir si un posible contratante del Servicio pudiera solicitar no hacer efectivo el pago hasta el momento de iniciar la prestación del Servicio.

parte del alumno no significa que la administración universitaria haya dejado de realizar la actividad. Sin embargo, que la devolución sea procedente cuando el servicio no se preste por causa no imputable al obligado al pago no significa, “sensu contrario”, que no proceda en ninguna circunstancia devolver el importe cuando el servicio no se preste o la actividad no se realice por causa no imputable al ente público, en este caso, la universidad.

Resulta razonable pensar que si la ley hubiera querido decir que *"sólo procederá la devolución del importe que corresponda cuando no se preste el servicio o no se realice la actividad por causa imputable al ente de derecho público que deba realizarlo"*, simplemente, lo hubiera redactado así. Debemos pensar entonces que cuando la ley establece que procederá la devolución cuando no se realice la actividad y no se preste el servicio *"por causa no imputable al obligado al pago"* entiende que entre estas causas se incluyen aquellas en las que el obligado al pago se ve privado de la prestación del servicio que ha pagado por hechos que sin ser atribuibles a quien debió prestar el servicio tampoco lo son a su voluntad.

En efecto, el artículo 27 de la Ley 8/1989 (en su redacción modificada según lo dispuesto en la Ley 28/1995) distingue entre el supuesto de que no se realice la actividad y que no se preste el servicio, lo que permite considerar que, aunque la actividad se produzca, si el servicio no puede ser recibido por el obligado al pago y por causas no imputables a él, entonces sí procede la devolución del precio público, porque no habrá sido posible prestarle el servicio por el que pagó por causas, por así decirlo, ajenas a su voluntad (aunque estas causas no sean imputables tampoco a la universidad).

Esta es necesariamente la interpretación subyacente que encontramos en los supuestos que la mayoría de universidades tienen tipificados -como veremos- como procedentes para devolución del importe de la matrícula: obtención de plaza en otra universidad enfermedad grave, o accidente, situaciones laborales o familiares sobrevenidas, denegación del visado, etc. Como vemos, con la excepción de la obtención de plaza en otra universidad, para lo que obviamente es necesaria la voluntad expresa del sujeto que la solicite, el resto de causas son todas ellas *involuntarias* o ajenas a la voluntad del obligado al pago (el alumno), aunque tampoco sean imputables a la universidad.

4. Resultados de la Encuesta realizada entre las Universidades

Con la intención de conocer con más detalle cómo tienen establecidas las universidades las formas de matrícula, de anulación de matrícula y las devoluciones de precios públicos se

solicitó la colaboración de los defensores universitarios en la realización de una encuesta cuyos principales resultados se ofrecen en este apartado⁶.

Miembros CEDU	
Total universidades	62
Encuestas contestadas	37
% participación	60%
Total Universidades públicas	47
Encuestas contestadas por U. Públicas	29
% participantes	62%
Total Universidades privadas	15
Encuestas contestadas por U. Privadas	8
% participantes	53%

Tabla 3. Universo de la encuesta. Datos básicos

La encuesta ha contado con un total de 32 preguntas divididas en cinco secciones:

I. Datos identificativos de la Universidad (nombre y tipo de financiación pública-privada. Preguntas 1-2).

II. Formas de pago de la matrícula: fraccionamiento, modalidades, bonificaciones, pago a la carta, etc. distinguiendo el caso de los alumnos a los que se les ha denegado la beca (preguntas 3-9).

III. Reducción y devolución de los precios de matrícula (preguntas 10-11).

IV. Anulación de matrícula: situaciones que dan lugar a la anulación a instancia de la universidad o del estudiante, efectos del impago, consecuencias académicas y económicas de la anulación (preguntas 12-24).

V. Procedimiento de notificación: vía, consentimiento, contenido de la notificación, recursos (pregunta 25-32).

La encuesta ha sido respondida por 29 universidades públicas de un total de 47 (62%) y por 8 universidades privadas de un total de 15 (53%).

Cabe decir que las encuestas recibidas han sido depuradas eliminando las incompletas y duplicadas, lo que arroja un total de 37 encuestas válidas (vid. Tabla 3), es decir, una

6 Debe señalarse que la encuesta se cerró en el mes de octubre de 2014, por lo que desde entonces la situación puede haber cambiado en algunas universidades al haberse regulado algunos aspectos de los aquí analizado de forma distinta desde entonces, bien en los Decretos de Precios públicos aprobados por las respectivas comunidades autónomas, bien por la entrada en vigor de normativa interna de las universidades en aquellos aspectos no regulados por normativa de la comunidad.

participación del 60%. El hecho de que no todas las preguntas hayan sido contestadas por todos los encuestados (por desconocer el dato, o por no proceder) explica que en algunas preguntas el número de respuestas sea inferior al del universo encuestado, por lo que al estar trabajando con un universo de referencia en ocasiones muy pequeño, hay que tomar con prudencia los datos relativos, ya que en estos casos, una pequeña variación en los valores absolutos produce un brusco cambio en el valor relativo. El anexo del final del documento incluye las respuestas a las preguntas abiertas que se formularon en la encuesta.

4.1. Formas de pago

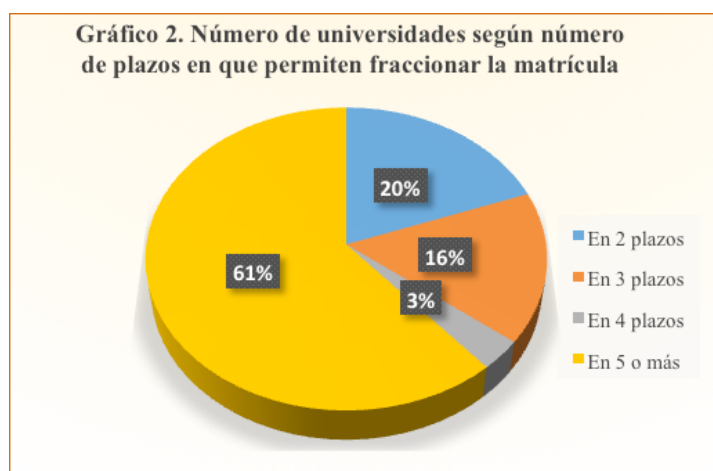
El primer conjunto de preguntas, agrupadas bajo el epígrafe “Formas de pago”, pretende conocer las facilidades que dan las universidades a los estudiantes para hacer frente al pago de su matrícula. La primera de las facilidades consideradas es la de permitir fraccionar el pago, considerado las condiciones más ventajosas cuanto mayor sea el número de plazos permitido.

¿Es posible el pago fraccionado?		
Sí	36	97%
No	1	3%
Públicas		
Sí	29	100%
No	0	
Privadas		
Sí	7	47%
No	1	7%

Tabla 4. Existencia o no de pago fraccionado

De las universidades participantes en la encuesta, sólo una no permite el pago fraccionado, de manera que puede entenderse universal la posibilidad de fraccionar el pago. Ahora bien, cuando se pregunta en cuántos plazos es posible fraccionar el pago, el panorama empieza a presentar matices.

En términos relativos, podemos afirmar que un 61% de las universidades ofrecen la posibilidad de fraccionar en 5 plazos o más los importes de matrícula, lo que debe valorarse muy positivamente (vid. Gráfico 2). Pese a ello, persisten un grupo de universidades, todas ellas públicas, que no han adaptado todavía sus formas de pago tradicionales al contexto actual, por lo que no permiten más de dos o a lo sumo tres plazos.



Se observa en general que las universidades privadas y las públicas localizadas en las CCAA de Andalucía, Madrid, Barcelona, Murcia y Extremadura, las que ofrecen 5 plazos o más a los estudiantes para pagar sus matrículas⁷, sin que ello comporte un sobrecoste.

Algunas universidades ofrecen además la posibilidad de aumentar el número de plazos (entre 7 y 10) acogiendo a la fórmula de solicitar un préstamo a bajo interés a una entidad financiera facilitada por la propia universidad. Es el caso de la Universidad Politécnica de Cataluña.

Todas las universidades ofrecen la posibilidad de pagar de una sola vez sin que dicho pago comporte bonificación alguna en un 91% de las universidades. Sólo en 3 universidades, todas ellas privadas, se ofrecen descuentos del 2%, 3% y 4% sobre el precio total de matrícula por pago único.

Las condiciones para poder acogerse al pago fraccionado no son homogéneas⁸. El 71% establece como condición que sólo puede fraccionarse domiciliando los recibos en una entidad bancaria y siempre que la cantidad aplazada supere un cierto importe. Las condiciones son generales para todos los estudiantes, con independencia de su nacionalidad o residencia.

⁷ UPV, UJI, UJA, UCM, UdG, UOC, UB, UB, UPM, URJC, UEM, UM, UUPF, UAL, UIC, UPO, UPC, IE Universidad, UDeusto, UAH, USJorge, UEx.

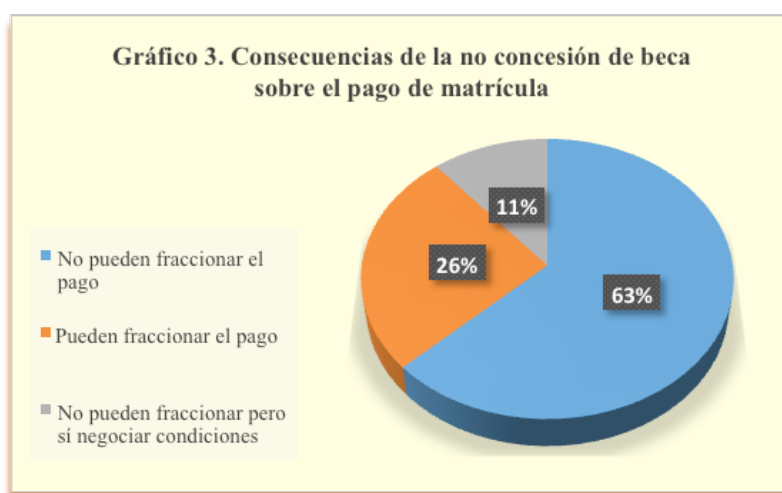
⁸ Con respecto al pago aplazado, el 14% de las universidades (es decir, 5) contestaron que sí; en el resto –31 universidades– no se considera. En la UM existe un recargo de 7€ si se opta por 7 plazos (aunque sin recargo si se opta por 3 plazos); en la UPC, existe el pago fraccionado como en el resto de universidad, o se considera la opción de un préstamo de matrícula al 4,99% de interés mensual.

Condiciones más habituales para permitir el pago aplazado		Sí	No
Restringido a la ampliación de matrícula	23 no		64%
Cuando el importe de la liquidación supere un cierto importe	11 si 26 no	30%	70%
Solo mediante domiciliación bancaria	22 si 9 no	71%	29%
Sólo pago directo en entidad financiera	3 sí 21 no	13%	88%
Sólo para estudiantes residentes en España	1 sí 22 no	4%	96%

Tabla 5. Condiciones en el pago aplazado

4.1.1. Solicitantes de beca y modalidades de pago

Hemos querido conocer también en qué medida haber solicitado una beca y no haber obtenido su concesión afecta al pago de la matrícula. Es bien conocido que los estudiantes que solicitan beca formalizan la matrícula como *solicitantes* de beca, lo que por lo general significa que no tienen que hacer frente al pago de la matrícula hasta no conocer la resolución definitiva de la convocatoria de becas.



Una vez publicada la resolución de las becas, aquellos alumnos que no hayan resultado beneficiarios deberán hacer frente al pago de su matrícula, pero ¿en qué condiciones? Como puede observarse en el Gráfico 3, sólo un 26% de las universidades permiten a estos alumnos fraccionar el pago de su matrícula, mientras que un 74% no lo permite, aunque algunas universidades (11%) contemplan la posibilidad de “negociar” de forma particular las condiciones de pago.

Muy oportunamente, algunas universidades ofrecen una explicación de por qué se deniega a los solicitantes de beca fraccionar el pago de su matrícula en el caso de que la beca no les sea concedida o bien les sea revocada. En efecto, todas ellas coinciden en señalar que la

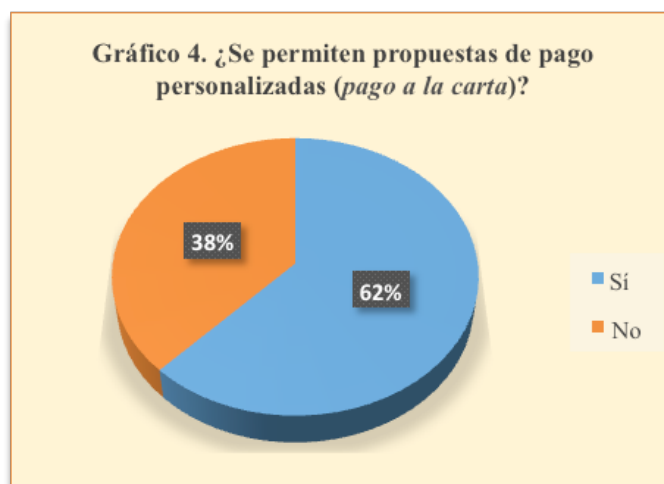
resolución tardía de las becas hace inviable optar al pago fraccionado, pues para cuando los alumnos conocen la resolución definitiva ya ha transcurrido buena parte del curso y han vencido o la totalidad de los plazos o la mayoría de ellos, por lo que los solicitantes de beca que no la consiguen, tienen unas condiciones de pago distintas y menos favorables que aquéllos estudiantes que no la solicitaron.

Una resolución más temprana de la convocatoria de las Becas generales al estudio permitiría, de un lado, incorporar más prontamente a las universidades los ingresos correspondientes a los estudiantes becados y, de otro, a aquellos estudiantes que no alcanzaran a ser beneficiarios, acogerse a las modalidades de pago fraccionado que su misma universidad ofrece al resto de estudiantes. Esta cuestión de plazos en la resolución de las convocatorias de becas parece perjudicar pues involuntariamente a los estudiantes que no resultan beneficiarios y establecen unas condiciones claramente distintas y menos favorecedoras para ellos. Por si no fuera suficiente, algunas universidades suman a este hecho de imposibilitar el fraccionamiento del pago, unos plazos extremadamente breves para satisfacer el precio total de la matrícula. Así, por ejemplo, la UEx exige el pago inmediato, la UCM establece tan sólo 5 días hábiles desde la fecha de notificación de la denegación, y la UIB diez días.

Un adelanto en la convocatoria de Becas y de su consiguiente resolución permitiría a las universidades disponer antes de los ingresos por matrícula de los alumnos becarios y a los alumnos que no resultaran beneficiarios acogerse a las modalidades de pago fraccionado que las universidades ofrecen al resto de estudiantes.

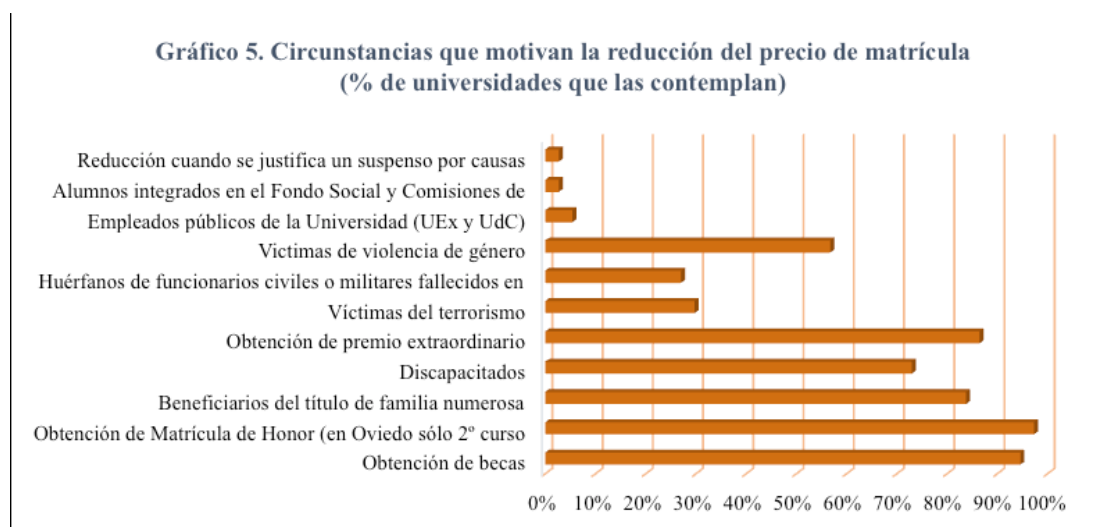
4.1.2. Posibilidades de pagos personalizados y de “pago a la carta”

El 62% de las Universidades encuestadas afirman permitir propuestas de pago personalizadas frente al 38% que no lo permiten. Sin embargo, cuando uno se interesa por conocer en qué supuestos las universidades aceptan el pago personalizado o “a la carta”, de forma abrumadora las universidades restringen esa posibilidad a que se acrediten circunstancias personales excepcionales, entre las que se mencionan problemas económicos, situaciones de emergencia social, condiciones de salud graves del estudiante o de quienes sustenten la unidad familiar, etc. Sólo unas pocas universidades afirman facilitar el pago personalizado sin condicionamientos previos (UdLL), o en caso de denegación de beca (URiV, UJI).



4.2. Reducción y devolución de los precios de matrícula

El segundo bloque de preguntas de la encuesta analiza brevemente cuáles son las circunstancias que motivan la reducción del importe de matrícula y en qué normativa se contempla. La práctica totalidad de las universidades contemplan como circunstancias que motivan la reducción del precio de matrícula la obtención de becas, la condición de miembro de familia numerosa, la obtención de premio extraordinario o matrículas de honor, la condición de persona con discapacidad, ser víctima o hijo de víctima de violencia de género o ser huérfano de funcionarios civiles o militares fallecidos en acto de servicio. Cabe señalar que dichas causas de exención lo son al amparo de normas estatales, como la Orden de 17 de agosto de 1982 por la que se publican las exenciones, totales o parciales, del pago de las tasas académicas universitarias por matrícula.



Fuera de estos aspectos reglados, destacan por su anacronismo las bonificaciones sobre los precios de matrícula que conservan para sus hijos los empleados públicos de las universidades de Extremadura y de La Coruña y por lo novedoso del hecho, la reducción en el precio de la matrícula (de segunda a primera matrícula, de tercera a segunda y sucesivamente) que ofrece desde este curso la Universidad de Murcia a los alumnos que puedan justificar no haber superado una determinada asignatura como consecuencia de una causa mayor sobrevenida.

4.3. Anulación de matrícula: causas, plazos y efectos

Esta sección de la encuesta analiza con una cierta profundidad el proceso de anulación de matrícula, tanto a instancia del estudiante como a instancia de la propia universidad, sus causas, plazos y efectos.

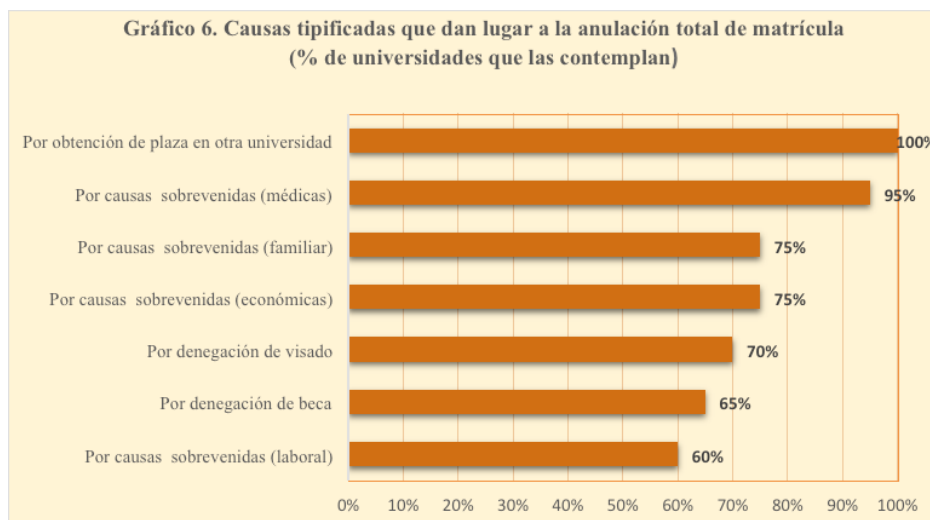
Cuando un estudiante ya matriculado decide solicitar la anulación de su matrícula, no puede como dijimos anteriormente conseguirlo a no ser que cuente previamente con el visto bueno de la universidad, quien tiene la potestad de concederle o no dicha anulación. Es el ejercicio de esa potestad de la administración universitaria la que necesita ser analizada para explorar los límites en los que puede ejercerse, a fin de evitar que la indefinición de los mismos pueda llegar a vulnerar algún derecho de los administrados, los estudiantes en este caso. Dos hechos influyen a nuestro juicio en la decisión final de la universidad: el momento en el que el estudiante solicita la anulación y los motivos que alega.

El “momento” en que el estudiante solicita la anulación resulta decisivo, como veremos, en determinados supuestos, que sólo tienen sentido si se producen en ciertos momentos del curso académico; igualmente, el “momento” afectará –como ya comentamos– la posibilidad de lograr o no el reembolso de las cantidades satisfechas.

Por su parte, los motivos que los estudiantes pueden alegar son de naturaleza tan diversa que resultaría imposible tipificar todos los supuestos posibles. Digamos pero que *grosso modo* podemos distinguir entre los motivos que justificarán la petición de una anulación total o sólo parcial de la matrícula.

4.3.1. Causas de anulación

Como puede verse en el Gráfico 6, entre las causas de anulación total se contempla en la totalidad de universidades encuestadas el haber obtenido plaza en otra universidad, circunstancia ésta que sólo opera en el caso de estudiantes de nuevo ingreso.



Igualmente, las causas médicas graves, debidamente acreditadas, son habitualmente reconocidas por las universidades como motivo de anulación total de matrícula. Cabe destacar que son pocas las universidades las que contemplan las situaciones “laborales” sobrevenidas como motivo de anulación de matrícula, aun cuando es una de las causas en los últimos años que han provocado un aumento de las quejas y consultas en las Defensorías, probablemente por su falta de regulación. Sería interesante disponer de datos detallados de los casos en los que los estudiantes han solicitado anular total o parcialmente su matrícula alegando “motivos laborales”, pues no sólo algunas universidades reportan la existencia de peticiones de anulación relacionadas con la pérdida de empleo o de ingresos de los propios estudiantes por despidos, sino también por lo contrario, por haber obtenido un trabajo -habitualmente precario-, “*mini-jobs*”, pero imprescindible para el sustento familiar, lo que exige para su conservación un horario o dedicación que deviene incompatible con los estudios.

El hecho, por otra parte, de que en ocasiones estos trabajos deban considerarse “irregulares” o “informales” desde el punto de vista de la legislación laboral, impide a los estudiantes acreditar convenientemente su situación y les obliga a renunciar a sus derechos. Es bien conocido cómo la subcontratación, el autoempleo, o el uso de trabajadores externos

proporcionados por empresas de recursos humanos, disuelve la relación laboral (y por ello los “derechos laborales”) (SUBIRATS, 2005).

Como señala la propia Organización Internacional del Trabajo “este proceso aumenta la vulnerabilidad de un número creciente de trabajadores secundarios, limita su carrera profesional y sus perspectivas de formación y perjudica sus condiciones de empleo” (OIT, 2002). Destaca esta última situación por cuanto con frecuencia revela la existencia de situaciones irregulares en la contratación que impiden a los estudiantes acreditar su condición laboral, dificultando la conciliación de los estudios con la vida familiar y laboral lo que favorece su expulsión del sistema educativo.

Con respecto a que la denegación de beca sea uno de los motivos aceptados por la universidad para conceder la anulación de matrícula debe insistirse de nuevo en el beneficio que reportaría al conjunto de la comunidad universitaria un adelanto en la resolución de la convocatoria de becas. El hecho de que la resolución llegue en muchos casos en fecha posterior a que los estudiantes hayan ya completado o casi completado la evaluación de las asignaturas del primer semestre, favorece que algunas universidades no contemplen la denegación de beca como causa de anulación de matrícula, por cuanto argumentan que hacerlo así favorecería que solicitaran la anulación todos aquellos estudiantes que no han superado las asignaturas matriculadas y sólo acabarían pagando la matrícula los que hubieran

A los motivos tradicionalmente alegados por los estudiantes para solicitar la anulación total o parcial de sus matrículas, se han añadido recientemente los motivos “laborales”, tanto por haber perdido su empleo como, paradójicamente, “por haberlo encontrado”. Destaca esta última situación por cuanto con frecuencia revela la existencia de situaciones irregulares en la contratación que impiden a los estudiantes acreditar su condición laboral, dificultando la conciliación de los estudios con la vida familiar y laboral lo que favorece su expulsión del sistema educativo.

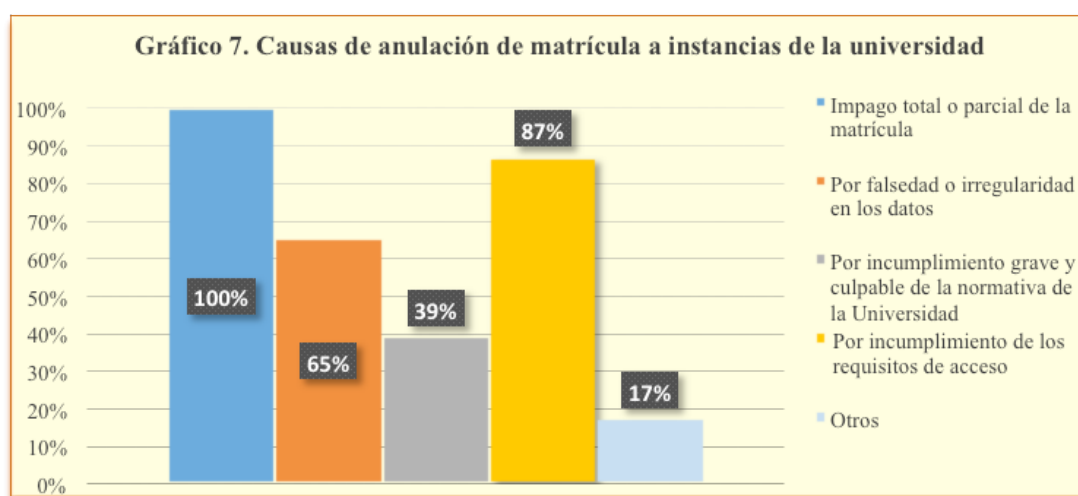
aprobado. Parece claro que aunque no puede descartarse la existencia de esta posibilidad, lo cierto es que los alumnos que han solicitado beca porque real y materialmente no pueden hacer frente al pago de la matrícula pero, pese a ello, por causas económicas relacionadas con los períodos de tributación evaluados u otros, les resulta denegada la beca, enfrentan auténticos problemas para hacer responder de los pagos, pues, como hemos visto en 4.1.1, un 74% de universidades no les permite el fraccionamiento. Una solución a estos casos pasa por contemplar, al menos entre los supuestos de anulación parcial, la denegación de beca, lo que permitiría a los estudiantes que han matriculado un curso completo (requisito para solicitar la

beca), anular los créditos no cursados (previsiblemente segundo semestre), ajustando así el coste de la matrícula a sus posibilidades.

Finalmente, cabe señalar que algunas universidades (UB, UIB, UEx) han desarrollado un programa propio de ayudas a circunstancias personales sobrevenidas no necesariamente médicas que intentan evitar el abandono de los estudios y reconducir situaciones personales muy diversas difícilmente categorizables, hacia una normalización que permita la continuidad en los estudios.

Tasados los supuestos en que las Universidades conceden habitualmente la anulación de la matrícula a sus estudiantes, cabe analizar los supuestos en los que es la propia universidad la que de forma unilateral anula la matrícula.

Como puede verse en el Gráfico 7, la totalidad de las universidades encuestadas proceden de oficio a la anulación de la matrícula en el caso de que los estudiantes entre en situación de impago, con independencia de la cantidad adeudada. Este hecho ha adquirido una especial trascendencia estos últimos años, por cuanto ya hemos dicho que la situación de crisis económica ha provocado un aumento de las situaciones en las que muchos estudiantes están teniendo dificultades para pagar los precios públicos de sus estudios.



Además del impago, sobre el que volveremos, entre las causas por las que las universidades pueden anular unilateralmente las matrículas se encuentran: la demostración de haber aportado datos falsos o irregulares (65%), haber incumplido gravemente la

normativa universitaria (39%)⁹, no cumplir con los requisitos de acceso (87%) y en un 17% de las universidades se hallan tipificadas otras causas como: la falta de requisitos académicos exigidos por algunas facultades, la detección de oficio de condiciones de exención de pago no aplicadas, o la superación en el curso anterior de asignaturas vueltas a matricular en el curso siguiente.

4.3.2. Período o plazo para solicitar la anulación de matrícula

Preguntadas las universidades sobre si existe un período o plazo establecido en el que los alumnos puedan solicitar la anulación de su matrícula y, de existir, si conlleva la posibilidad de que se reconozca el derecho a la devolución de los importes satisfechos, las respuestas muestran una variada casuística. Como puede verse en la Tabla 6, un buen número de universidades ofrecen la posibilidad de anular la matrícula hasta una determinada fecha, que suele oscilar entre unos pocos días después de la matrícula y antes del período de inicio de las clases o bien fijar un día -por lo habitual dentro del primer cuatrimestre del curso académico (30 septiembre, 31 octubre, 15 de diciembre, 28 noviembre, 31 diciembre, etc.).

Hasta	Con derecho a devolución	Sin derecho a devolución
UAL Hasta 1 marzo	UAH 30 sept/31 octu	UAB 15 sep-7 nov
UJA 15 octubre	UB 31 octubre	UJA a partir 15 octubre
	URJC 30 octubre	
UNICAN 30 octubre	UM 31 octubre (50% 1 diciembre)	UB a partir 31 octubre
UdC 28 noviembre	UdC hasta 28 noviembre	UJI a partir 1 noviembre
UPC 30 noviembre	UCM 15-30 diciembre	U Deusto a partir 7 noviembre
UJI 15 diciembre	UJI 15 diciembre	UdC a partir 28 noviembre
UPV 31 diciembre	ULEO antes de inicio clases	URJC a partir 30 octubre
URJC Todo el curso	UJA 10 días después de matricularse	UCM a partir 30 diciembre
	UEM 15-30 días después de	UPV hasta 31 diciembre
UB Todo el curso	UAL 5 días después de matricularse	UCM a partir 31 diciembre
	UC.Herrera 5 días después de	UEMiguel Cervantes a partir 30 días tras
UEM Depende del motivo	UOV 30 días antes de evaluación	UPM Siempre
	UCLM durante período de matrícula	UCLM Siempre
UOV/UDEUSTO hasta exámenes/actas	U de Deusto durante período matrícula/10 días tras matrícula	UEx Siempre, antes de exámenes
		ULEO/UAL/UEx antes exámenes
UIB 10 enero (1er semestre) 10 abril (2º semestre)	UPV antes inicio curso	UdG No está previsto

Tabla 6. Periodos en que puede solicitarse la anulación de matrícula y reconocimiento o no del derecho a devolución. Fuente: Encuesta realizada entre los titulares de las Defensorías Universitarias

Esta fecha suele marcar el límite dentro del cual la anulación de matrícula comporta asociado el derecho a la devolución del importe pagado. A su vez, esta fecha suele marcar el

⁹ Esta causa solo ha sido reportada por Universidades privadas, que disponen por lo general de un reglamento de convivencia, cuyo incumplimiento, dependiendo de la gravedad de los hechos, puede comportar la anulación de matrícula. La ausencia de una legislación reciente que regule el régimen de disciplina académica en las universidades lleva a las universidades públicas a la eterna discusión sobre la aplicabilidad o no del Régimen Disciplinario de 1954 y a hallar en esta falta de definición un argumento con el que justificar el ejercicio más bien escaso de la potestad disciplinaria y sancionadora.

inicio del período en que un estudiante puede solicitar la anulación de su matrícula sin que – de concedérsele– tenga derecho a la devolución del importe.

4.3.3. Efectos académicos y económicos de la anulación de matrícula. ¿Nulidad o anulabilidad?

Hemos visto ya que la anulación de matrícula es un procedimiento que puede instarse tanto por parte del estudiante como por parte de la universidad. Resultaría poco sensato suponer que un estudiante se matricule ya con la intención de anular su matrícula, por lo que cabe suponer que no pretenderá tal cosa a menos que tenga fuertes motivos para ello. Todos los motivos que pueden llevar a un estudiante a solicitar la anulación de su matrícula tienen en común una sola cosa: no anular la matrícula supone un perjuicio mayor que conservarla. Analizar pues cuáles son los efectos académicos y económicos que produciría en determinadas circunstancias no conseguir anular la matrícula nos llevará a entender mejor el abanico de situaciones que acaban provocando la petición de anulación por parte los estudiantes.

Cuando un estudiante solicita anular su matrícula es siempre porque conoce una imposibilidad material de cumplir con los estudios de los que se ha matriculado, o porque pretende evitar algunos de los efectos derivados de la no superación de las asignaturas de las que se ha matriculado y anticipadamente prevé. Así, entre las imposibilidades materiales que, lógicamente, le llevarán a pedir la anulación de matrícula están todos los supuestos habitualmente ya contemplados por las universidades en su normativa y que ya hemos examinado en 4.3.1. Dejando aparte los supuestos en que el estudiante matriculado se ve imposibilitado físicamente si quiera de empezar el curso por haber obtenido plaza en otra universidad o por haberle sido denegado el visado, el resto de situaciones tipificadas generalmente como “causas de fuerza mayor” o “circunstancias personales sobrevenidas” son, por propia definición, imprevisibles, por lo que operarán cuando se produzcan y pueden producirse en cualquier momento del curso académico. No obstante, el “momento” en que se produzcan determinará que los efectos académicos o económicos sean distintos ¿es justa y legal esa diferencia? Examinemos dos supuestos:

La causa de anulación se produce antes de empezar el curso o en sus primeras semanas.

El hecho de que causas tenidas por justas (una enfermedad grave, un accidente que provoca daños y secuelas importantes, una catástrofe familiar o laboral, etc.) puedan

sobrevenir en cualquier momento y provocar entonces que un estudiante pida la anulación de su matrícula sólo puede perseguir un objetivo: si el hecho causante se produce antes de iniciar las clases o al poco tiempo de iniciarse, el objetivo es lograr dejar sin efecto la matrícula, es decir, conseguir que la Administración universitaria trate su matrícula como si nunca hubiera existido (lo que en el ámbito contractual privado se conocería como “nulidad”). Los motivos para pedir la anulación de matrícula “a todos los efectos” son tanto de índole económica como académica. Así, desde el punto de vista económico, el estudiante desea anular la matrícula para lograr la devolución del importe pagado, visto que la inversión realizada anticipadamente no podrá ser aprovechada, y el dinero de la matrícula podrá darse por perdido. Igualmente, desde el punto de vista académico es imprescindible que logre la nulidad total de su matrícula, puesto que las consecuencias de no hacerlo son extremadamente perjudiciales: constará en su expediente que no se ha presentado a ninguna asignatura, no aprobará ninguna, por lo que incumplirá probablemente con el régimen de permanencia, lo que a su vez puede impedirle reiniciar sus estudios y cuando pueda hacerlo, dependiendo de que su universidad mantenga o no la “dispensa automática de convocatoria”, deberá pagar una segunda matrícula.

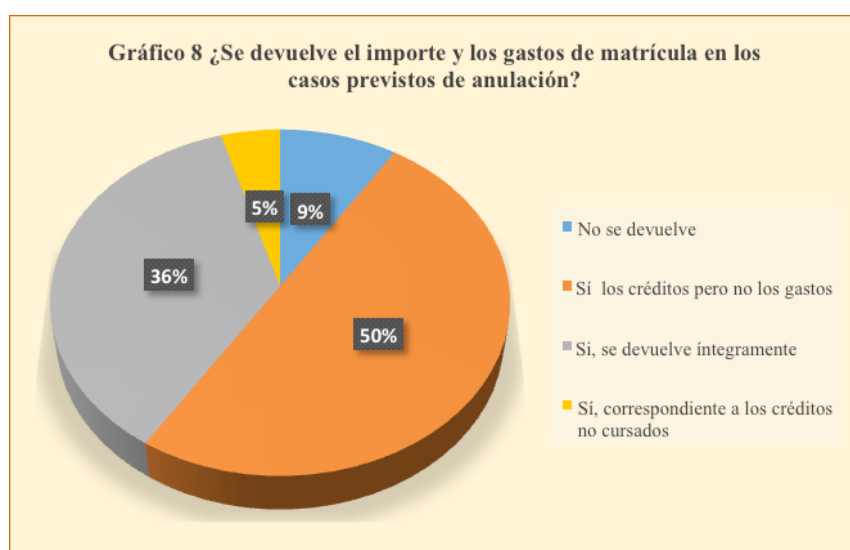
Cuando un estudiante solicita la anulación de matrícula en las primeras semanas del curso espera obtener de la Administración efectos económicos y académicos similares a los que produciría la “nulidad” del acto.

La causa de anulación se produce a mitad de curso o prácticamente al final

En cambio, cuando las causas tenidas por justas sobrevienen una vez iniciado el curso, avanzado éste o incluso cercana a su finalización, el objetivo que pretende lograr el estudiante no es dejar sin efecto la matrícula, sino conservar lo hecho hasta el momento y conseguir la anulación de lo que reste desde el momento en que se produjo la causa y la finalización del curso; es decir, el estudiante pretende conseguir que la Administración universitaria anule su matrícula con efectos sólo parciales o relativos (lo que se conocería en el ámbito contractual como “anulabilidad”), conservando por ello todos los efectos —especialmente académicos— existentes hasta que se produjo la causa que va a impedir que el estudiante “cumpla”, por así decirlo, con su parte del “contrato” (asistencia a clase, rendimiento académico, superación de asignaturas, etc.).

Los motivos para pedir la anulación de matrícula “con efectos relativos”, limitados o parciales, son mucho menos de índole económica y mucho más de índole académica. Ya

hemos visto en el apartado 3.1. que las Universidades, al menos en el marco de la Administración Pública, no pueden proceder a la devolución de precios públicos en cualquier momento, sino sólo antes de que se inicie la actividad y cuando el servicio no se preste “por causas no imputables al obligado al pago”¹⁰, por lo que si la petición de anulación de matrícula se produce una vez la actividad está iniciada y avanzada no procedería devolución alguna del importe satisfecho a excepción –a nuestro juicio- de la parte proporcional del servicio que el “obligado al pago” no haya podido recibir por causas no imputables a él mismo.



Observando las respuestas de las universidades participantes en la encuesta en relación a si se devuelven o no los importes íntegros (incluidos gastos administrativos) cuando se produce la anulación de matrícula en los casos previstos de anulación, se ve (Gráfico 8) que en 11 de las universidades (50%), la anulación de la matrícula comporta la devolución de los importes satisfechos a excepción de los gastos administrativos¹¹; en 8 de las universidades¹² (36,4%) la devolución es íntegra en los supuestos tipificados; por su parte, en dos (9%) de ellas no se devuelve nada¹³ y en una (4,5%) se reintegra el importe de los créditos no cursados¹⁴. Este último es a nuestro parecer el procedimiento que mejor se ajusta a lo establecido en la

¹⁰ Artículo 27 de la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos.

¹¹ Si devuelven importe pero no los gastos: UJI,UJA;UCM, UEMH, ULL, URJC,UAL, UPC, UNICAN, UCLM, UIB.

¹² Se devuelven importes y gastos: UAH, UPV, UDC,UPV,UEM,UM,UOVI,UCH-CEU.

¹³ No se devuelve nada: UdC y UEx.

¹⁴ IE Universidad.

Ley de Tasas y Precios Públicos y al concepto de “anulabilidad” que pretenden normalmente los estudiantes cuando piden, ya avanzado el curso, la anulación de su matrícula. No puede afirmarse que el montante de estas devoluciones vaya a afectar gravemente el equilibrio presupuestario de las universidades públicas, por cuanto las matrículas anuladas no comportan la devolución más que de la pequeña parte del coste total que asumen los estudiantes y sus familias.

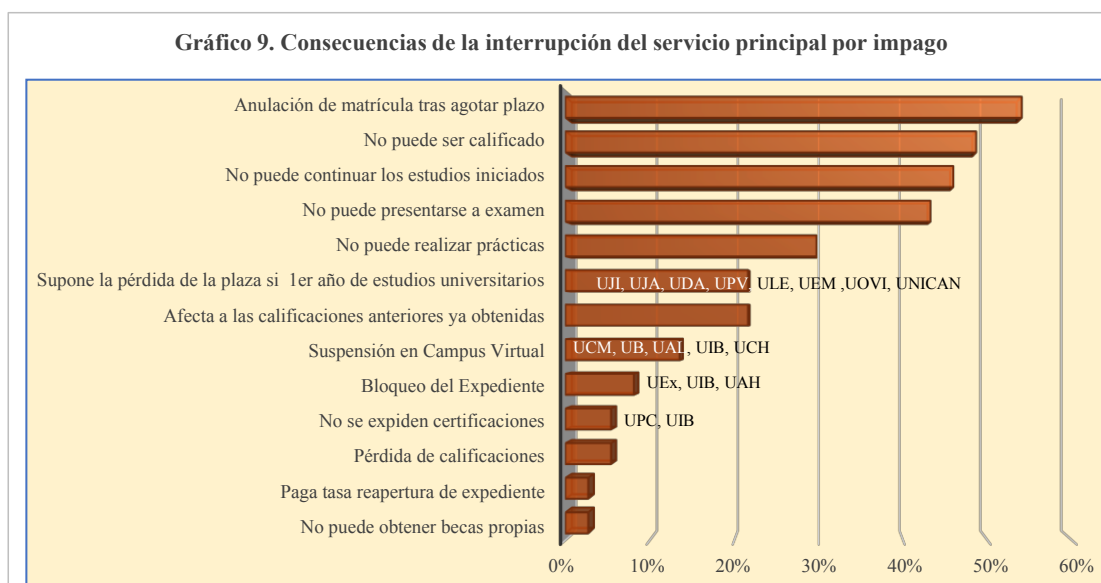
Como señalábamos, una vez avanzado el curso, las peticiones de anulación de matrícula que realizan los estudiantes persiguen en todo caso eliminar los efectos académicos negativos que provocará el eventual abandono de sus tareas académicas por las causas alegadas. Entre las principales, evitar la evaluación de asignaturas de las que se prevé un mal resultado debido a la imposibilidad de asegurar el rendimiento académico, lo que a su vez evitará el pago de una segunda o tercera matrícula en cursos posteriores.

El hecho de que un buen número de universidades mantengan aún las “convocatorias” y las “dispensas automáticas de convocatoria” evita sin duda que los alumnos se vean obligados a pedir la anulación parcial de matrícula para eliminar el efecto negativo que producen las ausencias en la evaluación. Sin embargo, algunas universidades han eliminado el concepto de “convocatoria” sustituyéndolo por el de “matrícula”, de manera que una vez matriculada una asignatura sólo cabe aprobarla, pues de no ser así, el curso siguiente deberá considerarse segunda o sucesiva matrícula, con independencia de que la calificación obtenida sea “no presentado” o “suspense”.

Efectos de la anulación que se produce a instancias de la Universidad

Nos queda por analizar qué efectos académicos y económicos se producen cuando la anulación de la matrícula se realiza a instancias de la Universidad. Ya comentamos que en este caso, la anulación es unilateral y que la causa que en todas las universidades comporta la anulación de matrícula es el impago total o parcial de la matrícula (vid. Gráfico 9). Al ser ésta, a la vez, la causa más directamente relacionada con la actual crisis económica, pues el aumento de los impagos no es atribuible a la despreocupación o al descuido, merece la pena analizar qué consecuencias económicas y académicas tienen estas anulaciones.

Preguntadas las universidades sobre los efectos que produce sobre los estudiantes la



situación de impago, 23 han contestado que provoca la suspensión del servicio principal (79%), mientras que 6 contestan que dichos servicios no se interrumpen (21%)¹⁵.

Explorando qué significa la interrupción del servicio principal, vemos que dicha interrupción significa en más 50% de los casos “anulación de matrícula” tras agotar el plazo¹⁶, “no ser calificado”, “no poder presentarse a examen”, “ver afectadas a las calificaciones ya obtenidas”, “no poder continuar estudios”, “no poder realizar prácticas”, “suspender el perfil del campus virtual”, “bloquear el expediente”, “no expedir certificaciones”, “perder calificaciones”, “pagar tasas de reapertura”, “no poder optar a becas propias”, etc. Cualquiera de estas consecuencias no es exclusiva, pues de hecho muchas de ellas se dan simultáneamente en muchas universidades.

Como vemos, las universidades adoptan todo tipo de medidas para forzar a los estudiantes a regularizar su situación de impago sin distinguir en muchas ocasiones el pago fuera de plazo de una auténtica situación de morosidad. Lo más preocupante bajo nuestro punto de vista es que en algunas universidades las consecuencias derivadas de una situación de impago devienen permanentes, aun después de que el estudiante haya regularizado su situación económica (p.e. la UIB hasta el curso pasado, o la Universidad de León). En la mayoría de universidades, los efectos de estas drásticas medidas son “temporales”, de manera

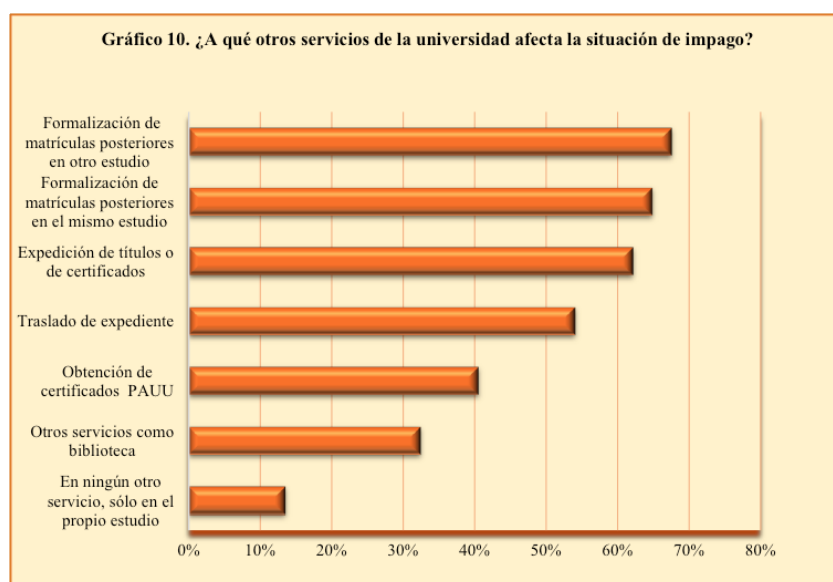
¹⁵ El impago no interrumpe la prestación del Servicio principal en UAB, UAL, UPC, UDeusto, UJorge, UCardenal Herrera.

¹⁶ Veremos a continuación cuál es ese plazo.

que duran mientras perdura el impago. No obstante, si éste se dilata en el tiempo, igualmente se producen efectos muy negativos, especialmente si los estudiantes no pueden ser calificados, no se les permite asistir a exámenes, realizar prácticas o si ven bloqueado su acceso al campus virtual.

Los medios que utilizan las universidades para “forzar” a sus estudiantes a pagar no son propios de una administración pública y creemos que el ejercicio de la autonomía universitaria no incluye utilizar vías distintas a las legalmente establecidas para exigir el pago de los precios públicos, como son los recargos, la vía de apremio, el constreñimiento de bienes, etc.

En no pocas universidades, además de ver restringidos todas las actividades que comporta el servicio principal (calificaciones, prácticas, acceso a campus virtual, de los estudios), la situación de impago se extiende a otros servicios universitarios.



Entre los más frecuentes, se encuentra la imposibilidad de realizar matrículas posteriores en ese mismo estudio o en otro, impedir el traslado de expediente, el acceso a la biblioteca y también lo que a nuestro juicio ha de considerarse del todo punto censurable, que es la prohibición de expedir certificados y títulos. Teniendo en cuenta de las situaciones de impago constituyen faltas administrativas (no son delitos) y que la Administración pública tiene establecidas las vías por las que se reclaman los precios públicos adeudados, resulta contrario a derecho utilizar como vía de constreñimiento la vulneración de un derecho fundamental, como podría ser por ejemplo el derecho al libre ejercicio de la profesión. Así por ejemplo, una universidad que se estuviera negando a expedir un título que habilita para el ejercicio de una

profesión, como medida de presión para que el titular del derecho pague una deuda administrativa contraída por otro servicio, estaría a nuestro juicio extralimitándose en sus funciones, ejerciendo un auténtico abuso de poder, equivalente, por poner un ejemplo, al que supondría impedir ejercer el derecho a voto en las elecciones municipales a un vecino que deba una o varias mensualidades –supongamos– del abono de la piscina municipal. La desproporción es manifiesta.

A poco que se revise la modernización que ha realizado la Hacienda Pública española, tanto la estatal como la comunitaria, además de las haciendas locales –en especial de las grandes ciudades– en lo que respecta a fraccionamientos de pago, introducción de períodos de pago voluntario, procedimientos de compensación de deudas, pago a la carta, flexibilidad en los plazos y cuotas etc., se comprobará que la institución universitaria, pese a haber incorporado las nuevas tecnologías en la mayor parte de sus procedimientos, permanece aún por lo que se refiere a las estructuras administrativas y especialmente contables, bastante atrasada¹⁷. Por su parte, las comunidades autónomas, que podrían haber mejorado los procesos de gestión económica de las universidades que financian, han mantenido una distancia a la larga perjudicial para la propia institución universitaria, que por supuesto debe tener y mantener –a nuestro juicio– su autonomía universitaria en el ejercicio de su libertad académica, que incluye la de cátedra, docencia e investigación, sin sujeción ni limitación a doctrinas instituidas ni censura, pero que no ampara el dictado de cualquier tipo de normativa, por más que pretenda contribuir a desanimar en su práctica a estudiantes potencialmente deudores.

Aunque en más de un 75% de las universidades se restablecen a los estudiantes sus derechos, recuperando sus calificaciones y reconocimientos que quedaron sin efecto como consecuencia de la “anulación” de matrícula que provocó el impago, sólo en el 34% de las universidades se inicia el procedimiento de apremio, que es el legalmente previsto para perseguir a los deudores de precios públicos.

En unas pocas universidades, el pago fuera de plazo comporta un recargo adicional que o bien es una cuantía fija (UJA: 59,10€ tasa de reapertura; UPC: 12€ por la suspensión temporal y 20€ de reapertura o ULL: 50€) o bien un porcentaje sobre el importe adeudado (del 4% en UCM/UPM/UAH/U3C/UAM, 5% UIB y 10% UPC).

¹⁷ Baste recordar a estos efectos el atraso en el desarrollo de la contabilidad analítica que debería posibilitar un mejor conocimiento de los costes reales de las diferentes actividades en relación con la financiación pública y privada, desconociéndose aún hoy el coste real de todas las titulaciones en España.

4.4. Procesos de notificación de la anulación o situación de impago

Un 71% de las universidades encuestadas responden que el modo mayoritario de proceder a la notificación de una situación de impago o de una anulación de matrícula es una carta postal con acuse de recibo; el segundo medio, que no excluye en todos los casos el anterior, es el envío de un aviso en la plataforma digital (29%); y el tercer medio es el aviso telefónico (25%)¹⁸.

Se ha preguntado expresamente si la universidad contempla la notificación telemática, entendiendo por ésta, un procedimiento autenticado, cifrado y seguro de notificación que ofrece la misma seguridad jurídica para el emisor y el receptor que el tradicional método del envío certificado (con tarjeta rosa) o el burofax. Sólo 12 universidades disponen de este procedimiento: UJA, UJI, UPV, UCM, UdG, UEM, URJC, UAL, UNIOVI, UCH-CEU, IE Universidad y UAH.

Un 60% de los defensores considera que los alumnos no están suficientemente informados de la existencia de esta vía de notificación y consideran que no ofrece suficientes garantías de recepción a los estudiantes. La mayor parte de los defensores que han respondido que desconocen si los estudiantes han dado su consentimiento expreso para que la vía telemática sea la vía exclusiva de notificación, lo que es un requisito para garantizar la legalidad del procedimiento y sería, en caso de litigio, causa suficiente como para estimar las reclamaciones que eventualmente presentaran los estudiantes contra actos administrativos (la anulación de matrícula por ejemplo) que les limitara derechos.

Por su parte, preguntados acerca de si el procedimiento de notificación telemática permite que se tenga constancia de la recepción por parte del interesado de la información, así como de la fecha, identidad y contenido del acto notificado, el 73% opina que sí y el 19% que no.

Igualmente, más del 70% de los defensores considera que en el caso de que la Universidad requiera un pago pendiente, informa suficientemente a los estudiantes de los efectos económicos y académicos que conlleva el impago de matrícula.

Por último, el 90% de los defensores afirma que existen posibilidades de reactivar la matrícula anulada una vez que se regulariza la situación de impago, pero sólo un 67% afirma que se informa convenientemente a los alumnos de cómo realizar tal la activación. Los textos

¹⁸ Cabe recordar que hasta el año 2013, el Decreto de Precios Públicos que regulaba la prestación de servicios universitarios de la Universidad de les Illes Balears establecía extemporáneamente que la anulación de matrícula se producía al día siguiente de producirse el impago y sin notificación previa, lo cual, como hemos visto, constituye una práctica totalmente irregular en el ámbito de la administración y de la relación contractual.

de las notificaciones que por una u otra vía hacen llegar las universidades a los interesados contiene, a juicio de la mayoría de defensores (valores cercanos al 82%), el texto íntegro de la resolución, indica los recursos procedentes, órgano ante quien deben interponerse y plazos, e indicación de si se ha agotado o no la vía administrativa.

Algunos defensores han coincidido a la hora de valorar el proceso de notificación que sus universidades realizan a sus estudiantes como poco garantista. Se reconoce también la virtud de los procedimientos telemáticos por cuanto, de existir, suponen un ahorro de tiempo y de trabajo de tramitación administrativa considerable, especialmente para el Personal de Administración y Servicios.

5. Conclusiones

Hemos visto cómo los procesos de anulación de matrícula y sus efectos derivados, como es la devolución de importes cuando procede, es una cuestión que ha cobrado importancia en la actual época de crisis, tanto porque se ha incrementado el número de alumnos que han pedido anular su matrícula al no poder continuar sus estudios, como porque las universidades han procedido a la anulación de matrículas como forma habitual de responder a las situaciones de impago.

Tras analizar mediante una encuesta las normas que rigen en las universidades los procesos de anulación de matrícula, hemos extraído las siguientes conclusiones:

1. Existe en la mayoría de universidades una fecha límite hasta la cual los alumnos pueden solicitar la anulación parcial/total de matrícula sin necesidad de ninguna justificación; una vez pasada esa fecha, la solicitud de anulación parcial / total debe ser justificada, sirviendo a estos efectos las causas preestablecidas como "justas" para determinar qué solicitudes merecerán la devolución del importe y cuáles no (por lo general, no se devuelve el importe cuando las matrículas son anuladas a petición del estudiante sin que este alegue causa considerada justa).

2. Existe *grosso modo*, diferencias entre las universidades privadas y las universidades públicas sobre los plazos para anular la matrícula y los procesos. Al no estar las universidades privadas sometidas a los mismos procedimientos administrativos que las universidades públicas, pueden tener procesos más flexibles, proclives a la negociación y al cierre de acuerdos más personalizados.

3. El acto de matricularse es necesariamente bilateral, ha de contar con la voluntad expresa de un sujeto de contratar el servicio académico que oferta la universidad, en cambio, el acto de anular la matrícula puede ser unilateral, por parte de la universidad, y cuando se insta a petición del alumno, necesariamente debe contar con el beneplácito de la universidad.

4. Hay que desterrar el término “tasas” para hablar de los “precios públicos”, pues hay una diferencia sustancial a la hora de poder exigir la devolución de los segundos mientras que es mucho más difícil pedir la devolución de tasas.

5. De acuerdo con la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos “los precios públicos podrán exigirse desde que se inicia la prestación de servicios que justifica su exigencia”, de manera que el pago anticipado de la matrícula es una condición contractual libremente aceptada, por lo que si la anulación de matrícula se produce antes de iniciarse la prestación de servicios, queda plenamente justificada la devolución de la totalidad del importe satisfecho.

Resultados de la encuesta

6. Se extrae como conclusión general de la encuesta realizada que en prácticamente todas las universidades existe el pago fraccionado y en un 61% de las mismas se ofrece a los estudiantes 5 plazos o más, lo que es altamente recomendable.

7. No es habitual que se ofrezcan en las universidades públicas bonificaciones por pronto pago, como sí hacen algunas universidades privadas, pues persiste la idea de que ofrecer distintos precios según el momento de pago resulta discriminatorio, cuando sólo lo sería si estuviéramos ante una tasa.

8. La relación Alumno becario-matrícula genera un abanico de casos muy problemáticos:

- El hecho de que los alumnos que estudian con beca no paguen a matrícula, sino que el importe de las mismas las pague el Estado a las universidades, genera en las universidades con precios públicos superiores a la cuantía con la que el Estado concede a beca, a soportar el diferencial de precio
- Los alumnos que han solicitado beca y no resultan beneficiarios deben hacer frente al pago de su matrícula en condiciones distintas y peores que el resto. La resolución tardía, una vez bien avanzado el curso, obliga (*¿obliga?*) a las universidades a exigir el pago de la matrícula en un solo pago y en un plazo muy breve de tiempo. (63% impide fraccionar, aunque un 62% permite “negociar el pago”)

9. La política de precios públicos permitiría establecer una gama de precios variada: con bonificaciones, exenciones y condiciones que podrían ser distintas más allá de las causas de exención o reducción que están tipificadas por Ley (discapacidad, violencia de género, víctimas terrorismo, familia numerosa, etc.)

10. El “momento” en el que el estudiante pide la anulación de su matrícula y la devolución de su importe es decisivo para el éxito de su pretensión. El **momento** determina si el estudiante tiene o no derecho a recuperar el dinero pagado:

- Desde que se matricula y paga (todo o parte) hasta una fecha que debería coincidir con el inicio de curso, el alumno debería poder anular su matrícula con efecto económico y recibir la totalidad del importe satisfecho SIN necesidad de exponer causa alguna. La anulación tendría efectos de *nulidad total* y eliminaría también eventuales efectos académicos (no implicaría segundas/terceras matrículas, no agotaría convocatorias...)

- Una vez iniciado el curso, la anulación sólo puede ser total o parcial por causa justificada. Si se acepta la existencia de causas “sobrevenidas”, entonces no puede establecerse un período en el que pedir la anulación total o parcial, pues la misma naturaleza de lo imprevisto, impide tal previsión. La anulación por causa justa debería mantener siempre los efectos académicos de las actividades realizadas hasta el “momento” en que se sobrevino la causa y suspender los efectos académicos de ahí en adelante (supuesto de *anulabilidad*)

11. La causa más frecuente por la que la universidad insta la anulación de la matrícula es precisamente la falta de pago de la misma.

12. El impago produce consecuencias académicas inmediatas, que se utilizan como coacción para obligar al pago, cuando la falta del pago no puede provocar la suspensión del servicio contratado sin notificación y preaviso, período de prórroga y conllevar, en caso de persistir el impago a las vías administrativas para la reclamación (apremio, constreñimiento, etc., incluyendo intereses de demora y posteriormente recargo).

13. Es contrario a derecho que la anulación de matrícula por impago pueda producir efectos académicos permanentes sobre el período que permaneció impagado, puesto que para ser así, la declaración de nulidad debería ser total y en ese caso afectaría también el importe. Si el alumno paga la matrícula y lo hace fuera del plazo establecido pueden devenir consecuencias económicas (intereses de demora, recargos etc.) pero pueden derivar consecuencias académicas más que de un impago persistente, que no se salda.

14. La Universidad no puede impedir el uso de sus servicios académicos como medida coercitiva para obligar al pago de otros servicios que se adeudan, máxime cuando la no prestación de dichos servicios supongan un obstáculo administrativo que perjudique al estudiante en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

15. Las universidades parecen utilizar medios para el cobro de sus impagados que no están acordes con los tiempos actuales, pues todas las administraciones ofrecen sus servicios en condiciones cada vez más favorables y adaptadas a sus ciudadanos.

16. Probablemente por la existencia de una equivocada acepción del concepto de autonomía universitaria, las CCAA no han regulado suficientemente los mecanismos de pago y cobro de los precios públicos universitarios. La autonomía universitaria y la legítima pretensión de cobrar en tiempo y forma por los servicios académicos prestados no puede amparar mecanismos coercitivos como los que se utilizan.

17. Los procesos de notificación de la anulación de matrícula o de la situación de impago son, a juicio de las defensorías, mejorables y ofrecer más garantías procesales a los alumnos. Se echa en falta una mejor explicación de cómo “reactivar” la matrícula una vez que la universidad la anuló.

18. Se observa una baja implementación de los procesos de notificación telemática con uso de firma electrónica y certificación cifrada y con comprobación de recepción. Se sigue haciendo uso casi exclusivo de los procedimientos postales y cuando se utilizan plataformas digitales, éstas carecen de seguridad jurídica y de validez de notificación.

Reflexiones y recomendaciones realizadas por los Defensores universitarios tras el debate de este texto

1. Que las causas que sean tenidas por justas para dar lugar a la anulación de matrícula deben operar para las peticiones de anulación total durante todo el curso académico.

2. Que sería justo –como mínimo– establecer un período en el que la composición formal de una matrícula pudiera modificarse libremente sin coste alguno ni necesidad de justificación.

3. Que ninguna de las partes que integran el precio final de la matrícula debe ser considerada “tasa”, por lo cual la devolución, cuando resulte procedente, deberá ser íntegra.

4. Que no parece que puedan establecerse exenciones ni tampoco retenciones en ningún caso salvo las que se recojan expresamente en el Decreto de precios públicos que a estos efectos apruebe la Comunidad Autónoma, el cual –a su vez– estará a lo que disponga el

resto de normativa vigente (régimen especial de las personas becarias, víctimas de violencia de género o de actos terroristas, familias numerosas, monoparentales, etc.).

5. Que las modificaciones en la composición de la matrícula que se realicen durante el período que reglamentariamente se establezca debe dar lugar a las liquidaciones económicas que correspondan.

6. Que una vez cerrado el plazo en el que se acepten modificaciones en la composición de la matrícula, parece razonable que la anulación parcial de los efectos académicos de la matrícula sólo pueda ser estimada por causa justa y en ningún caso parece que deba dar lugar a devolución del importe pagado o a la anulación del importe comprometido a pagar.

7. Que de fijarse una fecha máxima para modificar o anular entrega la matrícula, todas las modificaciones o anulaciones hechas dentro de plazo deben dar lugar a la devolución del importe, para lo cual la prestación del servicio no deberse haber iniciado. Lo anterior hace necesario que el plazo de matrícula y de modificación/anulación de la misma no pueda alargarse mucho más allá del inicio de clase de cada semestre.

8. Que en los casos de anulación de matrícula en los que el alumno, por alguna razón, haya quedado como deudor, la administración universitaria está obligada a dar por prescrita la deuda generada sin necesidad de que el interesado lo pida, siempre que hayan transcurrido cinco años desde la última reclamación de la misma, pues la única forma que tiene la Universidad de interrumpir el cómputo del plazo de preinscripción es reclamando la deuda.

9. Que debe promoverse el uso de la notificación telemática con plenas garantías jurídicas, incluyendo la obtención del consentimiento informado del alumno y los medios de notificación y autenticación que correspondan, sin excluir otras vías (SMS, correo electrónico, etc.).

10. Que en aras de mejorar la comprensión de las actuaciones administrativas y de evitar el sentimiento de injusticia, incomprensión y frustración que se genera entre los alumnos, la Universidades debería mejorar sus procesos de comunicación. A cualquier ciudadano que no conozca en profundidad el funcionamiento de la administración pública le cuesta entender que una vez que se le ha anulado la matrícula y ha dejado de asistir a clase, se le exija el pago íntegro de unos servicios que a su juicio no ha recibido (caso por ejemplo de las asignaturas de segundo semestre).

11. Que no existe derecho ni prerrogativa alguna de la administración universitaria que ampare actuaciones abusivas y desproporcionadas, de manera que frente al impago, y aun a

riesgo de que el alumno se declare insolvente, debe utilizar las vías previstas en las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva.

12. Que debe vigilarse estrechamente que los Decretos de Precios públicos o en su defecto las normativas propias de las universidades apliquen convenientemente las exenciones al pago de matrícula que corresponde a las personas con discapacidad, a las víctimas de terrorismo y a las víctimas directas de violencia de género y de sus hijos, en este último caso con independencia de la fase del proceso judicial en que se encuentre la declaración de dicha condición, que además, se adquiere a perpetuidad, aun cuando falleciera el agresor.

13. Que los sistemas informáticos de las universidades contemplen todas las opciones académicas posibles en que puede encontrarse un alumno en situación de impago, de manera que pueda reactivarse de forma inmediata su expediente académico una vez regularizada la situación.

6. Bibliografía

- Escardíbul Ferrá, J.O.; Oroval Planas, E. (2011): “Análisis del sistema actual de precios públicos y de ayudas al estudio en la universidad española y de su previsible evolución”. [Lecturas sobre economía de la educación](#): [homenaje a María Jesús San Segundo], 2011, ISBN 978-84-694-9578-0 , págs. 61-78.
- Fachelli Oliva, S.I.; Dani Torrents, D.; Navarro Cendejas, J. (2014): “¿La universidad española suaviza las diferencias de clase en la inserción laboral? [Revista de educación](#), ISSN 0034-8082, N° 364, 2014 , págs. 119-144.
- Hernández Armenteros J, Pérez García JA (2011) La financiación universitaria española. Nuevas perspectivas en un horizonte de austeridad y compromiso social. En *Nuevas Perspectivas para la Financiación y el Gobierno de las Universidades*. Fundación Europea Sociedad y Educación Studia XXI. Fundación Europea Sociedad y Educación. N°6. ISBN 978-84-695-1130-5. Madrid. 2011.
- Julà, J.F.; Pérez, J.A.; Melià, E. (2014): “El cambio necesario de la universidad española ante un nuevo escenario económico”. [Interciencia](#) JAN 2014, VOL. 39 N° 01.
- Michavila, F. (2012): La Universidad Española en cifras”. *CRUE*.
- OCDE (2012) Educación at a Glance 2012: OCDE indicators. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. París, Francia. 570 pp.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2002): [Informe sobre el empleo en el mundo 2001](#), OIT.
- Subirats i Humet (dir.); Gomà Carmona, R. Y Brugué Torruella, J. (coord.) (2005): [Análisis de los factores de exclusión social](#). Institut del Govern i de Polítiques Publiques, UAB. Fundació BBV, Barcelona.

ANEXO

Consecuencias de la denegación de beca sobre el pago o sobre las modalidades de pago

1. ¿Qué consecuencias tiene en el pago o en las modalidades de pago la no obtención de beca?

Universidad	Respuesta
UJA	Se tienen que poner al día en los pagos no realizados hasta ese momento. También pueden solicitar la ayuda social urgente de la UJA.
UJI	Se pasa un solo recibo (suele ser en mayo). Se aceptan propuestas personalizadas.
UCM	Debe procederse al pago íntegro del importe del precio público.
UEMCERVAN	Ninguna
UPV	Los estudiantes que tienen aplazada el pago de la matrícula esperando la beca pueden incorporarse a la modalidad de pago aplazado.
UdG	Se exige el pago (pero se pueden negociar las fracciones)
UAB	Si el alumno realiza la matrícula como becario sólo paga las tasas correspondientes. Si con posterioridad al alumno le deniegan la beca, debe pagar el importe total de la matrícula sin posibilidad de realizar pago fraccionado.
UdLeida	Que se ha de pagar la matrícula en efectivo. Se puede solicitar aplazamiento si existe "situación socioeconómica familiar especialmente grave"
UdVigo	Una vez solicitada beca, como la resolución es posterior al último plazo de pago ya no se puede optar al pago fraccionado.
UdC	Que sólo se abonan las tasas administrativas en un solo pago.
UB	La solicitud de beca conlleva matrícula condicional. Si la solicitud de beca no prospera, se intenta fraccionar el pago resultantes al menos en dos plazos
UPV	Las personas que al formalizar la matrícula no hubieran abonado los precios correspondientes por solicitar la concesión de una beca y les sea denegada provisionalmente la misma, deberán abonar el precio correspondiente a la matrícula que efectuaron con independencia de que presenten alegaciones contra la denegación de la beca.
UPM	Ninguna.
URJC	Se debe pagar la matrícula completa. En ese caso hay pago fraccionado, aunque las becas suelen resolverse a finales de curso y sería muy difícil hacerlo.
UdLeon	Si no se obtiene beca se debe pagar la matrícula como el resto de los alumnos matriculados
UEM	Debe pagar la totalidad en los plazos establecidos por la universidad
UM	No pueden acogerse, de oficio, al pago fraccionado, aunque pueden solicitarlo al Rector
UPF	Que se tiene que pagar el importe de los precios públicos
UAL	La posibilidad de fraccionamiento de la matrícula hasta en cinco pagos (siempre que cumpla los umbrales establecidos)
UCM	El Decreto 80/2014, de 12 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen los precios públicos por servicios universitarios en la Comunidad de Madrid, establece como consecuencia la obligatoriedad del abono del precio, y su impago conlleva la anulación de la matrícula en todas las materias, asignaturas o disciplinas (art. 19). Las normas de matrícula de la UCM 2014-15 establecen la obligatoriedad de regularizar la matrícula en el plazo de 5 días hábiles denegación de la beca, permitiendo acogerse al fraccionamiento hasta antes del 20 de enero.
UPM	La reclamación al estudiante de la totalidad de la matrícula.
UOVI	Ingreso del importe total de la matrícula, en un pago único.
UCAN	Ninguna
URiV	Se genera el recibo del precio público pendiente de pago
UCLM	Ninguna
IE	Ninguna
Universidad	Ninguna
U de Deusto	En principio, ninguna.
UAH	Pagar la matrícula
U San Jorge	Ninguna
UIB	Hasta 2013-14 los alumnos que pierdan la beca o no se les conceda la exención de matrícula están obligados a abonar el importe total en un plazo de diez días naturales desde la notificación personal de denegación o la publicación de la resolución definitiva de concesión y denegación de las becas. Desde 2014-15 la no concesión de beca por motivos económicos da derecho a anular la matrícula, en cuyo caso la universidad puede cobrar el 25% del importe.
UEX	Se le pide que pague de inmediato la matrícula

2. ¿Qué consecuencias tiene en el pago o en las modalidades de pago la revocación de la beca concedida?

Universidad	Respuesta
UJA	Se tienen que poner al día en los pagos no realizados hasta ese momento. También pueden solicitar la ayuda social urgente de la UJA.
UJI	ver anterior
UCM	Debe procederse al pago íntegro del importe del precio público.
UE-MCERVAN	Depende de cada caso particular
UPV	La revocación de la beca implica el pago de las tasas correspondientes. Se les puede autorizar el pago aplazado de estas tasas. en cualquier caso antes del final de la docencia deberá estar liquidada la matrícula.
UdC	Como en el caso anterior
UAB	Normalmente esta situación no se da.
UdLeida	La posibilidad de exigir la devolución de la beca
UdVigo	No se puede fraccionar el pago una vez denegada la beca.
UdC	Que se tiene que abonar la matrícula en un solo pago sin opción a fraccionar
UB	La revocación de beca no tiene consecuencias en el pago de la matrícula, sí que las tiene en cuanto suponen la devolución del importe correspondiente a la ayuda
UPV	Se deberá abonar el precio de la matrícula
UPM	No lo sé es para prueba
URJC	Ninguna, puesto que la revocación llega algún tiempo más tarde. Ocurre que si no se abona la cantidad adeudada a la Universidad el/la estudiante no puede acceder a los servicios de la universidad: nueva matrícula, solicitud de certificados, etcétera.
UdLeon	Si se revoca la beca se debe pagar la matrícula como el resto de los alumnos matriculados
UM	Se les reclama el abono de la beca y, en la práctica, pueden negociar su fraccionamiento
UPF	Ninguna, pues se puede pedir beca adelantando el primer plazo de su matrícula, que posteriormente se devuelve.
UAL	El alumno vendrá obligado al abono del precio correspondiente a la matrícula
UCM	No prevé la normativa dicha circunstancia, si bien podría hacerse una interpretación analógica de la normativa establecida para la denegación de la beca.
UPC	La reclamación al estudiante de la totalidad de la matrícula.
UOVI	Ingreso del importe total de la matrícula, en un pago único.
UNICAN	Ninguna
URIV	Se genera el recibo del precio que no cubre la beca
UCLM	Imposibilidad de fraccionamiento del pago
IE UNIVERSIDAD	Ninguna
UAH	Pagar la matrícula
UEX	Ninguna
UIB	Se exige el pago íntegro de la matrícula revocada. Si se anula totalmente, se cobra el 25%.

3. ¿En qué supuestos se acepta el pago “a la carta”?

Universidad	Respuesta
UJA	De forma fraccionada en pagos hasta en cinco plazos, para aquel alumnado que así lo solicite cuyos umbrales de renta y patrimonio familiar calculados conforme establece el Capítulo IV del Real Decreto 472/2014, de 13 de junio, no superen el ciento diez por ciento del extremo superior del intervalo correspondiente establecido para el umbral 3.
UJI	En el de becas no concedidas.
UPV	Excepcionalmente.
UdG	Petición razonada y voluntad de pago demostrada (es decir, que ha pagado los fraccionamientos anteriores)
UdLL	Se admite sin condicionamientos previos.
UB	Sólo en casos excepcionales justificados en que se pueda llegar a razonar que los supuestos normativos no son suficientes.
UdLe	En situaciones excepcionales de falta de recursos económicos para hacer frente al pago de la cuota normal
UEM	Cuestiones personales, familiares...
UM	Cuando el estudiante no puede hacer frente al pago en los plazos establecidos. He tenido algún caso en que se ha permitido finalizar el pago en septiembre para poder afrontarlo con el dinero obtenido trabajando en verano.
UAL	Se podrá establecer un fraccionamiento de pago diferente, siempre que concurran en la persona solicitante circunstancias que lo justifiquen suficientemente
UCard.Herr	Demostración problemas económicos
UCM	No existe normativa específica sobre la cuestión, si bien sí se contemplan supuestos de devolución del importe de la matrícula en casos excepcionales por causa de fuerza mayor sobrevenida y debidamente documentada, tales como enfermedad grave del estudiante o familiar en primer grado.
UIB	No está fijado en la normativa, aunque puede solicitarse al Rector.
UPC	En caso de situaciones económicas complicadas. Se gestionan individualizadamente.
URiV	Excepcionales, cuando se ha denegado la beca y siempre de forma individualizada teniendo en cuenta las circunstancias especiales de cada estudiante.
UCLM	Emergencia social, situaciones de desempleo
Ud Deusto	Depende de las circunstancias personales y/o familiares. Se estudia cada caso.
UAH	Condicionados a estudio de situaciones particulares, previa resolución del Vicerrector.

ANÁLISIS SOBRE LAS IMPLICACIONES DE LA NUEVA ESTRUCTURA DE LAS TITULACIONES OFICIALES: EL ESQUEMA “3+2”

Prof. Dr. Ángel Cobo Ortega
Defensor de la Universidad de Cantabria

I. Antecedentes: la adaptación del sistema universitario español al Espacio Europeo de Educación Superior

En octubre de 2007 se produce la aprobación del Real Decreto 1393/2007 por el que se establecía la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, dando de esa manera el pistoletazo de salida para la adaptación efectiva del Sistema Universitario Español al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). En ese Real Decreto inicial se fijaba el curso 2010-2011 como curso en el que ya no podrían ofertarse plazas de nuevo ingresos para las titulaciones actuales en aquel momento. La fijación de este marco normativo daba por tanto a las Universidades 3 cursos académicos para rediseñar todas sus titulaciones, pasar por los correspondientes procesos de verificación, adaptar sus normativas internas, diseñar nuevos modelos pedagógicos,... en definitiva, un cambio profundo de nuestro sistema universitario con unos plazos de ejecución cortos con objeto de llegar al horizonte del 2010 marcado en la Declaración de Bolonia como fecha prevista para la plena consecución de los objetivos del EEES.

El Decreto 1393/2007 optó por fijar en 240 créditos la carga de las titulaciones de Grado (salvo los casos de titulaciones que habilitaban para determinadas profesiones) y definir una horquilla de entre 60 y 120 créditos para la configuración de los programas de Máster. En aquel momento, ya se oían voces contrarias a esta estructuración de las enseñanzas universitarias y, algunos de los argumentos, que se han utilizado recientemente, para justificar el cambio aprobado en febrero de 2015, ya se manejaban entonces para indicar que parecía más razonable ir a un modelo más flexible con grados de menor duración. No obstante, los responsables educativos en aquel momento optaron por un sistema en el que los grados tuvieran 4 años de duración.

Algunos argumentos que se oían para defender este modelo eran:

1. Necesidad de favorecer una movilidad o reorientación de los estudios tras el primer año, configurando el primer año como de formación básica, equiparable en cierto modo a un “tercer curso de bachillerato” pero con una orientación hacia una gran rama de conocimiento. Con ese motivo se obligó a que los grados incluyeran 60 créditos de formación básica con materias definidas en cada rama.

2. En muchos de los países del EEES el acceso a los estudios universitarios se produce con más años de bachillerato o educación secundaria superior. Por ejemplo, en países nórdicos con muy buena valoración de sus sistemas educativos (Finlandia, Dinamarca, Noruega, Suecia) o países como Alemania los estudiantes acceden a la universidad con 19 años y por tanto una formación previa más sólida (ver Tabla 1).

Reino Unido (Escocia)	2 años (16-18)	Rumanía	3 años (16-19)
Holanda	2 años (16-18)	Letonia	3 años (16-19)
Lituania	2 años (16-18)	Estonia	3 años (16-19)
Malta	2 años (16-18)	Chipre	3 años (16-19)
España	2 años (16-18)	Austria	4 años (14-18)
Francia	3 años (15-18)	Bélgica	4 años (14-18)
Grecia	3 años (15-18)	República Checa	4 años (14-18)
Irlanda	3 años (15-18)	Hungría	4 años (14-18)
Portugal	3 años (15-18)	Reino Unido	4 años (14-18)
Alemania (en la mayoría de los Länder)	3 años (16-19)	Luxemburgo	4 años (15-19)
Finlandia	3 años (16-19)	Liechtenstein	4 años (15-19)
Dinamarca	3 años (16-19)	República Eslovaca	4 años (15-19)
Suecia	3 años (16-19)	Islandia	4 años (16-20)
Noruega	3 años (16-19)	Bulgaria	5 años (14-19)
Polonia	3 años (16-19)	Italia	5 años (14-19)

Tabla 1. Duración de los estudios equivalentes al bachillerato en diferentes países europeos (Fuente Comisión Europea, Eurydice y euroeducation.net)

3. El diseño propuesto trataba también de favorecer la incorporación a los estudios universitarios de estudiantes procedentes de la educación superior no universitaria

(ciclos formativos de grado superior). De hecho se instaba a las universidades a un reconocimiento importante de créditos a los estudiantes procedentes de estos estudios.

4. No seguir reduciendo la carga de las titulaciones. Muchas titulaciones habían ajustado ya sus planes de estudio a 4 años desde anteriores licenciaturas o ingenierías de 5 años. Sí que es cierto que en muchos casos el ajuste había resultado complejo y se había limitado a “comprimir” asignaturas y créditos.

5. En algunos casos además se había aprovechado para poner en marcha planes piloto de adaptación metodológica al EEES plenamente integrados en titulaciones de cuatro años de duración.

6. Apostar en aquel momento por un sistema “3+2” parecía a algunos dar un paso atrás, volviendo al sistema de licenciaturas divididas en dos ciclos.

7. Finalmente, se insistía mucho en que la adaptación al EEES no suponía homogeneizar los sistemas educativos, se hablaba más bien de armonizar o sintonizar (*tunning*) y, por tanto, se argumentaba que no era necesario ir a un modelo común en todos los países del EEES.

Desde su aprobación, el RD 1393/2007 ha sufrido ya varias modificaciones, de mayor o menor calado, pero en general sin afectar a la estructura general de las titulaciones, hasta llegar al último cambio realizado. La primera modificación se produce con el Real Decreto 861/2010 en el que se realizan algunas modificaciones en relación a la posibilidad de configurar títulos interuniversitarios; se posibilita el reconocimiento de créditos de enseñanzas superiores no universitarias, experiencia laboral o títulos propios, pero imponiendo algunas restricciones; se permite que los Grados definan menciones o intensificaciones y los programas de Máster especializaciones; se determina que el reconocimiento de créditos por actividades culturales sea de al menos 6 créditos en lugar de un máximo de 6; se establece la posibilidad de regulación específica de Grados no habilitantes pero que son requisito para acceso a Másteres habilitantes; se obliga al reconocimiento de la menos 36 créditos básicos de la rama cuando se producen cambios de titulaciones dentro de una misma rama; se actualiza la información relacionada con los accesos a la universidad; necesidad de adscripción de los títulos de Máster a una rama de conocimiento; se establece alguna limitación y regulación sobre los créditos de complementos formativos para acceso al Máster; se producen algunos cambios en los procesos de acreditación y verificación, así como en el registro de títulos en el RUCT; se obliga a garantizar al menos cuatro convocatorias de exámenes para los estudiantes en planes en extinción; finalmente se modifica el modelo de memoria de verificación.

Como consecuencia de la regulación específica de las enseñanzas oficiales de Doctorado, en el Real Decreto 99/2011 se realizaron ajustes en el Artículo 11 del RD 1393/2007 y se suprimió el Capítulo V del Decreto, el relacionado con las enseñanzas de Doctorado, y un apartado del modelo de la memoria de verificación.

Durante los años de vigencia de este Decreto, se han tenido que realizar además dos modificaciones para ampliar los plazos para la renovación de la acreditación de los títulos oficiales, modificaciones que corresponden a los Decretos 534/2013 y 967/2014.

En el Real Decreto 96/2014 se produce otra modificación importante para reconocer el nivel de Máster (nivel 3 del MECES) para aquellos títulos de Grado de al menos 300 créditos ECTS que comprendan al menos 60 créditos de Nivel de Máster, y que obtengan este nivel de cualificación mediante resolución del Consejo de Universidades.

Y de esta manera se llega a la última modificación, la aprobada a través del Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero, modificación que ha sido objeto de críticas desde diferentes sectores y que será objeto de análisis detallado más adelante.

II. Situación actual del sistema universitario español

Después de 7 años de la aprobación del Real Decreto 1393/2007 y tras el esfuerzo de adaptación de todas las titulaciones ofertadas por las universidades españolas, la situación actual es la que trata de presentarse a continuación.

La desaparición del catálogo de titulaciones y su sustitución por el registro de títulos ha provocado que, globalmente el Sistema Universitario Español tenga una amplísima oferta de titulaciones diferentes, en algunos casos incluso puede parecer excesiva. Es difícil dar un número exacto de titulaciones ofertadas actualmente ya que el dato varía según la fuente consultada, pero como referencia se pueden tomar los valores obtenidos en tres fuentes oficiales: el RUCT¹ (Registro de Universidades Centros y Títulos), el servicio QEDU² (Qué Estudiar y Dónde en la Universidad) del Ministerio de Educación y el buscador de títulos de la ANECA³. Los números de titulaciones registradas en esas fuentes son los que se muestran en la Tabla 2.

¹ <https://www.educacion.gob.es/ruct/consultaestudios?actual=estudios>

² <https://www.educacion.gob.es/notasdecorte/busquedaSimple.action>

³ <http://srv.aneca.es/ListadoTitulos/>

Fuente	Número de títulos de Grado	Número de títulos de Máster
RUCT	2672	5837
Servicio QEDU	3116	4757
Buscador de títulos de la ANECA	2743	4401

Tabla 2. Número de titulaciones oficiales registradas en fuentes oficiales
(fecha de consulta: 13 de abril de 2015)

Todas las titulaciones de grado están configuradas con 240 créditos ECTS, salvo aquellas que habilitan para profesiones que tienen regulaciones específicas que, exigen una carga docente de más créditos. En el caso de los programas de Máster, aunque el Real Decreto 1393 permite configurarlos con uno o dos años (hasta 120 créditos), la realidad es que el modelo más frecuente en nuestras universidades es el de Máster de 60 créditos. Incluso en programas de Máster que habilitan para profesiones reguladas de Ingeniero Superior nos podemos encontrar con Másteres de 60 créditos como continuidad de grados de ingeniería sin atribuciones y orientados específicamente hacia el acceso al Máster ("grados blancos"). Analizando los créditos de los diferentes programas que se incluyen en el servicio QEDU, la distribución del número de títulos en función de sus créditos es la que muestra la Tabla 3.

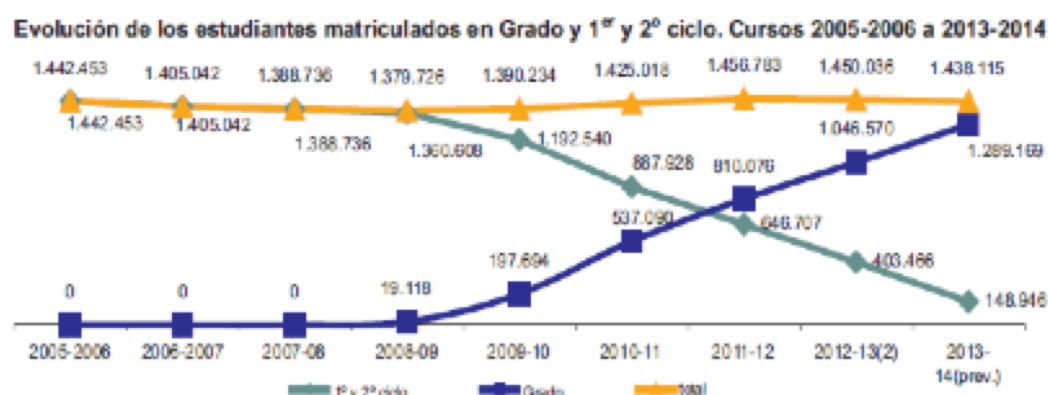
Programas de Grado	Nº tit.	%	Programas de Máster	Nº tit.	%
De 240 créditos	2.971	95,4%	De 60 créditos	3.542	74,6%
Entre 300 y 359 créditos	98	3,1%	Entre 61 y 119 créditos	779	16,4%
De 360 créditos	44	1,4%	De 120 créditos	425	9,0%

Tabla 3: Número de créditos por titulación en el servicio QEDU

Respecto al número de estudiantes matriculados en el Sistema Universitario Español, si se toma como referencia el último informe publicado por el Ministerio sobre "Datos Básicos del Sistema Universitario Español"⁴, correspondiente al curso 2013-2014, el número de estudiantes matriculados en estudios de Grado, más los que aún permanecen en titulaciones antiguas de primer y segundo ciclo, se estimaba en 1.438.115; mientras que en el caso de los programas de Máster ese número era de 109.113, observándose una cierta

⁴ http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras/DATOS_CIFRAS_13_14.pdf

estabilización con respecto a años precedentes. La evolución de esos números puede verse en



las Figuras 1 y 2.

Figura 1: Estudiantes matriculados en grado, primer y segundo ciclo (Fuente: Ministerio de Educación, Datos Básicos del Sistema Universitario Español, curso 2013-2014)

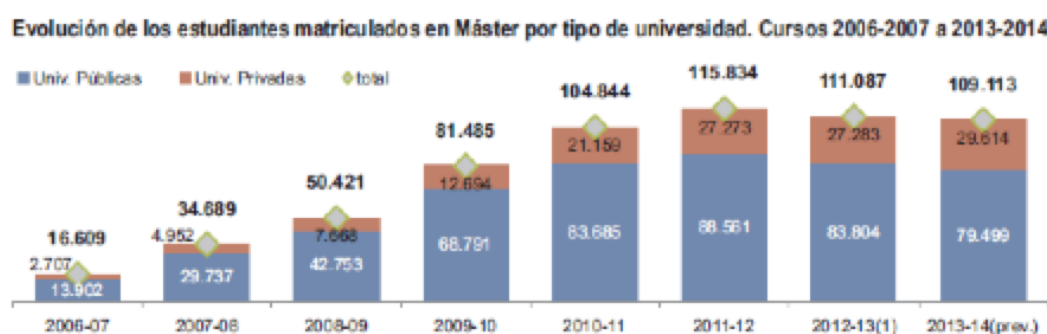


Figura 2: Estudiantes matriculados en Máster (Fuente: Ministerio de Educación, Datos Básicos del Sistema Universitario Español, curso 2013-2014)

Teniendo en cuenta esos números, y la oferta global de titulaciones, se podría hacer un sencillo cálculo del número promedio de estudiantes por titulación, pero tomando el resultado con la cautela que exige una estimación tan simplificada. Debe tenerse en cuenta que en los números de plazas de ingreso a las diferentes titulaciones hay una gran dispersión entre las diferentes áreas. De esta manera, si dividimos los 1.438.115 estudiantes de Grado o similar entre las 3.116 titulaciones de grado ofertadas en QEDU el promedio sería de 461,5

estudiantes por grado. En el caso de Máster, ese mismo cálculo conduciría a un promedio de 22,9 estudiantes por título de Máster. En el caso de los Másteres debe tenerse en cuenta, además, que un porcentaje destacado de esos estudiantes está formado por los que cursan programas que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones reguladas, por ejemplo Ingenierías Superiores.

En cuanto al reparto de los estudiantes por ramas de conocimiento y por tipo de universidad, la situación es la que muestra la Tabla 4. Como puede apreciarse, un 88,45% de los estudiantes de Grado lo hacen en universidades públicas. En el caso de los estudios de Máster la diferencia entre universidades públicas y privadas es menor. También se observan diferencias significativas en función de las grandes áreas de conocimiento.

<i>Rama</i>	<i>Univ. públicas</i>		<i>Univ. privadas</i>		<i>Univ. públicas</i>		<i>Univ. privadas</i>	
	<i>Grado</i>	<i>%</i>	<i>Grado</i>	<i>%</i>	<i>Máster</i>	<i>%</i>	<i>Máster</i>	<i>%</i>
C. Sociales y Jurídicas	580.648	85,83%	95.847	14,17%	38.406	63,6%	21.994	36,4%
Ingeniería y Arquitectura	278.735	93,44%	19.572	6,56%	13.996	82,5%	2.964	17,5%
Artes y Humanidades	137.138	95,93%	5.816	4,07%	11.241	89,9%	1.259	10,1%
Ciencias de la Salud	193.768	81,80%	43.121	18,20%	9.739	77,6%	2.805	22,4%
Ciencias	81.758	97,95%	1.712	2,05%	6.117	91,2%	592	8,8%
<i>Total</i>	<i>1.272.047</i>	<i>88,45%</i>	<i>166.068</i>	<i>11,55%</i>	<i>79.499</i>	<i>72,9%</i>	<i>29.614</i>	<i>27,1%</i>

Tabla 4: Distribución del número de estudiantes de Grado y Máster entre universidades públicas y privadas.

El aspecto económico está claramente presente a la hora de analizar las consecuencias de la aplicación del Decreto recién aprobado. La situación actual de los precios públicos que se aplican a las titulaciones oficiales en las Universidades públicas se caracteriza por la existencia de diferencias notables de unas Comunidades Autónomas a otras y los importantes aumentos en los precios de segundas y sucesivas matrículas, tanto en los estudios de Grado como de Máster.

Otra característica común es la diferenciación de precio para los másteres en función de si habilitan o no para el ejercicio de determinadas profesiones reguladas, penalizando a los estudiantes de másteres no habilitantes. En concreto se observa un incremento medio del 46% del precio del Máster habilitante con respecto al Grado, mientras que en los másteres no

habilitantes ese incremento supone un 118%. En concreto, los precios medios por crédito en primera matrícula durante el curso 2013-2014 fueron los que recoge la Tabla 5.

	Grado	Master habilitante	Máster no habilitante
Precio medio	18,42	26,89	40,11
Andalucía	12,62	19,5	41,5
Aragón	19,75	19,8	45,88
Asturias (Ppdo. de)	17,13	26,54	33,45
Baleares (Illes)	17,92	28,28	30,61
Canarias	15,21	26,92	35,15
Cantabria	13,5	22,85	36,56
Castilla y León	23,11	32,45	41,17
Castilla-La Mancha	15,24	27,64	29,25
Cataluña	33,52	40,88	65,41
Comunitat Valenciana	20,39	20,39	46,2
Extremadura	14,74	21,67	32,75
Galicia	11,89	25,03	26,49
Madrid (Com. de)	30,33	42,75	65
Murcia (Región de)	15,58	25,53	44,22
Navarra (C. Foral de)	19,22	27,7	44,32
País Vasco	16,81	17,66	31,61
Rioja (La)	18,37	19,62	39,52
U.N.E.D.	16,18	38,89	32,93

Tabla 5: Precios públicos de Titulaciones en Universidades Públicas (primera matrícula) en el Curso 2013-2014.

Uno de los principales argumentos, utilizados por el Ministerio para justificar la necesidad de la reforma en la estructura de las titulaciones es, la equiparación a la mayor parte de los países del EEES y facilitar el reconocimiento efectivo de las titulaciones impartidas por las universidades españolas. Con objeto de analizar la situación global en Europa, se podría tomar como referencia el informe “*El Espacio Europeo de Educación Superior en 2012: Informe sobre la implantación del Proceso de Bolonia*” publicado por la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA P9 Eurydice)⁵. En dicho informe se llega a las siguientes conclusiones:

Analizando la estructura de los Grados en los diferentes países del EEES se comprueba que efectivamente no existe un modelo único de programas de primer ciclo en el EEES. La mayoría de los países ofrecen una combinación de programas de 180 créditos ECTS, de 240 ECTS y de otra duración. El modelo de programas de grado de 180 créditos ECTS puede encontrarse únicamente en la Comunidad flamenca de Bélgica, en Francia, Italia, Liechtenstein y Suiza. También prevalece el modelo de 180 créditos ECTS –con más del

⁵ http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/138ES.pdf

75% de los programas– en otros 15 sistemas del EEES. En algunos países –Armenia, Chipre, Georgia, Kazajstán, Turquía y Ucrania– existe un modelo único de 240 créditos ECTS, que también predomina en más del 75% de los programas de Azerbaiyán, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Grecia, España y Letonia. También debería incluirse a los Países Bajos en este grupo, dado que, aunque su porcentaje de programas de 240 créditos ECTS ronda el 45%, el porcentaje de alumnos matriculados en ellos representa el 70%. Todos estos datos se resumen en la Figura 3.

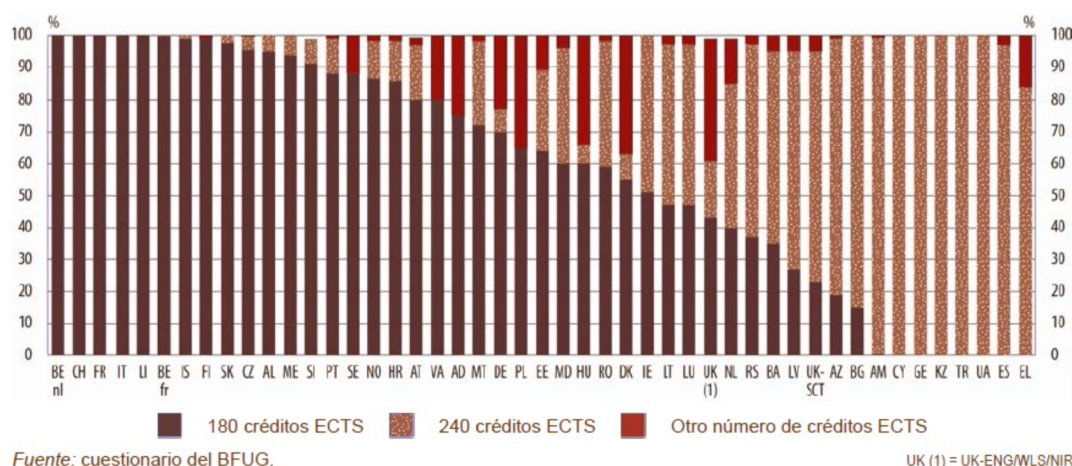


Figura 3: Estructura de las titulaciones de Grado en el EEES (Fuente: EACEA P9 Eurydice).

En el caso de los programas de Máster (ver Figura 4) el modelo más extendido es, con diferencia, el de 120 créditos ECTS, presente en 42 sistemas de educación superior. Este es el único modelo o el utilizado por más del 75% de los programas en 26 países. El modelo de 60 a 75 créditos ECTS se puede encontrar en 27 países y es el más frecuente en otros ocho, entre ellos España.

En definitiva, no existe un modelo único dentro del EEES ni para los programas de primer ciclo ni para los de segundo: en el primer ciclo, la mayoría de los países presentan una combinación de programas de 180 y 240 créditos ECTS y/o de otra duración. En segundo ciclo, el formato más común es el de los 120 créditos ECTS. El modelo 180 +120 créditos ECTS (“3+2”) es, por tanto, el más extendido, pero también se dan otro tipo de combinaciones dentro del EEES.

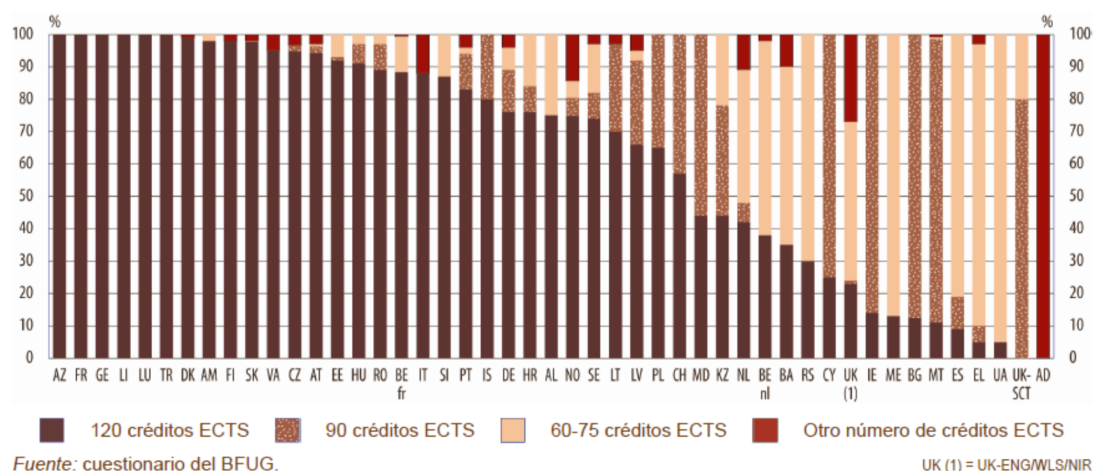


Figura 4: Estructura de las titulaciones de Máster en el EEES (Fuente: EACEA P9 Eurydice)

Además, de información sobre la estructura de las titulaciones, del informe de la EACEA se podrían extraer algunos otros datos que pueden ser interesantes para realizar un análisis. Por ejemplo el porcentaje de estudiantes que tras completar sus estudios de primer nivel (Grado) continúan con estudios de Máster. La Figura 5 muestra el porcentaje de estudiantes de primer ciclo que continúan sus estudios en un programa de segundo ciclo tras obtener el título (en un plazo de dos años), los datos se refieren al curso 2010/11. En el caso de España hay que tener en cuenta que en el curso 2010/2011 aún no se había producido ninguna graduación de titulados de acuerdo al nuevo sistema de Grados, salvo quizás los provenientes de cursos de adaptación al Grado, por tanto, los datos anteriores habría que tomarlos con cautela.

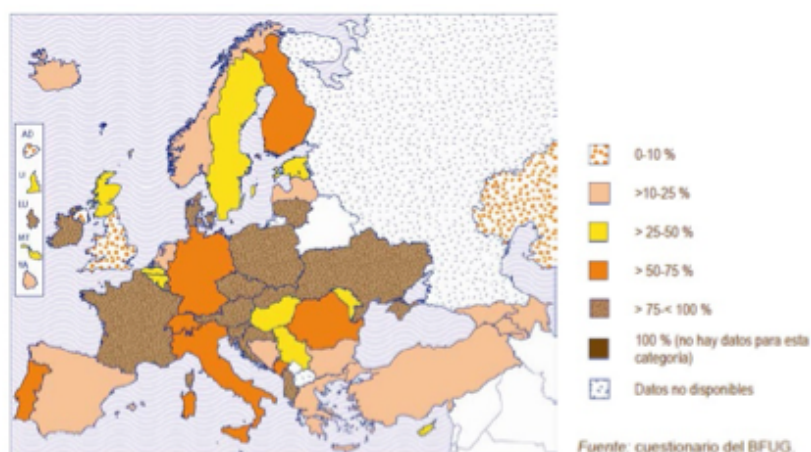


Figura 5: Porcentaje de estudiantes de primer ciclo (Grado) que continúan sus estudios en un programa de Máster (Fuente: EACEA P9 Eurydice).

De todos modos, tomando los datos de estudiantes matriculados del último informe del Ministerio correspondiente al curso 2013-2014, en el que se fijaba el número de egresados de titulaciones de Grado y similar en 208.317 estudiantes, y con la estimación de 109.113 estudiantes matriculados en Máster en el curso 2013-2014, parece que no llegamos al nivel de continuación de estudios en el nivel superior que se produce en otros países de nuestro entorno. El propio Ministerio estima en un 20% el número de estudiantes que después de obtener el Grado optan por completar su formación con un Máster. Debe tenerse en cuenta, además, que una buena parte de los alumnos de Máster cursan programas de Máster que habilitan para el acceso a determinadas profesiones, por ejemplo, Ingenierías Superiores.

III. Análisis del Real Decreto 43/2015 por el que se modifican determinados aspectos del Real Decreto 1393/2007

El Real Decreto publicado el pasado 2 de febrero viene a plantear importantes cambios en la estructuración de las titulaciones oficiales. En la introducción del texto se viene a justificar la necesidad de este cambio con objeto de “garantizar la internacionalización de los estudiantes y nuestros egresados universitarios”. También se plantea la necesidad de *homogeneizar, en los casos que sean conveniente, la duración de los estudios con la de países de nuestro entorno*. En esa introducción al Decreto se indica, además, algo que deja abierta la posibilidad a cambios en la estructuración de los grados que habiliten para profesiones reguladas, se dice que, en esos casos “el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudio que, deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable”.

Se analizan a continuación los principales cambios que plantea este Decreto y sus posibles implicaciones.

En primer lugar, parece claro que un primer objetivo es buscar Grados de carácter más generalista y que la especialización se produzca realmente en el Máster. Así la modificación que se realiza del Artículo 3 del RD 1393/2007 es simplemente para incluir una declaración expresa de que “las Agencias de Evaluación tendrán en cuenta, a la hora de verificar y acreditar los títulos, que las propuestas de las Universidades primen los contenidos generalistas y de formación básica en los planes de estudios de títulos de Grado y los contenidos especializados en los planes de estudios de títulos de Máster”. Esa misma idea de grados generalistas y de no especialización se repite a la hora de modificar el Artículo 12. Es precisamente la modificación de ese Artículo 12 la que más críticas ha planteado en la

comunidad universitaria, ya que dicha modificación abre las puertas a la posibilidad de definir planes de estudio de Grado con una carga de entre 180 y 240 créditos. Al permitir grados de 180 créditos ECTS se deben ajustar de manera proporcional determinados parámetros (créditos de formación básica, porcentaje de créditos básicos vinculados a materias del anexo, créditos de prácticas externas, trabajo fin de grado,...). El modelo se plantea como flexible, pudiendo voluntariamente las universidades optar por definir grados de 180 créditos ECTS. En caso de que opten por grados de menos de 240 créditos deberán arbitrar “mecanismos que complementen el número de créditos de Grado con el número de créditos de Máster, de manera que se garantice que la formación del Grado es generalista y los contenidos del Máster se orienten hacia una mayor especialización”.

A la hora de regular el reconocimiento de créditos, un aspecto que cambia es el reconocimiento de créditos de la misma rama (Artículo 13, párrafo a). Antes de la modificación a un estudiante que se cambiaba de estudios dentro de la misma rama se le reconocían al menos 36 créditos correspondientes a materias de formación básica de la rama, ahora podrían llegar a ser sólo el 15% de 45 créditos (6,75 créditos). De esta manera, en algunos casos, se dificultaría la reorientación de los estudios ante una mala elección inicial por el estudiante.

En lo que se refiere a los programas de Máster, el Decreto no plantea ningún cambio en su estructura, seguirán pudiéndose definir con planes de estudio de entre 60 y 120 créditos. De todos modos, a la hora de modificar el Artículo 15 se vuelve a insistir en el objetivo fundamental de especialización de los programas de Máster.

Los cambios planteados en la estructura de titulaciones de Grado tienen también su implicación en el acceso al Doctorado, de manera que se produce también un cambio en el Real Decreto 99/2011 por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado. En concreto, en el caso del acceso al Doctorado los nuevos graduados de 180 créditos ECTS tendrán que necesariamente cursar un Máster de 120 créditos ya que se exigirá superar al menos 300 créditos entre Grado y Máster.

Finalmente, el RD 43/2015 incluye disposiciones adicionales, transitorias y finales. En especial conviene tener presente la disposición adicional por la que se establece que todas las medidas planteadas *no podrán suponer incremento de dotaciones, retribuciones ni gastos de personal*. La disposición transitoria marca el proceso de transformación o extinción de estudios en los casos en los que un grado pase a ser de 180 créditos ECTS. Se fija el criterio de un mínimo de 4

convocatorias para que los estudiantes terminen sus estudios de acuerdo a la organización por la que comenzaron.

IV. Reacciones ante la aprobación de los cambios en la estructura de los grados

Obviamente, como en cualquier cambio propuesto, se pueden oír voces a favor y en contra con argumentaciones diferentes. Por parte del Ministerio se defiende la oportunidad y conveniencia del cambio con los siguientes argumentos. En la gran mayoría de países del EEES hay grados de 3 años o se combinan grados 3 y 4 años. Se argumenta también la dificultad actual de algunos egresados españoles para el acceso a programas de Doctorado en Europa por haber cursado másteres de 60 créditos. Para algunos el actual modelo universitario español es una distorsión frente al panorama universitario internacional y con la reestructuración propuesta se facilita que los españoles cursen un doctorado en el extranjero sin tener que ampliar sus estudios de máster; además los extranjeros que vengan a España con un grado de 180 créditos hecho también podrán adaptarse mejor. El Ministerio también destaca que el nuevo sistema plantea un modelo flexible al que las universidades voluntariamente pueden acogerse. No garantiza más homogeneidad entre las universidades (una misma titulación podría tener duraciones diferentes en dos universidades), pero lo mismo ocurría antes de la implantación del Plan Bolonia, con licenciaturas que en algunas universidades eran de 5 años y en otras de 4. La capacidad de atracción de estudiantes por las universidades debería basarse en parámetros de calidad y no necesariamente en la duración de los estudios. Además de todo ello el Ministerio recuerda que las propias universidades solicitaban en su momento más flexibilidad a la hora de configurar las titulaciones, remitiéndose a las conclusiones de la Comisión Académica Sectorial de las Universidades Españolas (CASUE), de 17 y 18 de octubre de 2006 en las que se pedía optar por *“una posición más flexible en la que existieran Grados entre 180 y 240 créditos”*.

Resulta paradójico que el argumento de coste económico para las familias sea utilizado tanto para defender la propuesta como para manifestarse abiertamente en contra. Por parte del Ministerio se hace una estimación de ahorro de 150 millones de euros para las familias por el paso de grados de 4 a 3 años. Para esa estimación el Ministerio se basa en que actualmente únicamente un 20% de los graduados opta por seguir formándose en Máster; el Ministerio considera que esta situación no necesariamente debería cambiar con el nuevo esquema. Además se argumenta que, generalmente el acceso al Máster se produce tras haberse incorporado al mercado laboral. El Ministerio sostiene que *“solo en el 10% de los*

supuestos" se pide un Máster para acceder a un trabajo. En los propios planes del Ministerio se asume una reducción de estudiantes en las Universidades al considerar que el 80% de ellos no continuarán un Máster y, en consecuencia, podrían pasar un año menos en la universidad. Realmente esos números de continuación de estudios en el nivel superior no son los que se producen en países de nuestro entorno, y pueden resultar un tanto contradictorios con la idea varias veces repetida en el Decreto de modificación, del carácter generalista de los Grados, dejando la especialización para los Másteres.

Antes de analizar las reacciones y opiniones de la comunidad universitaria ante los cambios aprobados, puede ser interesante recoger algunas de las afirmaciones y conclusiones del Consejo de Estado en su Dictamen 1146/2014⁶ a la vista del borrador previo a la aprobación del Real Decreto 43/2015. En primer lugar el Consejo de Estado establece que, una falta de estabilidad en la regulación de las enseñanzas durante los últimos años no parece beneficiar a la consecución de una educación de calidad en España y, declara que sería deseable alcanzar un acuerdo general de las fuerzas políticas y sociales para dar más estabilidad al sistema. Llama la atención también que, la flexibilidad que introduce la norma, puede generar disfunciones por la existencia de un mismo título con duraciones diferentes en dos universidades. El Consejo de Estado considera razonable que haya enseñanzas que puedan requerir tres años y otras cuatro pero, plantea que se valore la exigencia de que un mismo título tenga la misma duración en todas las universidades. De hecho, en el dictamen se dice que parece difícil alcanzar la homogeneización con los países del entorno, perseguida con la modificación, cuando dentro de nuestro propio país podría darse el caso de que, un mismo título tuviera una duración diferente en una universidad y otra. El dictamen del Consejo de Estado también recomendaba un plazo más largo para que la adaptación al nuevo sistema fuese más coordinada por las universidades. Finalmente, se hacía referencia a la ambigüedad en lo relativo a los títulos que habilitan para el acceso a profesiones reguladas o, incluso grados no habilitantes pero que son condiciones de acceso a másteres habilitantes. El Consejo de Estado advierte que no en todas las normas sectoriales actuales se establece expresamente la duración de los estudios, e incluso hay profesiones pendientes de ser reguladas.

El PSOE se basó en este dictamen del Consejo de Estado para presentar en el Congreso de los Diputados una proposición no de ley en la que solicitaban que el Decreto no se

⁶ <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-1146>

aprobara sin un informe previo sobre los resultados del sistema actual y una evaluación de una comisión mixta con presencia de comunidades autónomas, rectores y estudiantes.

En general, se podría decir que las universidades no se oponen a un cambio en la estructuración de las titulaciones pero consideran que, no se dan las condiciones necesarias ni la oportunidad para implantar ahora un modelo distinto, aunque creen conveniente y de interés, el estudio de forma amplia, serena y rigurosa sobre cuál puede ser la mejor estructura de las titulaciones universitarias. Consideran que, se cambió a un nuevo modelo, de forma generalizada, en 2010 para adaptarse al EEES y dicho cambio aún no ha sido convenientemente valorado y analizado. Así se desprendía ya en un informe de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) de julio de 2014. También lamentaban la poca receptividad del Ministerio a las sugerencias planteadas por las Universidades y recogían una serie de aspectos que preocupaban de la reforma, entre ellos la coexistencia de grados de 180 y 240 créditos con la misma denominación y no se sabe con qué competencias, dudas sobre quién decidirá la duración y competencias profesionales de los grados, e incluso dudas sobre el reconocimiento por parte de empleadores y colegios profesionales de títulos con diferentes duraciones y el acceso al mercado laboral por parte de los nuevos graduados con un menor tiempo de formación. Otros temas que preocupan a las universidades son los accesos a másteres con competencias profesionales con grados de 3 años. Las universidades consideran que en la práctica los estudiantes se verán obligados a cursar Grado+Máster, con el correspondiente coste social. Otro aspecto también advertido por las universidades es la saturación de las Agencias de Calidad, con acreditaciones de títulos actuales y verificaciones de los nuevos.

La CASUE (Comisión Académica Sectorial de Universidades Españolas) también alerta sobre “la sensación de confusión que puede producir en los empleadores y sociedad en general: actualmente conviven el sistema pre-Bolonia, con titulaciones de cinco años, con el nuevo sistema de cuatro años. Introducir un tercer sistema, cuando no está asentado el actual puede resultar muy confuso”.

Finalmente la CRUE, ante la inminente aprobación del Decreto, reunida en Asamblea General el 2 de febrero de 2015, acordó (con 57 votos a favor, cinco abstenciones y un voto en contra) reafirmarse en la necesidad de una moratoria para la aplicación de la modificación y solicitar a todas las universidades y comunidades autónomas que no inicien la tramitación de nuevas titulaciones hasta septiembre de 2016 (oferta de nuevos Grados a partir del curso 2017/2018). La CRUE vuelve a insistir en priorizar la evaluación de las titulaciones vigentes

y no realizar cambios de manera precipitada; destaca la necesidad de una profunda reflexión sobre el futuro de la universidad española y su modelo de financiación. La CRUE declara, como su principal preocupación la defensa de la calidad de la oferta académica, la igualdad de oportunidades para los estudiantes y asegurar la mejor formación y empleabilidad de los egresados.

Además de los pronunciamientos de la CRUE, son también muchos los rectores que han calificado la reforma de inoportuna, prematura o precipitada, incluso rectores de universidades que en su momento se mostraban abiertamente partidarias de un modelo 3+2. La mayoría de los rectores piden un debate sosegado y amplio, con la necesidad de evaluar determinados aspectos del modelo actual: nuevas competencias que están adquiriendo los graduados, su empleabilidad, el rendimiento académico, diversidad de la oferta académica, capacidad de atracción de estudiantes por las universidades españolas,... Por parte de las universidades públicas se recuerda también los fuertes recortes en los presupuestos que se han producido los últimos años.

Por parte de los representantes y asociaciones estudiantiles se comparten muchas de las preocupaciones de los Rectores. Analizando las declaraciones e informes emitidos por la Conferencia de Representantes de Estudiantes de Universidades Públicas (CREUP)⁷, por la organización Estudiantes en Movimiento⁸ o por el Sindicato de Estudiantes, se podría hacer un listado de los argumentos esgrimidos por los representantes estudiantiles para rechazar la reforma en este momento o plantear objeciones sobre su oportunidad. Algunos de los cuales han sido también utilizados por los Rectores. Destacan que los objetivos de empleabilidad, movilidad y especialización que prometía el proceso de Bolonia están lejos de cumplirse. Critican la actitud impositiva del Gobierno y la falta de voluntad para negociar con el colectivo estudiantil en el diseño de Políticas Universitarias, y valoran positivamente cualquier debate sobre la oferta académica y una posible reestructuración de los títulos universitarios pero, con tiempo, argumentos y diálogo suficiente. Los estudiantes muestran su preocupación por la coexistencia de 3 sistemas distintos, la devaluación de los grados de 180 créditos ECTS y mayores dificultades para el acceso al mercado laboral, y el encarecimiento de los estudios y, preocupación por la igualdad de oportunidades ante los costes de los Másteres. Para obtener una formación adecuada para el mercado laboral consideran que habrá que pagar dos años

⁷ http://www.creup.es/wp-content/uploads/2014/09/INFORME-DE-CREUP-SOBRE-LA-PROPUESTA-DE-REESTRUCTURACI%C3%93N-DE-LOS-T%C3%8DTULOS-UNIVERSITARIOS-Y-LA-INCLUSI%C3%93N-DE-GRADOS-DE-180-ECTS_p.pdf

⁸ <http://estudiantesenmovimiento.org/?p=532>

de máster a precios inasumibles para la mayoría. Finalmente, los estudiantes manifiestan su temor a la supresión de Grados y el despido de profesorado.

Esta preocupación por el posible efecto en forma de recortes de profesorado en las universidades públicas también ha sido advertida por parte de las organizaciones sindicales. Las organizaciones sindicales también han querido poner de manifiesto su preocupación por diferentes aspectos: la realización de una reforma sin el consenso en la comunidad universitaria, la preocupación por lo que a su juicio es un objetivo de convertir las universidades en empresas de servicios educativos; el encarecimiento de los estudios universitarios, expulsando del sistema al alumnado con menos poder adquisitivo; los elevados precios de los estudios de postgrado y las mayores dificultades para el acceso a becas; el impacto negativo en la financiación de las universidades. Los sindicatos comparten también con los Rectores la necesidad de evaluar antes los Grados que comenzaron a impartirse a raíz del Decreto de 2007.

Diversas voces han planteado su preferencia por el modelo “3+2” frente al “4+1”. Las universidades catalanas lo defendieron antes incluso del aprobar el Real Decreto 1393/2007 y, por tanto, no están en contra de algo que en su día apoyaron, pero reconocen la necesidad de más debate y análisis del sistema actual. También, exigen no aumentar los precios de las matrículas. La Secretaría Catalana de Universidades defiende el cambio como algo necesario si queremos explorar el mercado internacional. La secretaría también pide más debate, pero recuerda que en Europa existen países donde cohabitan ambos sistemas.

La Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades cree que un sistema dual “*no solamente es viable, sino bueno*”, y lo considera una “*pequeña modificación*” que ya recogía el informe de expertos de Wert. Señala que hay que ir más allá y pide una reforma estructural profunda del mapa universitario.

Responsables del U-Ranking⁹ elaborado por la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) también han manifestado recientemente su apoyo a la reforma que permite la reducción de los Grados, pero alertan de que tendría efectos negativos si no se acompaña con becas.

También, entre la comunidad universitaria, pueden encontrarse opiniones que, reconocen la infravaloración en algunos casos de los másteres de 60 créditos, y la dificultad en algunas áreas para lograr verdaderas especializaciones con programas formativos en los que, descontando el trabajo fin de Máster y las prácticas externas, el número de créditos

⁹ <http://www.u-ranking.es/>

formativos es muy reducido. Asimismo, se reconoce la sobredimensionada oferta actual de titulaciones y la necesidad de racionalizarla. En el caso de los Grados hay voces que, consideran que su conversión en titulaciones de 4 años hizo en su momento que, en algunas disciplinas se añadieran créditos no estrictamente necesarios para lograr las competencias exigidas o, se aumentarían de manera excesiva los créditos de prácticas externas.

V. Implicaciones económicas de la modificación de la estructura de las titulaciones

En primer lugar, debe recordarse que el Real Decreto 43/2015 incorpora una disposición adicional que establece que las medidas incluidas en el mismo no podrán suponer incremento de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal. Sin embargo, en los argumentos utilizados por la comunidad universitaria aparecen algunos aspectos en los que hay discrepancias con el Ministerio sobre las implicaciones económicas de la reforma: En concreto el posible impacto negativo en la financiación de las universidades públicas y la posibilidad de que se planteen recortes en profesorado; y las consecuencias en las economías familiares de la reducción de un año en los Grados.

Respecto al primer punto, los sindicatos y los rectores ven que este decreto puede suponer una reducción de personal porque mientras los Grados son más "generalistas" y permiten una asignación más flexible de docentes, el Máster requiere más especialización. En cualquier caso, el Ministerio promete que la reforma *“no supondrá despido de profesorado universitario”* porque *“la práctica totalidad del profesorado que en estos momentos está impartiendo grados está capacitado para impartir también másteres”*.

Por otro lado, el propio Ministerio asegura que en *“el 90% de las carreras no hay que hacer un máster de manera obligatoria para poder trabajar”* y estima que sólo el 20% de los estudiantes pasa del Grado al Máster y que lo hace generalmente tras haberse incorporado al mercado laboral. De ser ciertas las estimaciones del Ministerio la reforma ocasionaría un descenso de los estudiantes en las universidades (estarían un año menos) y se hace comprensible la preocupación de las organizaciones sindicales y los rectores por el posible efecto en las plantillas de profesorado.

Respecto a la estimación que hace el Ministerio de un ahorro de 150 millones de euros se basa en que se cursa un año menos de Grado y la no necesidad de cursar un Máster, en la mayoría de los casos. Obviamente, los costes de los Grados se reducirían en cuantías equivalentes al coste de un curso, pero esa cantidad, en el caso de las universidades públicas, sería diferente en función de la Comunidad Autónoma. Tomando como referencia los precios

del curso académico 2013-14, los ahorros irían desde los 713,40 € de Galicia a los 2.011,20 € de Cataluña. Pero también parece lógico realizar un análisis global de los costes de formación, incluyendo el Máster. Generalizar el modelo de Máster de 2 años supondría también un coste extra para los estudiantes. De manera que, si globalmente se comparan los modelos 4+1 y 3+2 el coste total se incrementaría, tal como puede verse en la Tabla 6.

	Con Máster habilitante			Con Máster no habilitante		
	4+1	3+2	Diferencia	4+1	3+2	Diferencia
Precio medio	6.034,20	6.542,40	508,20	6.827,40	8.128,80	1.301,40
Andalucía	4.198,80	4.611,60	412,80	5.518,80	7.251,60	1.732,80
Aragón	5.928,00	5.931,00	3,00	7.492,80	9.060,60	1.567,80
Asturias (Ppdo. de)	5.703,60	6.268,20	564,60	6.118,20	7.097,40	979,20
Baleares (Illes)	5.997,60	6.619,20	621,60	6.137,40	6.898,80	761,40
Canarias	5.265,60	5.968,20	702,60	5.759,40	6.955,80	1.196,40
Cantabria	4.611,00	5.172,00	561,00	5.433,60	6.817,20	1.383,60
Castilla y León	7.493,40	8.053,80	560,40	8.016,60	9.100,20	1.083,60
Castilla-La Mancha	5.316,00	6.060,00	744,00	5.412,60	6.253,20	840,60
Cataluña	10.497,60	10.939,20	441,60	11.969,40	13.882,80	1.913,40
Com. Valenciana	6.117,00	6.117,00	0,00	7.665,60	9.214,20	1.548,60
Extremadura	4.837,80	5.253,60	415,80	5.502,60	6.583,20	1.080,60
Galicia	4.355,40	5.143,80	788,40	4.443,00	5.319,00	876,00
Madrid (Com. de)	9.844,20	10.589,40	745,20	11.179,20	13.259,40	2.080,20
Murcia (Región de)	5.271,00	5.868,00	597,00	6.392,40	8.110,80	1.718,40
Navarra (C. Foral)	6.274,80	6.783,60	508,80	7.272,00	8.778,00	1.506,00
País Vasco	5.094,00	5.145,00	51,00	5.931,00	6.819,00	888,00
Rioja (La)	5.586,00	5.661,00	75,00	6.780,00	8.049,00	1.269,00
U.N.E.D.	6.216,60	7.579,20	1.362,60	5.859,00	6.864,00	1.005,00

Tabla 6: Diferencias en los precios públicos en Universidades Públicas comparando los modelos “4+1” y “3+2”.

Tomando como referencia el número actual de estudiantes de las universidades públicas españolas y, de cumplirse las previsiones del Ministerio de que únicamente un 20% de los graduados optarían por cursar un Máster, considerando además como precio del Máster el promedio entre los habilitantes y no habilitantes, el ahorro global en tasas de matrícula se podría acercar a los 850 millones de euros al pasar al modelo “3+2”. Ese cálculo se muestra en la Tabla 7.

	<i>Tasa de continuación del 20%</i>	<i>Tasa de continuación del 50%</i>	<i>Tasa de continuación del 75%</i>
Número de estudiantes de Grado	1.200.000	1.200.000	1.200.000
Número de estudiantes de Máster	240.000	600.000	900.000
Coste global del modelo 4+1	5.787,36 millones €	6.510,96 millones €	7.113,96 millones €
Coste global del modelo 3+2	4.943,52 millones €	6.390,72 millones €	7.596,72 millones €
Diferencia	843,84 millones €	120,24 millones €	-482,76 millones €

Tabla 7: Estimación de los importes totales de matrícula en las universidades públicas con diferentes porcentajes estimados de estudiantes de Grado que continúan posteriormente el Máster.

Realmente el escenario planteado por el Ministerio generaría incluso más ahorros, ya que considera el 20% sobre los graduados y no sobre el total de estudiantes de Grado, por lo que en el cálculo anterior se estaría asumiendo una tasa de graduación del 100%. En ese escenario puede tener sentido la afirmación del Ministerio de generar un ahorro para las familias de 150 millones, pero lo cierto es que esos valores de tasas de continuación de estudios en un nivel superior son sensiblemente menores a los de países de nuestro entorno. Además, muchas voces plantean que grados más cortos tendrían una inserción laboral menor y que aumentaría el número de graduados que se verían obligados a cursar un Máster. Si se considera tasas de continuación del 50%, como el Informe de la EACEA estima para países como Alemania, el ahorro sería de apenas 120 millones de euros. Y, si se toman tasas de continuación del 75%, de países como Francia, la diferencia sería negativa, con un incremento en los costes totales de matrícula de casi 500 millones de euros. En realidad, basta con que un 55% de los estudiantes de Grado opte para continuar estudiando un Máster para que el nuevo modelo tenga un coste mayor en precios públicos de matrícula.

VI. Conclusiones

En este trabajo se ha tratado de reflejar datos y recoger las diferentes opiniones que la reciente modificación de la estructura de las titulaciones oficiales ha generado en la comunidad universitaria, con vistas a servir de punto de partida para un debate sosegado sobre la oportunidad de la reforma y el análisis de posibles medidas que deberían acompañar a esta propuesta.

Estudios previos a la puesta en marcha del Plan Bolonia parece que venían a incidir que ya existían diferencias de clase a la hora de elegir carreras universitarias; los estudiantes provenientes de clases trabajadoras apostaban mucho más a menudo por carreras de tres años, lo que entonces eran diplomaturas, títulos de maestros o ingenierías y arquitectura técnicas. Incluso estudios de algunas universidades constataron una reducción de nuevos estudiantes de clase trabajadora con los nuevos planes de estudio de cuatro años¹⁰. Desde ese punto de vista los grados de tres años pueden beneficiar a estudiantes de clase trabajadora, pero también es cierto que voces críticas advierten del riesgo de que los grados se conviertan en una prolongación del bachillerato y que la verdadera formación para el empleo se vaya trasladando a los postgrados. En ese sentido parece que, hay unanimidad en la comunidad

¹⁰ <http://grupsderecerca.uab.cat/gret/content/el-impacto-de-la-desaparici%C3%B3n-de-las-titulaciones-de-ciclo-corto-tras-la-reforma-de-bolonia>

universitaria en exigir que la reforma vaya acompañada de una política de becas que favorezca la igualdad de oportunidades y que no limite la posibilidad de acceso a los estudios de Máster a estudiantes con condiciones socioeconómicas peores.

También parece que hay bastante consenso en que la forma de aprobar esta modificación no ha sido la adecuada, que cambios tan profundos y de tanto calado deben venir acompañados de un mayor acuerdo, tal como reclamaba el Consejo de Estado. Otro punto de coincidencia es la necesidad de hacer una valoración seria y sosegada de los resultados que se están consiguiendo con la reforma iniciada de la puesta en marcha de los primeros Grados adaptados al EEES.

La preocupación entre la comunidad universitaria por las implicaciones económicas de la reforma también es comprensible. Por un lado, en la actual situación de los másteres, con tasas académicas sensiblemente más altas y requisitos académicos para el acceso a becas también más altos, se justifica la preocupación por llegar a una situación de estudiantes de “primera” y estudiantes de “segunda” en función de las posibilidades de las familias para acceder a la formación de nivel de Máster. También es entendible la preocupación de las universidades públicas por los efectos en su financiación; aunque tendrán autonomía para configurar grados de 3 o 4 años, la duda surge al plantearse cómo las Comunidades Autónomas financiarán a sus universidades.

Finalmente sería deseable alcanzar un consenso y dotar a nuestro sistema universitario de una estabilidad que le permita centrar sus esfuerzos en la búsqueda de la excelencia en la formación de los futuros profesionales. Los constantes cambios que se vienen produciendo en los últimos años en el sistema universitario español están generando una situación de estrés y un cierto desánimo entre la comunidad universitaria. Además parece obvio que cualquier modificación en una de las etapas del sistema educativo debería ser fruto de un análisis global del sistema y no acometer reformas independientes en cada uno de los niveles sin valorar las implicaciones que tienen para la formación global de los estudiantes.

PROYECTO DE REAL DECRETO DE CREACIÓN, RECONOCIMIENTO Y ACREDITACIÓN DE UNIVERSIDADES Y CENTROS UNIVERSITARIOS

Prof. Dra. Rosa Miren Pagola Petirena

Aldele de la Universidad de Deusto

Prof. Dr. José María Aguirre Oraá

Defensor de la Universidad de La Rioja

I. Presentación y marco jurídico

El Borrador del RD que aquí se presenta tiene como objeto “la regulación básica de los requisitos de creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios públicos y privados, y el procedimiento para la autorización del inicio de sus actividades” (art. 1).

Viene a sustituir el RD 557/1991, de 12 de abril, “sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios” y a completar las leyes orgánicas, LO 6/2001, y su posterior modificación, LO 4/2007, en la primera de las cuales, en el art. 4.3., se recoge el objeto de aquel RD, acompañado de una referencia expresa a la calidad de la universidad en su totalidad: “Para garantizar la calidad de la docencia e investigación y, en general, del conjunto del sistema universitario, el Gobierno, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, determinará, con carácter general, los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de las Universidades. Los mencionados requisitos contemplarán los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las Universidades de las funciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 1”. El Borrador no cita el texto consolidado en la última modificación del 3 de febrero de 2015, obviamente, porque es posterior a la redacción del Borrador. Asimismo regula la acreditación institucional de centros universitarios, modificando el RD 1393/2007.

En resumen, siguiendo lo que dice en el preámbulo del Borrador, el presente RD tiene por objeto aclarar, simplificar y racionalizar los requisitos exigidos en la normativa vigente para la creación, reconocimiento y acreditación de las universidades. Pretende, además, contribuir a la creación de un entorno más favorable a la competencia y a la inversión, a la creación de empleo y de crecimiento en beneficio de los consumidores y usuarios, haciendo mención expresa de la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado.

La transformación que se ha efectuado en las universidades españolas a partir de la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior en España, exige la actualización de un RD que entró en vigor hace casi un cuarto de siglo y que es muy anterior a la LOU. El deseo de mejora en la calidad de la enseñanza, la investigación y, en general, del sistema universitario español, también hacía deseable una actualización a tenor del artículo 4.3 de la LO 6/2001 antes citado. No cabe, por tanto, más que felicitarse por la iniciativa. No obstante, puesto que el Proyecto está aún abierto a posibles aportaciones, convendría reflexionar sobre aquellos aspectos relevantes en orden a mejorar el servicio, aumentar la calidad y favorecer la gestión universitaria y su rendimiento para poder responder adecuadamente a las necesidades y exigencias de los nuevos tiempos que debe afrontar la universidad. Con esta intención, se presentan los comentarios que siguen.

II. Contenido y comentarios al Borrador de R. D. Análisis del articulado

Objeto (Art. 1)

El objeto de este RD, explicitado en el art. 1, “regulación básica de los requisitos de creación y reconocimiento de las Universidades y Centros públicos y privados, y el procedimiento para la autorización del inicio de sus actividades”, no se alcanza en su desarrollo, tal como se irá recogiendo en el análisis de los sucesivos artículos. Se solicita, en consecuencia, una regulación íntegra de todos los aspectos que aborda.

Denominaciones (Art. 2)

El punto 3. indica que “No podrán utilizarse denominaciones que por su significado puedan inducir a confusión con las Universidades...”.

Para el adecuado cumplimiento de este artículo, el RD debería establecer un instrumento jurídico para su aplicación efectiva y reglamentar un procedimiento corrector a quienes utilicen denominaciones contrarias a lo previsto en el artículo.

Requisitos de las universidades (Art. 4)

Los recursos y requisitos previos para prestar el servicio público y desarrollar sus funciones quedan recogidos del siguiente modo:

- a) Disponer de una oferta académica mínima de titulaciones oficiales.
- b) Contar con una programación investigadora adecuada.
- c) Disponer de personal docente e investigador en número suficiente y cualificado.

d) Disponer de instalaciones y recursos adecuados para el cumplimiento de sus funciones.

e) Contar con una organización y estructura adecuada.

f) Garantizar la prestación del servicio.

g) Garantizar que sus Estatutos, régimen jurídico y normas de organización y funcionamiento, conformes a lo establecido en la LO 6/2001.

Y su desarrollo queda recogido del siguiente modo: a) y b) “Actividad docente e investigadora” (art. 5); c) “Personal docente e investigador” (art. 6); d) “Instalaciones” (art. 7); e) “Organización y funcionamiento” (art. 9); f) Garantía de la actividad (art. 8).

Actividad docente e investigadora (Art. 5)

Respecto a la oferta (5.1), se mantiene el número de títulos de carácter oficial exigidos: 8 títulos de grado y/o máster. No hay ninguna obligatoriedad para el modelo de oferta, a diferencia del RD 557/1991 que obliga a que no menos de tres impartan el segundo ciclo y, al menos, una de éstos, de Ciencias Experimentales o estudios técnicos” (art. 5,1).

Igualmente, a diferencia del RD 557/1991, tampoco se especifica nada acerca de que: “se tendrán en cuenta las necesidades de programación general de la enseñanza en su nivel superior, derivadas de la población escolar, del desarrollo de nuevas ramas surgidas del avance científico y las necesidades de los distintos sectores profesionales, así como su incidencia en el entorno geográfico, de acuerdo con la normativa vigente en materia de planificación urbanística” (art. 4º).

Estos dos aspectos han sido interpretados como concesión a las Universidades privadas, tanto por los sindicatos como por algunos medios de comunicación.

En lo que concierne a la investigación no hay nada que comentar, puesto que sólo indica que se debe promover el desarrollo de dicha actividad y la obligatoriedad de presentar, para la acreditación, una programación plurianual de la actividad investigadora. También, al igual que en el RD 557/1991, se exige la impartición de las enseñanzas de doctorado.

La acreditación de los requisitos previos debe ser tramitada mediante la presentación, además de la programación plurianual de la actividad investigadora, citada arriba, de:

1. Un plan de desarrollo de titulaciones por cada rama de conocimiento haciendo constar:

La relación de titulaciones

La previsión del número total de plazas

El curso académico en que darán comienzo las actividades

Calendario de implantación enseñanzas, funcionamiento de los centros

Medios dispuestos para su desarrollo

El plan debe ser evaluado por la ANECA o la agencia que la Comunidad Autónoma determine. La implantación se supedita al procedimiento de verificación y acreditación de los planes previstos en el RD 1393/2007.

El punto 2.a), que trata sobre la evaluación de las agencias de evaluación del plan de desarrollo de las titulaciones, no fija los criterios mediante los cuales deba procederse a la evaluación, lo que supone un control difuso que genera una gran inseguridad jurídica. Por otra parte, excede en las funciones atribuibles a un órgano de esta naturaleza y, en consecuencia, invade las competencias que corresponden a las Administraciones educativas que residen en las CCAA.

Personal docente e investigador (Art. 6)

1. La ratio establecida entre profesor / alumno es de 1/25, entendido como personal docente e investigador computado en régimen de dedicación a tiempo completo o su equivalente a tiempo parcial. Esta cifra deberá modularse en la enseñanza no presencial.

2. En cuanto a la composición:

Título de grado: 50 % doctores

Título de Máster: 70% doctores

Enseñanzas de doctorado: 100% doctores

3. Dedicación a tiempo completo en Univ. Públ. o régimen similar, al menos el 60% en las Univ. Priv.

4. Compatibilidad del profesorado, tanto en las Univ. Públ. como en las Univ. Priv., según LO 6/2001, art. 72.

5. Para la acreditación de los requisitos, se debe aportar la plantilla del personal docente e investigador al comienzo de la actividad y la previsión de su incremento anual hasta la implantación de las enseñanzas.

- Respecto a la normativa vigente, RD 557/1991, se mantienen las ratios de profesor/alumno. Ha aumentado la exigencia en el número de doctores para los grados 50% Borrador, 30% enseñanzas primer ciclo RD 557/1991, art. 7, a). La obligatoriedad de que al menos el 50% del profesorado debe ser doctor ya estaba establecida en la LO 4/2007,

setenta y cuatro. El 70% de doctores en los segundos ciclos, RD 557/1991 Art. b), coincide con la exigencia establecida para los estudios de Máster del Borrador y del título de doctor en la totalidad del profesorado del doctorado (art. 7, c).

- Los porcentajes señalados en los apartados 2 y 3 debieran explicitarse referidos en “equivalente a tiempo completo” y tomando como referencia el “mínimo legal exigible”, es decir, la ratio 1/25, tal como aparece en el apartado 1. Quiere decir que el porcentaje debe venir referido al profesorado que resulte exigible legalmente (llamada ratio teórica 1/25), de modo similar a como se contempla en la disposición transitoria única. Tal como está puede dar lugar a que la universidad mejore la ratio de profesorado del punto 1º, pero que incumpla más fácilmente las ratios de los apartados 2 y 3.

- Sería conveniente definir cómo se computan los profesores a tiempo parcial para hacer los cálculos de profesorado y, de este modo, determinar las ratios que se piden.

- En cuanto al número total de profesores con el título de doctor, se mantiene, la modificación setenta y cuatro hecha al art. 72, 2 de la LO 6/2001 en la LO 4/2007, que lo fija en un mínimo del 50% y, al menos, el 60%, de la totalidad de su profesorado doctor debe contar con la evaluación positiva de la ANECA u otra agencia de evaluación externa.

- Los porcentajes que se señalan para el número de doctores por tipo de enseñanza resultan discutibles. Especialmente, la exigencia del 70% de doctores para los másteres y más todavía en aquellos cuya orientación es la especialización profesional. Convendría, en todo caso, distinguir los que tienen orientación preferentemente académica o los de iniciación a la investigación, distinción que sí se recoge en el RD 1393/2007, art. 10 y también en las guías para la verificación de títulos de la ANECA. Este requisito puede suponer que se siga estableciendo la equiparación entre los segundos ciclos de las licenciaturas con los másteres, pero no es adecuada, y más teniendo en cuenta el gran número de másteres profesionalizantes que se imparten. En consecuencia, debieran revisarse los porcentajes y aplicar el cómputo según el tipo de enseñanza.

- En cualquier caso, debiera de garantizarse que esta exigencia no será tomada como criterio de evaluación por parte de las agencias de evaluación y que su comprobación le corresponda únicamente a la administración educativa competente.

- Respecto a la limitación de que el 60% del profesorado ejerza sus funciones a tiempo completo, punto 3, por parte de las universidades privadas, además de solicitar que debería calcularse sobre el resultado de aplicar la ratio mínima de 1/25, habría que tener en consideración los siguientes motivos:

- No se halla explícitamente recogido en un texto normativo con rango de ley.
- No es realista y es contrario a la autonomía universitaria imponer las condiciones laborales de dedicación y contratación del personal docente.
- Se limita a las universidades contratar profesionales en activo de sectores vinculados a las enseñanzas universitarias.
- Se impone a las universidades privadas una estructura de costes salariales similar a la de la universidad pública, vulnerando las normas del derecho de la competencia y la ley de unidad de mercado.

Instalaciones (Art. 7)

Las infraestructuras y medios materiales mínimos exigidos en el Borrador son:

–Espacios docentes e investigadores. Los módulos orientativos vienen especificados en el Anexo 1. Los espacios que se regulan comprenden: Aulas. Laboratorios docentes –separados de aulas y salas de tutorías–. Laboratorios de investigación. Despachos de profesores. Seminarios. Cada uno está regulado por el número de metros que debe disponer en relación con el número de alumnos, el mobiliario, la disponibilidad y flexibilidad exigida, entre otros requisitos.

–Centro de Recursos para Aprendizaje y la Investigación (CRAI). Comprende los servicios, tanto físicos como virtuales, entre los que se incluye la biblioteca. En su conjunto debe permitir la utilización simultánea de, al menos, el 10% de alumnos matriculados.

–Equipo informático: aulas, servicios generales, con conectividad a la red. No regula el número de ordenadores por estudiante, sólo indica “el número adecuado”. El acceso a los requisitos docentes y científicos, vía servicios web, también debe garantizarse.

- Las exigencias adicionales destinadas al ámbito de las Ciencias de la Salud se establecen en el anexo 2. y 4. Aluden de modo general a la exclusividad del uso académico; el cumplimiento de la legislación vigente en cuanto a las condiciones de prevención de riesgos laborales, acústicos y de habitabilidad, así como a las condiciones arquitectónicas que requieren el acceso y movilidad de las personas con discapacidad.

- El punto 1 de esta regulación, de aplicación tanto para las universidades públicas como para las privadas, presenta algunas modificaciones. Se ha reducido la exigencia establecida para los Laboratorios docentes, de los 7 metros cuadrados por alumno exigidos se ha pasado a 5. También se ha flexibilizado la exigencia establecida para los Laboratorios

de investigación, de los 15 metros cuadrados por profesor o investigador actuales a la franja entre 10 y 15. Los seminarios han ampliado la exigencia, de los 2,5 metros cuadrados por alumno matriculado se ha pasado a 3, “garantizando un mínimo de uso simultáneo por parte del 5% de los alumnos”.

- Actualiza y adapta a las necesidades tecnológicas, de modo muy general, el apartado destinado al CRAI, únicamente Biblioteca en la normativa actual, definiendo el espacio mínimo necesario: utilización simultánea de, al menos, un 10% del número total de alumnos matriculados.

- No hay diferencias esenciales en lo referente a las exigencias para las enseñanzas en el ámbito de las Ciencias de la Salud, tanto en lo concerniente a las universidades públicas como a las privadas. Corresponde a los Ministerios correspondientes, Educación y Salud, el establecimiento de los requisitos referidos a la dotación e instalaciones de las Instituciones Sanitarias, como en la LO 6/2001, Disposición adicional séptima. Puntualiza la denominación de “Hospital Universitario” y establece la vía de los convenios con instituciones, tanto públicas como privadas, para garantizar la disponibilidad de los medios clínicos necesarios para las enseñanzas de Odontología, Podología, Psicología, etc.

- Siguiendo el espíritu renovador del EEES, que fomenta la docencia, en especial de ciertas titulaciones, en las entidades colaboradoras, hospitales, centros tecnológicos, centros de innovación, startups, etc. se propone un cambio en la redacción y sustituir: “las universidades y sus centros deben disponer de instalaciones destinadas exclusivamente a uso académico” por “las universidades y sus centros deben disponer de instalaciones adecuadas y compatibles con el uso académico”.

- Los requisitos de espacios, detallados en el Anexo 1, referidos a aulas, laboratorios, despachos, seminarios pueden ser muy exigentes, salvo que se calculen de nuevo en términos globales, de media y no elemento a elemento.

Garantía de actividad (Art. 8)

Para garantizar la continuidad de los centros, las universidades en vías de creación, tanto públicas como privadas, deben aportar:

- a) Un estudio de viabilidad económica del proyecto. Las universidades privadas, además, entre los gastos previstos deberán incluir una partida con el porcentaje destinado a becas y ayudas (estudio e investigación).

b) Las Universidades privadas también deben aportar garantías financieras que aseguren su financiación económica, proporcionales al número de títulos ofertados y de alumnos matriculados.

c) El compromiso de mantener en funcionamiento la universidad y cada uno de los centros durante el tiempo suficiente a fin de que permita finalizar los estudios a los alumnos.

- Aunque parece lógico que se pidan garantías financieras para asegurar el funcionamiento de la actividad universitaria, puede contradecir el art. 10 de la Ley de libre acceso de Servicios y el art. 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Inicio de actividades (Art. 10)

Lo esencial de este artículo de tres puntos, salvo la referencia a la documentación aportada, explicitada en el Anexo 3, queda reflejado en:

a) El órgano competente de la Comunidad Autónoma es el que autoriza el inicio.

b) El procedimiento de autorización se iniciará a solicitud del interesado y tendrá una duración máxima de seis meses.

- En el punto 1, hay una variación respecto al RD 557/1991, art. 15, en donde la formulación difiere entre las Univ. públicas y las privadas. La autorización de las públicas la realiza la “Administración educativa competente, previa homologación por el Consejo de Universidades de los correspondientes planes de estudios de las enseñanzas que se vayan a impartir” (art. 15, Uno). Mientras que la apertura de las privadas corre a cargo de la “Administración competente en un plazo no superior a seis meses, previa comprobación de que se han cumplido los requisitos adquiridos por la entidad y han sido homologados por el Gobierno los títulos oficiales a expedir por la misma” (art. 15, Dos).

- El Borrador atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de la autorización del inicio. Se unifica el criterio para los dos tipos de universidades; se suprime la comprobación de los títulos oficiales en las privadas, que ya queda regulado en el lugar correspondiente.

- El inicio de actividades de la universidad, una vez creada o reconocida, puede entenderse que se trata de la exigencia de una doble licencia para el ejercicio de la actividad universitaria: la primera, para crear o reconocer la universidad, y la segunda, para ejercer la actividad.

- Acorde con los criterios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, debería establecerse el procedimiento de “declaración responsable”, y entenderse concedido por silencio positivo.

Supervisión y control (Art. 11)

Las universidades deben presentar al órgano competente de la Comunidad Autónoma una memoria de sus actividades, docentes e investigadoras.

El órgano competente de la Comunidad Autónoma será el que, en caso de incumplimiento de los requisitos jurídicos de una universidad, requerirá su regulación. La evolución del número de estudiantes será criterio particular a tener en cuenta.

En caso de incumplimiento y, previa audiencia, la Administración podrá revocar la autorización de inicio de la actividad de la universidad en su conjunto o a alguno de sus centros.

- El art. 5 Tres del RD 557/1991 se recoge sin variación en el punto 1 del Borrador. En la legislación vigente, los puntos 2 y 3 del Borrador sólo se aplican, con algunas alteraciones, a las universidades privadas, LO 6/2001, Disposición adicional novena, punto 3 y RD 557/1991, art. 12.

- Este artículo contiene una disposición de mucha mayor importancia de la que podría parecer por su ubicación en la norma. De hecho, contempla el control periódico, de carácter anual, del cumplimiento de los requisitos exigidos e, incluso, puede llevar a la revocación de la autorización de la actividad, por tanto, debiera tener una regulación más detallada en procedimiento y características.

- La remisión por la universidad afectada de una memoria comprensiva de sus actividades docentes e investigadoras es excesivamente generalista, resulta confusa sobre el modo en que las administraciones van a ejercer las facultades inspectoras y da lugar a que la aplicación del procedimiento sea diferente según las CCAA y, en consecuencia, discrimina a las universidades. Debiera señalarse cómo deben las CCAA ejercer las competencias. Cuáles serían los mecanismos que evidencien los posibles incumplimientos y el plazo de ejecución. La falta de regularización del funcionamiento de las competencias y de control, por otra parte, lleva a alejar al sistema universitario de la pretendida calidad y de la credibilidad que se pretenden conseguir.

“Centros que impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos extranjeros”. (Art. 12)

- Este artículo necesitaría una mayor aclaración sobre todo en lo que concierne a los requisitos establecidos.

Efectos de autorización (Art. 13)

- Debiera incluir también a los centros adscritos y sus requisitos, a fin de evitar el vacío legal que quedaría al derogar el RD 557/91.

Acreditación institucional de centros (Art. 14)

1. La ANECA o los órganos de evaluación de las CCAA, inscritos en el EQAR, a solicitud de la universidad, emiten el informe de evaluación favorable. El Consejo de Universidades dicta y envía la resolución de acreditación a la universidad, a la Comunidad Autónoma y al Ministerio, a los efectos de inscripción de los centros acreditados en el Registro de Universidades, Centros y Titulaciones.

2. Requisitos:

1. Haber renovado la acreditación oficial de al menos la mitad de los títulos oficiales de grado y máster que impartan.

2. Contar con la certificación de la implantación de su sistema de garantía interno de calidad.

3. Si un título, o más, se imparte en varios centros de la misma universidad, no se puede solicitar la acreditación de dichos centros hasta que se renueve la acreditación del título(s).

4. El certificado de implantación de su sistema de garantía interno de calidad podrá ser expedido por la ANECA u otra agencia de las CCAA inscrita en la EQAR.

5. La renovación de la acreditación de los centros se deberá producir antes del transcurso de los 5 años contados a partir de la fecha de obtención de la primera resolución de acreditación. La solicitud deberá incorporar un informe de un panel de expertos externos e independientes. La evaluación la realizará la ANECA u otra de las CCAA inscrita en la EQAR.

6. Si la resolución del Consejo de Universidades es desestimatoria, el plazo para renovación de la solicitud no será superior a un año desde la fecha de la resolución.

- Este artículo regula la acreditación institucional de los centros de una universidad. En general, se puede aceptar con un juicio positivo, ya que puede servir para reducir la burocracia asfixiante de estos procesos sin merma de la garantía de la calidad universitaria.

- No obstante, al exigirse que al menos se haya acreditado individualmente la mitad de los títulos del centro cuya acreditación institucional se pretende, durante un período de tiempo no desdeñable va a implicar una multiplicación de procesos (los de los títulos en sí y además los de los centros). Si al final se quieren reducir los procesos (o al menos el aumento desmedido de recursos destinados a éstos), debería fomentarse esta acreditación sin esperar a acreditar la mitad de los títulos del centro (por ejemplo, si la Universidad en su conjunto ya ha acreditado un número significativo de los títulos que imparte).

- Por otro lado, parece incorrecto que la no acreditación del centro implique la necesidad de que la Universidad solicite la renovación de la acreditación de todos sus títulos; este texto debe matizarse indicando que afecta exclusivamente al Centro y a los títulos cuya oficialidad desee mantenerse, y todo ello sin perjuicio de las re-acreditaciones de la mitad de los títulos del Centro cuya acreditación ya fue concedida antes de solicitar la acreditación institucional.

- Y, como se ha indicado, para evitar la confusión de que las agencias de evaluación participen de las funciones de supervisión y control de las Universidades que incumben exclusivamente a las Administraciones educativas, debería regularse la llamada acreditación institucional íntegramente en el RD regulador de la ordenación de las enseñanzas universitarias, pues es en esa instancia donde se regulan las consecuencias de esta acreditación.

Disposiciones adicionales

Adicional primera. Adaptación de las Universidades y centros universitarios a los requisitos previstos en este Real Decreto

Plazo para cumplir los requisitos, personales, de infraestructura y medios materiales, 3 años.

Las universidades ya creadas deberán presentar el plan al que se refiere el art. 5.3.: cuando quieran implantar titulaciones de un ramo en la que no tienen oferta.

Los centros que imparten enseñanzas universitarias con arreglo a sistemas educativos extranjeros disponen de 3 años para su adaptación.

- Convendría ampliar a cuatro o cinco años la duración del período de adaptación al nuevo RD, que es la duración normal de un estudio universitario de grado en la actualidad.
- Llama la atención que no se regulen los centros adscritos, ni en su creación ni en su adscripción misma, a semejanza del RD precedente.

III. Comentarios finales

Como ya se ha visto en el articulado, son diversas las razones por las que se propone que este Borrador debería ser revisado y matizado tanto en su conjunto como en su articulado, para que dé respuesta apropiada a su denominación y objeto, ya que, además de la creación, pretende la supervisión y control de las universidades y no la mera acreditación de títulos. En definitiva, la introducción de estos aspectos resulta confusa y requeriría una regulación integral del RD 1393/2007 en orden a la regulación de las enseñanzas oficiales.

El objetivo que pretende alcanzar en torno a la Ley de unidad de mercado, que se expone en el preámbulo y que está avalado por el Informe de la Comisión de Expertos, designada por el Ministerio de Educación para la Reforma del Sistema Universitario, a tenor de lo que queda reflejado en el articulado, no parece que pueda ser alcanzado. Este Borrador precisa de una mayor coherencia con la norma fijada y de medidas imaginativas para que el sistema universitario resulte cohesionado y orientado, desde la cualidad y la especialización, hacia la calidad y su mejora. Convendría, por lo demás, un mayor énfasis y desarrollo de la normativa.

En este contexto, consideramos que la modificación de un Real Decreto con casi 25 años de trayectoria, dedicado primariamente a la regulación de la creación o reconocimiento de Universidades y Centros de Enseñanza Superior y de su supervisión y control, debería pretender algo más que la adaptación a los textos legales y reglamentarios que, en esta materia, se han prodigado con posterioridad. El proyecto de Real Decreto reproduce en gran medida el articulado de su antecedente, tal vez intensificando, con mayor o menor grado de justificación, sus requisitos y condiciones, determinando un alto grado de uniformidad en las características requeridas a las Universidades. Cabría preguntarse, sin embargo, si las transformaciones que han ido aconteciendo en el ámbito universitario (y que ya reseña el Preámbulo de la Ley Orgánica de Universidades de 2001) no demandarían una respuesta más imaginativa que permitiera un sistema universitario español ciertamente vertebrado, cohesionado y orientado a la calidad y mejora continua, pero también desde la cualidad y la especialización. Para ello habría que tener en cuenta también la llamada de atención

(señalada en el Informe de la Comisión de Expertos designada por el Ministerio de Educación para la Reforma del Sistema Universitario Español) en pro de la necesidad de reformar –también en su regulación jurídica– el sistema universitario español para, entre otros fines, servir de impulso al desarrollo social y económico de España mediante la excelencia, la diferenciación y la especialización. Nos podríamos preguntar también por la vigencia de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (citada expresamente en el Preámbulo del proyecto de Real Decreto).

Por otro lado, debería aclararse con mayor nitidez el objeto de este RD. Tal como se ha visto, en los art. 1 y 11 no se indica cómo se ejercen las competencias de las Administraciones educativas, ni los mecanismos con arreglo a los cuales se apreciarían los posibles incumplimientos de la Universidad, ni en qué momento se efectuarían las revisiones. Esta exigencia se contrae a reclamar la remisión por parte de la Universidad de una memoria comprensiva de sus actividades docentes e investigadoras. El ejercicio cabal de estas funciones es, en efecto, indispensable para sostener la solidez y credibilidad del sistema universitario y para evitar el alejamiento de la búsqueda de la calidad. Por este motivo, resulta preocupante que no se detalle el funcionamiento de las competencias de supervisión y control de las Universidades por parte de las Administraciones educativas.

Se crea una nueva figura de acreditación institucional de Centros (capítulo IV), que presenta rasgos positivos, pero sorprende que se regule en este RD, puesto que podría estimarse que constituye una forma más o menos solapada de llevar a cabo las funciones de supervisión y control, aunque la acreditación institucional de Centros se basa –si nos ceñimos a la letra del RD– en criterios diferentes a los exigidos para la creación y continuidad de una Universidad. En suma, podría parecer que las facultades inspectoras y la comprobación de los requisitos demandados se derivan en el RD hacia otra instancia, como son las Agencias de Evaluación, cuyo informe es determinante para la acreditación de un centro y que, sin embargo, carecen manifiestamente de competencia para el ejercicio de funciones de supervisión y control.

Finalmente, a modo de síntesis, la notoria presencia de las Agencias de Evaluación queda remarcada en:

- La evaluación del plan académico de la creación de una Universidad; la implantación de titulaciones en una rama donde no existe oferta en la Universidad.
- La evaluación de los títulos extranjeros; y, como se ha indicado, en la acreditación institucional de Centros.

Ni por razones técnico-jurídicas (su naturaleza jurídica), ni por razones prácticas (los medios disponibles), parece conveniente que la intervención de estas agencias de evaluación deba ser tan decisiva cuando se trata de la creación o el reconocimiento de Universidades y de la supervisión de su actividad.

Por el contrario, se echa en falta que estas funciones de supervisión y control encomendadas a las Administraciones educativas (y que no pueden desempeñar las agencias de evaluación) sean reguladas de manera más precisa y garantista en cuanto a su procedimiento, habida cuenta de las consecuencias radicales que de su ejercicio se pueden derivar. De esta forma, un ejercicio real y ponderado de estas funciones permitiría aumentar la confianza en el buen funcionamiento del sistema universitario.

Finalmente, tal como se indicaba en el art. 1, se solicita la regulación íntegra de todos los aspectos que aborda este RD para que alcance los objetivos propuestos¹.

¹ Para la elaboración de este informe se han tenido en cuenta los comentarios al Borrador hechos por las Universidades de Comillas y Deusto (2014).

RELACIONES INTERNACIONALES

HACIA UNA RED IBEROAMERICANA DE DEFENSORES¹ UNIVERSITARIOS

Prof. Dr. José Manuel Palazón Espinosa

Defensor de la Universidad de Murcia

La Comisión Ejecutiva de CEDU (Conferencia Estatal de Defensores Universitarios) abordó en su primera reunión, en diciembre de 2013 y en Palma de Mallorca, la conveniencia de apostar por una mayor relación con los Defensores² del ámbito iberoamericano. Esa apuesta partía de la constatación de la similitud de las características de las Defensorías en ese ámbito: procedimiento de elección, independencia, defensa de derechos y libertades de todos los miembros de la comunidad universitaria y no sólo de los estudiantes, mandato limitado en el tiempo y no profesionalización del cargo,...En ese contexto nos parecía deseable caminar hacia la creación de una Red Iberoamericana de Defensores que facilitase el intercambio de experiencias, la reflexión sobre nuestras funciones, el aprendizaje mutuo...y la contribución a extender la implantación de Defensorías en las universidades de Iberoamérica, como una aportación específica al desarrollo de los valores democráticos en el ámbito Iberoamericano.

Para iniciar ese proceso de confluencia quisimos contar con la experiencia de REDDU (Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismos de Defensa de los Derechos Universitarios) que es una organización mexicana de defensores de la que son socios, regulares o fundadores, los defensores de 20 universidades mexicanas, y en la que participamos, como socios honorarios, 15 defensores españoles³ y defensores de Panamá (Universidad de Panamá), Honduras (Universidad Nacional Autónoma de Honduras), El Salvador (Universidad de El Salvador), Perú (Pontificia Universidad Católica del Perú), Colombia (Universidad del Atlántico de Colombia) y Brasil (Universidade Federal do Rio de Janeiro).

¹Cuando utilizo la palabra Defensor, se debe entender que es un término genérico que incluye a mujeres y a hombres, a Defensoras y Defensores.

² Se utiliza el término genérico de Defensor para hacer referencia a la gran variedad de figuras con funciones similares: Procurador, Ouvidor, Provedor do Estudante, Tribunal de Garantías, Sindic... y siempre refiriéndose a su acepción femenina o masculina.

³ Pertenecen a REDDU los defensores de las siguientes universidades españolas: Complutense, Autónoma de Madrid, Alcalá de Henares, Politécnica de Madrid, Murcia, Carlos III, Rey Juan Carlos, Vigo, Castilla la Mancha, Cantabria, Girona, UNED, Lleida, Oberta de Catalunya y Politécnica de Catalunya.

Las reuniones de REDDU tienen una faceta organizativa, las Sesiones Ordinarias o Extraordinarias, en la que los socios honorarios (extranjeros) no tenemos voto; y otra formativa, de debate e intercambio de experiencias que se suele traducir en una actividad paralela. Así, desde 2006 se vienen realizando sesiones temáticas, reuniones binacionales México-España, Seminarios de Derechos Universitarios... Esas sesiones paralelas han sido una buena ocasión para establecer relaciones entre los asistentes, para comprobar la gran coincidencia entre el diseño de la figura del Defensor en los distintos países de los socios de REDDU y para constatar que nos unen problemas, objetivos y preocupaciones. Por otra parte, y no menos importante, en los encuentros en los que he participado he podido detectar una gran facilidad para establecer, mucho más allá de lo institucional, relaciones francas de amistad y colaboración con las personas que compartimos esta hermosa tarea.

Precisamente, la idea de crear un ámbito específico de encuentro para los Defensores iberoamericanos la estuve compartiendo con algunos colegas durante mi segunda participación en una reunión de REDDU, celebrada en 2011 en las instalaciones de la UNAM⁴. Se trataba de aprovechar las relaciones entabladas en el seno de REDDU para crear un espacio no vinculado a ningún país y dónde se pudiesen integrar las Defensorías Universitarias de los diferentes países iberoamericanos, sin necesidad de asociarse la REDDU mexicana. Esa misma idea la expuse, un mes después, en la IV Asamblea General de CEDU en 2011, en Cartagena. Posteriormente, he vuelto a insistir en esa idea en la reunión de Zacatecas (2013) y en conversaciones, en 2014, con el Secretario General y con el Presidente de REDDU.

En la misma dirección se ha manifestado el Dr. Argimiro Rojo Salgado, Presidente del Tribunal de Garantías de la Universidad de Vigo⁵: “en el transcurso del Encuentro Internacional de Defensores Universitarios celebrado la ciudad de Cuernavaca (México, 2012) se acordó, y tras debatir una propuesta presentada por mí, iniciar un proceso encaminado a explorar la posibilidad de crear una Asociación o Red Internacional de Defensores Universitarios. Yo mismo me comprometí a asumir una función dinamizadora de dicho proceso. Pienso que, en el contexto de un mundo globalizado e interdependiente, y en el que están en marcha procesos imparable de integración en todos los ámbitos, resulta totalmente coherente, útil y necesario que las Defensorías “Universitarias” pongamos en

4 VIII Sesión Ordinaria y el II Seminario Internacional sobre Derechos Humanos y Derechos Universitarios en las Universidades e Instituciones de Educación Superior.

5 Figura equivalente a Defensor Universitario.

práctica esta dimensión universal y universalizante que por definición tanto nos caracteriza. Juntos y trabajando en red podemos hacerlo mejor”⁶.

En el Seminario Internacional en Homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor, celebrado en 2012 en Cuernavaca, el profesor Rojo vuelve a insistir en esa idea: ¿Por qué los Defensores Universitarios no trabajamos un poco más el tema relativo a nuestras relaciones con las distintas Defensorías existentes, tanto a nivel nacional como internacional, lo que permitiría intercambiar información y potenciar y difundir nuestra institución así como sus funciones? ¿Y, en este sentido, por qué no formalizamos y practicamos una relaciones estables y fluidas con: a) los demás Defensores universitarios existentes en el mundo (Europa, América...), creando o mejorando organizaciones y redes tanto de ámbito regional como global; b) los Defensores de nuestras regiones, Estados y, en el caso europeo, con el propio Defensor del Pueblo Europeo, incorporándonos a la ya mencionada Red de Defensores Europeos; c) los otros Defensores de ámbito y naturaleza sectorial, a través incluso de algún convenio, que posibilite el conocimiento y la colaboración en aras de fortalecer el desarrollo de los derechos y libertades fundamentales de los miembros de la comunidad universitaria, convenios que, por ejemplo, permitan trasladar o informar de aquellos asuntos en los que por su contenido resulte necesaria la ayuda y la cooperación.

Sin perjuicio de la conveniencia de crear una red global o mundial, opino que deberíamos dedicar nuestros primeros esfuerzos a potenciar las relaciones en el ámbito iberoamericano, aprovechando nuestras relaciones históricas y culturales, la existencia de Redes de Universidades, de Encuentros de Rectores organizados por Universia o de programas de cooperación y, sobre todo, la gran similitud entre nuestros modelos de Defensoría que, a su vez, presentan grandes diferencias con los de otros países de nuestro entorno americano (EE.UU., Canadá) o europeo (Austria, Alemania, Reino Unido,...). Volveré más adelante sobre este importante aspecto.

Consciente de la importancia de las relaciones internacionales en el ámbito universitario, y pensando en dar un impulso a esa Red Iberoamericana, la Comisión Ejecutiva de CEDU decidió introducir una Mesa Redonda en el último Encuentro de Badajoz (octubre de 2014) con el título: “Las defensorías universitarias en el ámbito iberoamericano: situación actual y proyectos de colaboración”. En la Mesa Redonda participaron como ponentes el Presidente de REDDU y Procurador de los Derechos

6 Una aproximación a la institución del defensor universitario: el caso español, Argimiro Rojo Salgado https://www.uvigo.es/opencms/export/sites/uvigo/uvigo_gl/DOCUMENTOS/tgarant/Texto_para_IX_Encuentro_REDDU_Mxxico_2012a.pdf

Académicos de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (Lic. Jorge Arturo García Rubí) y la Defensora de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Dra. Catalina Romero Cevallos de Iguíñiz) y yo mismo, como moderador y leyendo la intervención de la Ouvidora Geral de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (Dra. Cristina Ayoub Riche) que no pudo asistir por problemas de última hora. Una de las conclusiones de esa Mesa Redonda fue la conveniencia de apostar por la creación de una Red Iberoamericana de Defensores.

Implantación de las Defensorías en el ámbito Iberoamericano

Actualmente la figura del Defensor Universitario está muy extendida en México, Brasil, España o Portugal, pero apenas está implementada en grandes países como Argentina⁷, Perú⁸, Ecuador⁹, Chile¹⁰, Colombia¹¹ o Bolivia¹². También existen Defensorías en países pequeños como Costa Rica¹³, Nicaragua¹⁴, Honduras¹⁵, El Salvador¹⁶ o Panamá¹⁷.

Las primeras Defensorías Universitarias en el ámbito Iberoamericano nacieron hace 30 años en México (UNAM, 1985) y en España (en 1985 se aprueba la creación de la figura en la Universidad Complutense y en la de Granada, aunque fue la de León la primera universidad en contar con un Defensor en 1988). En el caso español, la creación de la figura se apoya legalmente en el principio de autonomía universitaria contemplado en la Constitución de 1978. Sin embargo, considero que su rápida extensión se debe a la necesidad social de establecer mecanismos de control de los poderes públicos y de defensa de los derechos de los ciudadanos cuando apenas habían pasado 10 años de la muerte del Dictador y 8 años desde las primeras elecciones generales democráticas. Así, en 1996 ya se habían

7 Universidad de Córdoba.

8 Pontificia Universidad Católica del Perú (asociada a REDDU), Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

9 Universidad Central: sólo para estudiantes.

10 En fase de creación en la Universidad de Chile: <http://www.uchile.cl/noticias/109774/senado-respalda-proyecto-de-creacion-del-defensor-universitario>

11 Universidad Industrial de Santander y Universidad del Atlántico (asociada a REDDU).

12 Universidad Mayor de San Andrés, Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (el primer Defensor es un estudiante, pero se ocupa también de docentes y administrativos).

13 Universidad Nacional, Universidad de Costa Rica y UNED: sólo para estudiantes.

14 En fase de creación en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.

15 Universidad Nacional Autónoma de Honduras (asociada a REDDU).

16 Universidad de El Salvador (asociada a REDDU).

17 Universidad de Panamá (asociada a REDDU).

elegido 17 Defensores y se consiguió realizar el primer Encuentro Estatal en la Universidad Jaume I. En años sucesivos se siguen celebrando esos Encuentros Estatales y, en el X Encuentro de 2007 en la UPM, se decide crear la CEDU. A partir de esa fecha se hacen coincidir los Encuentros Estatales y las Asambleas Generales de CEDU, que va aumentando el número de Defensores asociados hasta llegar a los 61 actuales.

En el caso mexicano, las Defensorías de seis universidades crean la REDDU en 2005, con la particularidad de que la asociación está abierta a la presencia de socios extranjeros, que aparecen como socios honorarios, mientras que para los asociados mexicanos se distingue entre los 6 fundadores¹⁸ y los 14 posteriores que se llaman regulares. A los 20 asociados mexicanos, con plenos derechos, se añaden los 15 españoles ya citados y otros 10 socios honorarios u observadores extranjeros, entre los que se encuentran los 6 iberoamericanos ya citados y defensores de Austria, Estados Unidos, Bélgica y Australia¹⁹. En el año 2014 REDDU ha celebrado, en Toluca, su IX Asamblea Ordinaria y el Congreso Internacional sobre la Misión de las Instituciones de Defensa de los Derechos Universitarios.

En Portugal, el Proveedor do Estudante es una figura cuyo objetivo es la defensa de los derechos de los estudiantes y está implantado en bastantes universidades (33 ya en 2011 en el I Encontro²⁰). El Proveedor do Estudante es una figura obligatoria, creada por Ley²¹ en 2007, como “entidade que exerce nos pressupostos da isenção, independência e liberdade a sua missão de mediação na garantia do cumprimento dos direitos e dos deveres dos estudantes”. En el II Encontro, en el que la Defensora de la Comunidad Universitaria de la Universidad de León estuvo invitada para hablar del modelo español, se decidió crear un Conselho Nacional de Provedores do Estudante do Ensino Superior.

Los Proveedores do Estudante se reúnen periódicamente y en 2014 ha tenido lugar el IV Encontro²² en la Universidade do Minho. Los Defensores de algunas universidades españolas cercanas a la frontera portuguesa (Extremadura, Coruña, Santiago de Compostela y Vigo), que mantienen redes de contacto con universidades portuguesas, están aprovechando

18 Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad de Guanajuato, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma de Aguascalientes.

19 <http://reddu.org.mx/>

20 <https://www.ua.pt/.../ReadObject.aspx?obj=27042>

21 <http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/40A12447-6D29-49BD-B6B4-E32CBC29A04C/1129/L622007.pdf>

22 <http://www.aaum.pt/index.php/noticia/show/id/1491>

esas relaciones institucionales para establecer relaciones de colaboración con los Proveedores do Estudante de las universidades socias.

Por último, en Brasil también están muy extendidas las Ouvidorias Universitarias y están asociadas en el Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU)²³, fundado en 1999 e integrado por 61 Ouvidorias. Una de las funciones del FNOU es la divulgación de la Institución de la Ouvidoria y el apoyo a las Instituciones de Enseñanza Superior interesadas en crear una Ouvidoria. Según información la página Web del FNOU, la primera Ouvidoria se crea en 1992 en la Universidade Federal do Espírito Santo, en 1997 sólo había 4 Ouvidorias, pero en 2001 se habían creado 28 y la cifra creció hasta 116 en 2011 según la ponencia presentada por la Dra, Cristina Ayoub en el II Seminario sobre Derechos Humanos y Universitarios organizada por REDDU²⁴. Las Ouvidorias se crean en Brasil, como las primeras Defensorías en España, por decisión de las universidades, después de un largo periodo de dictadura y a partir del principio de autonomía universitaria de la Constitución brasileña de 1988²⁵, que restauró la democracia.

II. ¿Por qué una Red Iberoamericana?

- Para aumentar la implantación de las Defensorías

El apoyo a la extensión de la figura del Defensor Universitario debe ser, en mi opinión, uno de los objetivos de una Red Iberoamericana de Defensores. Esa extensión puede ser una contribución específica al desarrollo de los valores democráticos en nuestro ámbito iberoamericano y ya hay experiencias positivas en esa dirección.

La relación, generada en el seno de REDDU, entre Defensorías de ambos lados del Atlántico, ha servido no sólo para extender la figura del Defensor Universitario a otras universidades mexicanas, sino para darla a conocer y favorecer su implantación en otros países. Así, la creación de la Defensoría de la PUCP tiene mucho que ver con la visita realizada a Lima en 2010 por el Secretario General de REDDU (Dr. Leoncio Lara Sáenz) y la presidenta de CEDU (Dra. María Teresa González Aguado), acompañados por el Defensor

²³ <http://www.fnou.com.br/site/>

²⁴ http://reddu.org.mx/reddu2/images/stories/documentos/VIII_Reunion_Ordinaria/CristinaAyoub/LasOuvidorasUniversitariasEnElBrasil.pdf

²⁵ Los mecanismos de defensa de los derechos universitarios en Brasil. Cristina Ayoub Riche http://148.206.126.2/sddhu/mecanismos_defensa.pdf

del Estudiante de Austria y Presidente de ENOHE²⁶ (Dr. Josef Leidhenfrost) para impartir la conferencia “Defensoría Universitaria: un paso adelante”. Precisamente Perú acaba de aprobar, en julio de 2014, una nueva Ley Universitaria²⁷ que establece en su artículo 133 la creación de Defensorías Universitarias en las universidades peruanas: “ La Defensoría Universitaria es la instancia encargada de la tutela de los derechos de los miembros de la comunidad universitaria y vela por el mantenimiento del principio de autoridad responsable. Es competente para conocer las denuncias y reclamaciones que formulen los miembros de la comunidad universitaria vinculadas con la infracción de derechos individuales. El Estatuto de la universidad establece los mecanismos de regulación y funcionamiento de la Defensoría”. La existencia de una Red Iberoamericana podría haber sido un importante elemento de ayuda al poner a disposición de las universidades peruanas nuestros diversos modelos y experiencias de Defensorías.

- Para enriquecernos con el intercambio de experiencias y reflexiones

Uno de los problemas de los Defensores Universitarios es la soledad y la dificultad de contrastar ideas, posiciones, reflexiones,.. al tratarse, en la mayoría de los casos, de un Órgano unipersonal. Esa necesidad de compartir experiencias y buscar conjuntamente soluciones a los problemas que se nos plantean ha dado lugar a la creación de las distintas Redes, Asociaciones, Conferencias, Foros,... de carácter nacional que nos permiten encontrarnos con personas que tienen que afrontar problemas parecidos. La experiencia aportada por las reuniones que he podido compartir con otros colegas iberoamericanos, fundamentalmente en el seno de REDDU, ha sido muy positiva y he podido aprender mucho de sus aportaciones y del conocimiento de su manera de organizar y orientar la Defensoría.

Evidentemente, un problema para organizar encuentros entre Defensores europeos y americanos es el elevado coste de los desplazamientos, aunque se podría estudiar la posibilidad de obtener financiación externa. No obstante, mi experiencia en CEDU me ha enseñado que, usando las nuevas tecnologías, se pueden establecer consultas e intercambio de opiniones con gran agilidad y sin que la economía sea un obstáculo. Se trataría de combinar la agilidad de la interacción virtual con la imprescindible y tradicional organización de reuniones con presencia física que, además de aportar formación y conocimiento, sirven para

²⁶ European Network for Ombudsmen in Higher Education

²⁷ <http://www.unmsm.edu.pe/transparencia/archivos/NL20140709.PDF>

establecer lazos personales que son muy importantes para la consolidación de cualquier organización humana.

El medio en el que escribo estas líneas, la nueva revista La Rued@, quiere ser precisamente un medio de intercambio de ideas y estar abierto a las personas responsables de las Defensorías Iberoamericanas. De hecho, en este número cero ya se pueden encontrar artículos de Defensores de México, Brasil y Perú.

- Porque tenemos muchas cosas en común:

~ No somos profesionales y tenemos limitación de mandato

En todos los países iberoamericanos las Defensorías son ocupadas por personas que ejercen temporalmente ese servicio para la comunidad universitaria, con una limitación general de 8 años en 2 posibles mandatos. En la mayor parte de los casos, el Defensor debe ser profesor de la propia universidad y reunir algunos requisitos adicionales. No obstante, como he comentado, hay universidades en las que la Defensoría puede ser desempeñada por alumnos o por personal no académico. También hay algunas universidades en las que el cargo no puede ser desempeñado por profesores en activo y es necesario ser un profesional ajeno a la universidad o ser un profesor jubilado o emérito²⁸. Esas características de temporalidad, no profesionalidad y pertenencia a la comunidad universitaria, se pueden también observar en el caso de los Médiateurs de las universidades francesas, en las que se está extendiendo rápidamente esa figura. Sin embargo, no es tan general en los Omdudsman o Ombusperson de las universidades anglosajonas y en muchas de ellas el cargo está desempeñado por una persona contratada para ese fin y que ejerce la función como profesional. Esta diferencia, la profesionalidad, se puede percibir en la invitación a la Conferencia de ENOHE de 2015²⁹, al hacer referencia a las distintas organizaciones: “Over the decades, networks were established, first ACCUO in Canada, next UCOA/TOA/ IOA in the United States, REDDU in Mexico, and most recently ENOHE in Europe. They support the professionalization of the job and the exchange of ideas and comparison of working concepts.”

28 Síndics de algunas universidades catalanas (Rovira i Virgili, Pompeu Fabra, Politècnica de Catalunya, Autònoma de Barcelona, Lleida).

29 http://www.enohe.net/wp-content/uploads/2014/12/ENOHE_Invitation_2015_noRegistrationForm_30032015.pdf

~ Somos independientes de las autoridades académicas

Aunque los procedimientos de elección son diferentes, los Defensores somos elegidos por alguna instancia universitaria y una de nuestras características comunes es la independencia respecto al Rector y a los Órganos de Gobierno. No somos una oficina administrativa de quejas, de atención al usuario o de información, aunque en muchas ocasiones los miembros de la comunidad universitaria acuden a nosotros para informarse o para pedir asesoramiento, precisamente porque les otorga más confianza nuestra opinión por tratarse de una instancia que actúa con independencia del resto de la estructura universitaria. Por otra parte, la independencia es fundamental para poder actuar con imparcialidad, que es una característica fundamental de nuestro comportamiento y que incide en la confianza en nuestras actuaciones.

~ No somos un órgano burocrático y ejercemos la *auctoritas*

No tenemos autoridad ejecutiva y nuestra capacidad de incidir en la mejora de nuestras universidades o de resolver los problemas de quienes acuden a nosotros depende exclusivamente de nuestra capacidad de argumentación y de persuasión, de nuestra autoridad moral y de nuestra credibilidad. No tenemos que atenernos a los procedimientos administrativos, en muchas ocasiones lentos y tediosos, sino que podemos enfrentar los problemas que nos plantean las personas que acuden a nosotros con mucha más agilidad, utilizando el diálogo, la intermediación, los buenos oficios, la empatía, el respeto y el sentido común. En definitiva, se trata de ver personas en lugar de fríos expedientes y hablar con otras personas para buscar soluciones razonables, ágiles y justas a los problemas.

~ Atendemos a todos los miembros de la Comunidad Universitaria

Mientras en los países anglosajones es normal que el Defensor se dedique exclusivamente a los estudiantes, teniendo una cierta similitud con un servicio de atención al cliente o al usuario, en nuestro ámbito lo más frecuente es que la Defensoría se ocupe de todos los miembros de la comunidad universitaria. En ese sentido el caso de Portugal constituye una singularidad al contar exclusivamente con Proveedores do Estudante.

~ Podemos hacer propuestas para mejorar la calidad de nuestra universidad

Esta es, en mi opinión, una de nuestras funciones más importantes. En muchas ocasiones, durante el tratamiento de un asunto planteado por una persona o por un grupo de

personas, detectamos que el problema no deviene de una mala actuación de una instancia administrativa o académica, sino de deficiencias de la normativa universitaria. En efecto, muchas veces cuando se elaboran las normas en el interior de nuestras universidades, los Órganos de Gobierno intentan contemplar su incidencia en diversos supuestos pero se les pueden escapar otros en los que la aplicación de esa norma puede resultar injusta. En esas circunstancias, tenemos la posibilidad de emprender actuaciones de oficio proponiendo modificaciones normativas que permitan evitar situaciones injustas o que ayuden a mejorar la eficiencia y la calidad de una universidad que sea respetuosa con los derechos y la dignidad de los miembros de la comunidad universitaria.

~ Nos regimos por el principio de justicia antes que por el de legalidad

En muchas ocasiones nuestra función es velar por que se respeten los derechos que contempla la normativa universitaria, evitando que se produzcan actuaciones arbitrarias. Sin embargo, la aplicación estricta de las normas puede ser injusta en algunos casos concretos. En estos supuestos, solemos atender primero al principio de justicia y actuamos para que se contemplen como excepciones aquellos casos en que la aplicación estricta del principio de legalidad puede ir contra los fines que perseguía quien elaboró la normativa. Como decía el profesor Artur Juncosa, Sindic de Greuges de la Universidad de Barcelona en 1997, “En la actuación del Defensor Universitario debe prevalecer la justicia sobre el derecho, la autoridad sobre el poder y el humanismo sobre la burocracia”; sabias palabras que suscribo en su totalidad y que han inspirado a muchos de mis colegas y amigos.

~ Tenemos funciones muy parecidas

Si se repasan las funciones de las distintas Defensorías o las memorias de actuación, se puede deducir que tenemos funciones similares y nos enfrentamos a problemas parecidos. Esa similitud hace que nos sea muy fácil reconocernos y sentirnos identificados cuando escuchamos a otro Defensor español, mexicano, peruano, brasileño... Evidentemente, hay problemáticas muy específicas en un país o en una universidad, pero muchos de los problemas a los que nos enfrentamos son comunes y nos puede ayudar mucho conocer cómo se han enfrentado a esos problemas otros Defensores.

III. ¿Quién debería impulsar la creación de la Red?

La iniciativa para la creación de una Red Iberoamericana no debe ser, en mi opinión, una indicativa europea o americana, sino una iniciativa conjunta impulsada simultáneamente

desde las dos orillas del océano que nos une o que nos separa. Por eso, CEDU y REDDU, que son las redes más antiguas en el ámbito iberoamericano y que tienen como socias a las primeras universidades en crear Defensorías, estamos manteniendo conversaciones de cara a impulsar conjuntamente ese proyecto. En este sentido espero mucho de la reunión conjunta que se va a celebrar en Madrid el próximo mes de junio. Podría tener un gran significado que se pudiese iniciar la constitución de esa Red Iberoamericana de Defensores, con el nombre que se acuerde, en este año para que coincidiese con el 30 aniversario de las primeras Defensorías. Una vez tomada la iniciativa, como una propuesta, se debería convocar un Encuentro Internacional de Defensorías Iberoamericanas para constituir la Red, decidir la forma de funcionamiento, establecer la periodicidad de las reuniones, fijar los objetivos, elegir a una comisión de coordinación, estudiar formas de financiación, valorar si la Red debería estar formada exclusivamente por las Defensorías que decidan integrarse o si podrían integrarla también las organizaciones actualmente existentes (REDDU, CEDU, FNOU, CNPEES) y tratar sobre todas aquellas cuestiones necesarias para iniciar la andadura de ese proyecto de lugar de encuentro.

IV. ¿Sólo Iberoamericanos?

Considerando nuestra pertenencia a Europa y nuestra implicación en la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), más conocido como Proceso de Bolonia, es evidente la conveniencia de relacionarnos con los Defensores europeos. Por tanto, el implicarnos en una Red Iberoamericana no se debe de considerar como una alternativa a implicarnos en una Red Europea. De hecho, varios Defensores españoles participamos activamente en las reuniones de ENOHE que, en la última reunión de Varsovia en 2014, aprobó una resolución que solicitaba a los Ministros de Educación que contemplasen, en la próxima Conferencia de Yerevan, el impulso a la creación de Defensores Universitarios en las universidades de los países que implicados en la construcción del EEES³⁰: “Las leyes nacionales que regulan las universidades y otras instituciones de educación superior dentro del espacio europeo deben estipular la importancia de la creación de defensores universitarios independientes u oficinas de tipo-ombudsman para poder actuar ante problemas y preocupaciones. Deberían gozar de la necesaria autoridad y autonomía en su campos (por ejemplo, sus oficinas deberían estar libres de órdenes e instrucciones por parte de otros órganos o autoridades dentro de sus instituciones) con el fin de mejorar las relaciones entre el

³⁰ <http://www.enohe.net/warsaw-resolution-spanish/>

cuerpo estudiantil y académico y los órganos administrativos, así como entre las de sus empleados, funcionarios y representantes, dentro y fuera el ámbito académico.

Además, la comunicación institucionalizada entre el alumnado y los órganos antes mencionados debe ser mejorada y facilitada por estos defensores con el fin de salvaguardar los derechos de los estudiantes y de todos los demás miembros de la comunidad universitaria cuando tengan que atender las quejas y problemas que puedan derivarse de las deficiencias en el trabajo diario de las universidades y otras instituciones de educación superior”.

Por tanto, nuestra apuesta por la construcción de la Red Iberoamericana no debe ir en detrimento de nuestra participación en ENOHE. Al contrario, apostamos también por animar a los miembros de CEDU a que aumenten su implicación en ENOHE porque compartimos el mismo EEES y pertenecemos a la Unión Europea aunque nuestros modelos de Defensoría tengan menos aspectos comunes con los de nuestros colegas europeos que los que tenemos con los iberoamericanos.

Por otra parte, ENOHE se ha convertido en la práctica en algo más que una Red Europea y se aproxima bastante a una Red Mundial. De hecho, en algunas reuniones hay una amplia participación de Defensores de Estados Unidos, Canadá, Australia o México, que puede ser similar o incluso superior a la de Defensores Europeos. Las excelentes relaciones de ENOHE con REDDU, CEDU, ACCUO³¹ o con muchos Defensores Universitarios de Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda, puede ser el germen de una Red Global que es complementaria y no contradictoria con la creación que aquí sugerimos de una Red Iberoamericana.

31 Association of Canadian College and University Ombudspersons

DEFENSORÍA UNIVERSITARIA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Prof. Dra. Catalina Romero
Defensora de la Pontificia Universidad Católica del Perú

I. Presentación y antecedentes

La Pontificia Universidad Católica del Perú es una universidad privada y católica, fundada en el año 1917 por el religioso de los Sagrados Corazones Jorge Dintilhac acompañado por cinco profesionales laicos peruanos. Presento a continuación algunas notas y datos relevantes sobre nuestra Universidad a manera de presentación general.

La universidad se guía y es reconocida por sus valores y el respeto a las normas y derechos que son la base de su sólida institucionalidad. Así mismo toma en cuenta valores humanos y cristianos, como la búsqueda de la justicia, equidad, solidaridad, pluralismo y tolerancia, que ponen en el centro a las personas que forman la comunidad universitaria. Es una universidad autónoma que se gobierna con participación de estudiantes, profesores y autoridades elegidas por los miembros de la Asamblea Universitaria.

Docentes y alumnos, así como egresados han participado en la defensa de los derechos humanos en el país como ciudadanos activos individualmente, en organizaciones de la sociedad civil o como funcionarios en instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo. Un ejemplo de esto es que durante el periodo 2001-2002 el Dr. Salomón Lerner Febres, Rector en ejercicio de la universidad, fue designado como Presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación por el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua y confirmado por el Presidente Alejandro Toledo.

Además de responder a situaciones concretas del país, a demandas de formación de profesionales y de producción de conocimiento y creación de innovaciones, la universidad está creciendo rápidamente, adecuando e innovando su organización para responder a estos cambios, así como creando nuevas instituciones.

En el año 2015, la Pontificia Universidad Católica del Perú, PUCP, tiene 20,707 estudiantes de pre grado, 6,132 estudiantes de posgrado (2015), y más de 50,000 estudiantes de educación continua. Entre el año 2009 y el 2015 el número de estudiantes ha crecido

17.5% en el pregrado, y 24.5% en el posgrado, siendo explosivo el crecimiento de alumnos en la oferta de educación continua.

Una institución nueva es la Defensoría Universitaria que se creó por iniciativa de un grupo de alumnos y autoridades universitarias, con el apoyo del equipo rectoral. En el Plan de Funcionamiento institucional (aprobado por la Asamblea Universitaria el 19 de diciembre del 2006) se había ya programado crear una Defensoría del Estudiante y evaluar la creación de una Defensoría del Docente pero no se lograba un consenso al respecto en las instancias de toma de decisión, ya que no existía en otras universidades nacionales una institución similar ni era requerida por la Ley Universitaria.

La relación que se estableció con la REDDU, red de defensores universitarios de México, y la CEDU, Conferencia Española de Defensores Universitarios, así como con defensores de Canadá y de Austria, contribuyó mucho a que se entendiera la importancia de contar con una Defensoría Universitaria que atendiera a todos los miembros de la Universidad.

En el 2010 se llevó a cabo una reunión con participación de estudiantes, autoridades universitarias y defensores universitarios invitados y se elaboró la propuesta de creación de la Defensoría Universitaria que se presentó al Consejo Universitario, siendo aprobada en el 2010 y presentada a la Asamblea Universitaria, el órgano máximo de gobierno de la PUCP donde se aprobó en el mes de mayo del 2011.

II. La Defensoría universitaria

La Defensoría fue creada por la Asamblea Universitaria el 9 de mayo del 2011 y la primera Defensora Universitaria fue elegida el 16 de marzo del 2012.

En la PUCP, la Defensoría es un órgano autónomo en el ejercicio de sus funciones e independiente de los órganos de gobierno de la universidad, incluido el rectorado. Está encargada de velar por el respeto de todos los miembros de la comunidad universitaria: alumnos, administrativos y docentes.

La Defensoría Universitaria de la PUCP es una de las primeras en crearse junto con la de la Universidad Nacional de Cajamarca, que se creó con anterioridad, pero desde el 2011 hasta el 2013 no estuvo en funcionamiento.

Hasta el año 2014 no existía ninguna norma que regulase las Defensorías Universitarias en el país. Es en ese año que el Congreso promulgó la Ley Universitaria 30220, que rige a las universidades nacionales, en la que se establece, mediante el artículo 133° que todas las

universidades (nacionales) deben contar con una Defensoría Universitaria, que se registrará también por el Estatuto de cada universidad. El Estatuto de la Pontificia Universidad Católica del Perú establece en el Título IV, Arts. 100 y 101 las funciones de la Defensoría y los procedimientos de elección y re elección y cese del Defensor Universitario. El Reglamento de la Defensoría Universitaria establece las normas generales para su funcionamiento.

III.El Defensor universitario o la Defensora universitaria

La Defensora Universitaria o el Defensor Universitario es elegido por la Asamblea Universitaria mediante votación secreta entre una terna de candidatos que es presentada por una comisión conformada por 6 miembros de dicho órgano: un vicerrector (que la preside), tres profesores y dos alumnos. Estos miembros son elegidos por la Asamblea Universitaria. Para ser elegido como Defensor, el candidato debe obtener una votación no menor de los dos tercios del número legal de miembros de la Asamblea Universitaria. Si ninguno de los candidatos consiguiera este número de votos, se realizará una segunda votación únicamente respecto del candidato que haya obtenido la votación más alta. En esta segunda elección, el candidato único deberá alcanzar una votación no menor que los dos tercios de la Asamblea. Si no la obtuviera, la comisión deberá presentar una nueva terna y así sucesivamente hasta lograr la votación requerida.

Las funciones de la Defensora Universitaria o Defensor Universitario se establecen en el Reglamento de la Defensoría Universitaria en el Título II, Art. 5:

Recabar de las distintas instancias o unidades de la Universidad la información que considere oportuna y necesaria para el cumplimiento de sus funciones; b) solicitar la colaboración de las autoridades y funcionarios de cualquier órgano universitario para el desarrollo de sus funciones; c) asistir al Consejo Universitario y a la Asamblea Universitaria cuando fuere requerida su presencia conforme al artículo 87° del Estatuto de la Universidad. Adicionalmente, puede solicitar su asistencia a la Asamblea Universitaria y al Consejo Universitario en las sesiones en las que se traten materias relacionadas a sus funciones; d) elaborar informes cuando lo considere oportuno; e) efectuar las recomendaciones y propuestas que considere adecuadas para la solución de los casos sometidos a su conocimiento; f) elaborar y presentar anualmente una Memoria de sus actividades en las que se reúnan recomendaciones y propuestas para la mejora de los servicios universitarios y el respeto de derechos en la Universidad; g) proponer acciones para fomentar una cultura de respeto de derechos en la Universidad; h) hacer de conocimiento de la comunidad

universitaria información concerniente a los temas de su competencia, mediante boletines y otros medios de comunicación de la Universidad.

IV. Asuntos atendidos con mayor frecuencia

La Defensora ha atendido entre el mes de marzo del 2014 y marzo del 2015 a 52 personas, de las cuales 42 han sido alumnos, 6 administrativos y 4 docentes. Para presentar los asuntos que se suelen presentar a la Defensora con mayor frecuencia me referiré a los tres grupos por separado.

En el grupo de los estudiantes: Uno de los problemas más frecuentes es la evaluación y la disponibilidad de los profesores para recalificar las pruebas y las notas. Éste es seguido por problemas en el proceso de matrícula, que se condiciona a las notas obtenidas que afectan la posibilidad de elección de horarios y profesores, así como alcanzar en vacante en los cursos más solicitados. El otro problema frecuente es la pérdida de permanencia en la universidad que está claramente reglamentada, pero que da lugar a apelación por parte de los estudiantes ante el Decano y el Consejo de la Facultad. Es en estos casos donde se recurre a la Defensoría por consejo o mediación. Otros reclamos menores se relacionan al trato de algunos profesores a los alumnos, seguidos por mala información o información insuficiente en lo que podemos llamar las ventanillas de atención a los estudiantes.

Los docentes no presentan muchas consultas ni quejas, y la mayoría de ellos han estado vinculados a problemas generales en el campus, más que a problemas particulares.

Y en el caso de los administrativos, la Defensora interviene como mediadora entre los trabajadores y la Oficina de Recursos Humanos por motivos de clima laboral, o maltrato a algún trabajador en particular.

En los tres años que me he desempeñado como Defensora Universitaria he recibido 134 consultas y casos que se distribuyen por año en el Gráfico I.

Hay que tener en cuenta que las resoluciones de la Defensora Universitaria en la PUCP no tienen carácter vinculante, por lo que no puede modificar por sí misma acuerdos o resoluciones emanadas de los órganos de la Universidad.

Como hemos dicho, al crearse la Defensoría Universitaria en la PUCP, en el año 2011 no había una legislación estatal que estableciera la creación de esta institución en las universidades peruanas, pero al promulgarse una nueva Ley Universitaria en el 2014 y posiblemente con la referencia de esta Defensoría Universitaria, la única en funcionamiento

en este momento, se incorpora en la Ley la creación de Defensorías Universitarias en las universidades en el país.

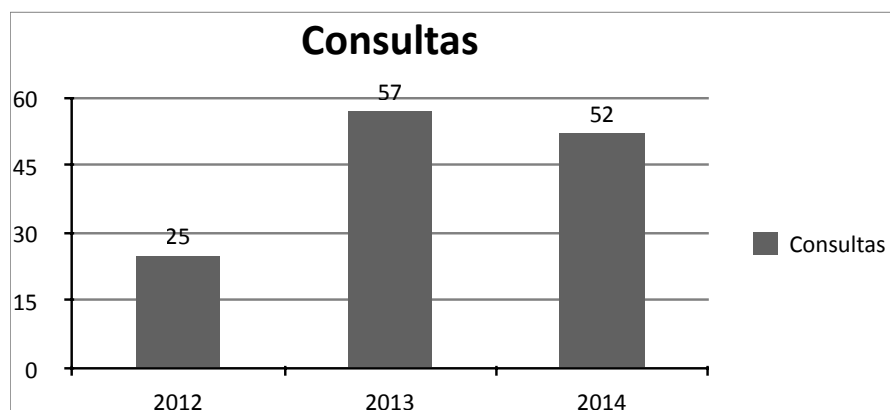


Gráfico 1: Consultas y casos 2012-2014

En el plazo que da la Ley se están modificando los estatutos de las Universidades, incluyendo la creación de Defensorías Universitarias, lo que ha llevado a la Defensora Universitaria de la PUCP a tener contacto tanto con la Universidad Nacional de Cajamarca, que ya ha vuelto a elegir un Defensor Universitario, como con otras universidades interesadas en crear una Defensoría Universitaria para adecuarse a la Ley.

Considerando la reciente promulgación de la Ley Universitaria que incluye a la Defensoría Universitaria y la creciente demanda que se está produciendo de información y formación sobre las funciones y la responsabilidad de esta institución en el medio universitario, y el impacto que puede tener en el respeto a los derechos humanos y universitarios en el país, considero muy importante tener en cuenta la formación de una red de Defensorías Universitarias a nivel nacional, buscando relación sobre todo en el caso de las Universidades nacionales o públicas, con la Defensoría del Pueblo a nivel nacional y regional.

Vinculado a una la oportunidad de establecer redes y contactos a nivel nacional en el Perú, la creación de una red iberoamericana sería muy oportuna para apoyar las iniciativas locales y nacionales.

El contacto que he sostenido como Defensora Universitaria de la PUCP, con la REDDU y el CEDU me ha permitido participar en eventos, intercambiar experiencias y validar las acciones que he venido realizando.

El papel que podrían tener redes nacionales como REDDU o CEDU dependería de su posibilidad de ampliar contactos a otras redes nacionales en América Latina a través de

visitas, intercambio de publicaciones, y el uso de medios de comunicación digitales que podrían servir como plataforma para ir estableciendo relaciones a nivel internacional.

Esto permitiría plantear un modelo de trabajo en red para las defensorías universitarias en el ámbito nacional, y el respaldo en el ámbito internacional para temas de derechos humanos en las universidades donde se está abriendo camino en los derechos universitarios. Dado que la actuación de los defensores no es vinculante, el respaldo que da la práctica y la casuística generada en las redes de defensores será muy importante para cada defensor en términos de legitimidad de sus propuestas.

Mirando hacia adelante, el intercambio internacional que se ha hecho posible gracias a la iniciativa de la REDDU y el CEDU con la colaboración de los Defensores y las Defensoras de otros países, que han participado en los eventos organizados por ambas redes tendrá que dar un salto proyectándose a una organización más inclusiva y por lo tanto más compleja y nueva. Una red para ofrecer información, abrir espacios de comunicación, ser una red abierta. Una nueva red, requiere de una nueva organización, y por lo tanto será un desafío para todos.

Habrà que preparar los Congresos Iberoamericanos con objetivos comunes, ofrecer diferentes actividades para el mejor intercambio entre países y con temas especializados para tratar en conjunto.

El financiamiento será un desafío, que deberá responder a la organización que deberá ser muy creativa e innovadora, y tendrá que ser enfrentado tanto con actividades desde el equipo central de coordinación, y con aportes de las organizaciones participantes como ha sido hasta ahora.