

**EL FIN DEL PLAZO PARA ADAPTARSE AL
GRADO, LAS SENTENCIAS JUDICIALES SOBRE
SU APLICACIÓN Y ANÁLISIS DESDE EL PUNTO
DE VISTA DE LA ACTIVIDAD DE LAS
DEFENSORÍAS. (REFLEXIONES A RAIZ DE LAS
SENTENCIAS 9/2016 y 168/2016 DE LOS
JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO Nº 1 DE PALMA DE
MALLORCA Y Nº 2 DE SANTIAGO DE
COMPOSTELA)**

Francisco Ortega Santana

Presidente del Órgano del Defensor Universitario de la Universidad de Las Palmas de
Gran Canaria

RESUMEN

De acuerdo con la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1393/2007, el 30 de Septiembre de 2017 es la fecha tope para que las universidades españolas puedan

realizar exámenes que permitan a los alumnos de las antiguas titulaciones finalizar sus estudios sin la necesidad de tener que adaptarse a la estructura del Grado.

Hasta el presente momento, en general, las universidades han permitido la realización de al menos cuatro convocatorias en los dos cursos posteriores a la finalización oficial de la impartición de las enseñanzas de diplomado o licenciado, algo que algunos defensores hemos entendido equivocado pues creíamos que, teniendo como premisa el cumplimiento de las normas de progreso y permanencia, la citada disposición transitoria segunda no obliga a ello.

En el presente año 2016 se han hecho públicos los fallos de dos tribunales de lo Contencioso-Administrativo que hacen una interpretación radicalmente opuesta de la norma lo que, a nuestro juicio, lejos de aclarar o facilitar la toma de decisiones respecto a la manera en la que debe aplicarse la citada disposición transitoria, genera una situación cuyo alcance se nos escapa a vislumbrar. En concreto, mientras una de ellas estima que los estudiantes tienen la posibilidad de ser evaluados hasta septiembre de 2017, la otra establece el límite de los dos años posteriores a la de la finalización oficial de cada uno de los estudios.

En el presente artículo se pretende hacer unas breves reflexiones sobre los motivos que han conducido a pronunciarnos a favor de los estudiantes que reclaman la posibilidad de realizar exámenes de las asignaturas pendientes hasta septiembre de 2017.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

El adecuado funcionamiento de cualquier comunidad es posible gracias a la existencia de normas y la actividad del Defensor Universitario, en la medida que requiere discernir si la universidad ha vulnerado los derechos de alguno de sus miembros, le obliga a utilizarlas constantemente. Los no especialistas en leyes, desconocedores de muchos

principios jurídicos básicos, sentimos cierta inseguridad cuando, al analizar los problemas que plantea la comunidad universitaria, apreciamos que la solución que entendemos justa se enfrenta con una norma, o una interpretación, que lo impide.

Sin embargo, aunque la mayoría de las recomendaciones que emanan de las oficinas de los defensores universitarios se apoyan en los reglamentos, decretos o leyes que marcan las pautas de actuación de la universidad, también suelen contemplar fin social que impregna a la universidad, que no puede obviarse. Es este servicio social uno de los aspectos que, a nuestro modo de ver, diferencia la actividad del gestor universitario de la del defensor universitario. Por regla general el gestor, el técnico, aplica el reglamento en el convencimiento de que si se tomaran en consideración los aspectos individuales sería imposible gestionar adecuadamente su área. El defensor, por el contrario, al tiempo que tiene que cumplir con los reglamentos, también debe apreciar los aspectos específicos de cada uno de los casos y esta dualidad le hace tener que resolver desde una posición más cercana al punto de vista ético que al punto de vista jurídico pues es posible que la norma, en su redacción, no hubiera contemplado determinados supuestos que fuera necesario subsanar.

Veamos, teniendo en cuenta las premisas anteriores, la situación normativa y los argumentos que sustentan nuestra opinión para decantarnos por la aplicación generosa de los períodos de adaptación al grado al tiempo que hacemos nuestra la incertidumbre que a los estudiantes afectados puede generarles la publicación de sentencias tan opuestas.

LOS ANTECEDENTES NORMATIVOS

La España del último cuarto del pasado siglo se caracterizó por profundos cambios políticos, sociales y económicos, cambios a los que no fue ajena la estructura universitaria. La firma de la Declaración de Bolonia en 1999 (1) obligó a las naciones

firmantes a adaptar la estructura de sus estudios universitarios a fin de establecer un sistema de titulaciones fácilmente comparables entre sí, permitiendo la confluencia hacia el denominado Espacio Europeo de Educación Superior.

La LEY ORGÁNICA 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (2), trató de plasmar las directrices que debía seguir una universidad que se encontraba en un momento de enorme crecimiento. La Ley, al mismo tiempo que respetó el alto grado de autonomía que la Constitución reconoce a las universidades, estableció la necesidad de la existencia de determinados órganos de control de carácter académico, económico o de política universitaria (basta recordar los Consejos de Gobierno, los Consejos Sociales, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o el Consejo de Coordinación Universitaria en el que participan los niveles autonómicos, estatal y). Pero, al tiempo que sentaba las bases sobre las que debía desarrollarse la universidad, ya en la exposición de motivos especificaba que todos los cambios estructurales previstos tenían como meta la integración competitiva en el “nuevo espacio universitario europeo que se está comenzando a configurar”.

Esta ley 6/2001 supuso un cambio radical en los conceptos de organización académica o, si queremos, en los conceptos organizativos y estructurales de las asignaturas que se venían impartiendo. Así, la norma introdujo el crédito europeo como unidad de medida del trabajo realizado por el alumno al tiempo que introdujo cambios sustanciales en los requisitos que debían cumplir los Proyectos Docentes de las asignaturas (los anteriores “Programas de la Asignaturas”) orientados a una mayor concreción de todo lo que tuviera que ver con el desarrollo de la docencia y con los sistemas de evaluación. Dicho de otro modo, los Proyectos Docentes se convertían en contratos que explicitaban los requisitos y los mecanismos que el alumno debía cumplir para superar cada una de las materias. Pero, a pesar de estos importantes cambios, la Ley

6/2001 todavía mantenía la clásica estructura de las enseñanzas universitarias en los títulos de Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero y Doctor, aunque ya anunciaba la posibilidad de que tales títulos fueran sustituidos en el futuro. La Ley Orgánica 4/2007, de 12 Abril (3), vino a dar respuesta a ese anuncio y especificó una “profunda reforma en la estructura y organización de las enseñanzas, basada en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado”.

A su amparo, el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales (4), vino a dictar los ejes alrededor de los que las universidades, sin renunciar al ejercicio de su autonomía, debían articular la organización e implantación de los nuevos títulos. En dicho sentido, la Disposición Adicional Primera especifica lo siguiente:

1. La implantación por las universidades de los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos previstos por este real decreto, podrá realizarse de manera simultánea, para uno o varios cursos, o progresiva, de acuerdo con la temporalidad prevista en el correspondiente plan de estudios.

2. En el curso académico 2010-2011 no podrán ofertarse plazas de nuevo ingreso en primer curso para las actuales titulaciones de Licenciado, Diplomado, Arquitecto, Ingeniero, Arquitecto Técnico e Ingeniero Técnico.

Es decir, en el transcurso de dos años académicos (2008-2009 y 2009-2010) todas las titulaciones debieron adaptarse a la nueva normativa y, con ello, todos los alumnos que ya cursaban alguna de las antiguas titulaciones, especialmente los últimos que se habían incorporado al sistema universitario o los que simultaneaban sus estudios con otras actividades (por ejemplo responsabilidades familiares o laborales) y que no podían alcanzar un nivel de progresión académica suficiente, debían tener muy presente la posibilidad de tener que adaptarse a la nueva estructura de Grado.

Pero el citado Real Decreto también puso límite a la finalización de los antiguos títulos. De ello se encargó la Disposición Transitoria Segunda al especificar:

A los estudiantes que hubiesen iniciado estudios universitarios oficiales conforme a anteriores ordenaciones, les serán de aplicación las disposiciones reguladoras por las que hubieran iniciado sus estudios, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional segunda de este real decreto, hasta el 30 de septiembre de 2015, en que quedarán definitivamente extinguidas. Ello no obstante, las universidades, sin perjuicio de las normas de permanencia que sean de aplicación, garantizarán la organización de al menos cuatro convocatorias de examen en los dos cursos académicos siguientes a la citada fecha de extinción.

¿QUÉ SITUACIONES HAN GENERADO LOS PRECEPTOS EXPUESTOS ANTERIORMENTE?

Para intentar dar respuesta a esta pregunta, bajo nuestro punto de vista es necesario centrar la atención en dos aspectos importantes de la disposición transitoria segunda. El primero de ellos es el de las normas de permanencia de cada universidad mientras que el segundo es el de la fecha límite para la realización de exámenes ligados a las antiguas titulaciones.

El artículo 46.3 de la Ley Orgánica de Universidades otorga a los Consejos Sociales la competencia para la aprobación de las normas de progreso y permanencia de los estudiantes universitarios. Basta leer las diferentes normas aprobadas para confirmar que cada universidad ha aprobado las normas que le parecían más adecuadas, existiendo una evidente diversidad de criterios. Sin embargo hay muchos puntos en común, algunos obligados por la propia Ley, tales como el número de convocatorias a las que tiene derecho cada alumno en cada una de las asignaturas. Por regla general cada alumno tiene

dispone de cuatro convocatorias, a las que se le pueden añadir una o dos de gracia, para superar cada materia. Desde el punto de vista del problema que nos ocupa, ello quiere decir que un estudiante que se hubiera matriculado en una licenciatura en el último curso académico posible (2009-2010) tenía el derecho de agotar entre cuatro y seis convocatorias de cada una de las asignaturas antes de que tuviera que adaptarse adaptarse a la nueva titulación de Grado. Además, debía tener presente el hecho de que no superar alguna materia significaba que, en el curso siguiente, dicha asignaturas ya no se impartirían (todos recordamos lo difíciles que fueron los años de transición en los que había que impartir una docencia adaptada a las nuevas directrices al tiempo que mantener seminarios y evaluaciones ajustadas a la antigua ordenación para respetar los derechos de los alumnos). Muchas universidades, conocedoras de las dificultades que este periodo transitorio significaba para ellos, otorgaron el máximo de convocatorias de gracia posibles pero, indefectiblemente, llegaba el momento en el que los alumnos tenían que elegir entre abandonar los estudios o adaptarse a las nuevas titulaciones, con lo lesivo para sus intereses académicos y económicos que ello significaba.

Hablo de intereses académicos y económicos por varios aspectos. Por un lado estaban los alumnos que cursaban alguna licenciatura (cinco años lectivos) y debían adaptarse al Grado (cuatro años lectivos) quienes, en general, no sufrieron excesivas lesiones en el reconocimiento de los créditos aprobados. Por otro lado se encontraban los alumnos que cursaban estudios de Diplomatura y que debían pasar de una estructura de tres años a una de cuatro años académicos. Un número importante de ellos se encontraban en la circunstancia de que le podían quedar dos o tres asignaturas para terminar la carrera y que, con la adaptación obligatoria al grado, podían tener que cursar el equivalente a un curso y medio o dos cursos académicos completos. Si a ello le sumamos los nuevos criterios en la aplicación de tasas académicas, sobran las explicaciones.

Pero, aún más; la nueva ordenación de los estudios universitarios traía consigo el necesario control de la actividad académica y económica por parte de los agentes universitarios y sociales. Los Consejos Sociales, en el uso de sus atribuciones, tomaron el mando en la elaboración de unas normas que regularan la vida académica del estudiante estableciendo unos límites de permanencia al tiempo que marcando los límites a cumplir año a año. Entre dichos criterios se encuentran las obligaciones de aprobar un mínimo de los créditos matriculados y de matricular obligatoriamente las asignaturas de cursos previos y el hecho de considerar como convocatoria agotada toda convocatoria correspondiente a una matrícula oficial, aunque el estudiante no se presente a la evaluación. Es cierto que se hacen diferencias entre los alumnos matriculados a tiempo completo y a tiempo parcial pero, al final, quienes no cumplan con los criterios pueden ser expulsados temporal o definitivamente de los estudios e, incluso, de la universidad de origen.

Puede discutirse sobre la oportunidad o la bondad de algunos de los criterios adoptados por cada uno de los Consejos Sociales, pero no es discutible la necesidad que había de ellos. En muchos casos, han venido a regularse (o reimplantarse) criterios de rigurosidad que, con el tiempo, se habían relajado en la universidad española tales como la desaparición de las asignaturas llave o el hecho de que simplemente no presentándose a un examen final no corría la convocatoria. Es cierto que haber permitido al alumnado cierta flexibilidad a la hora de decidir la organización de su progresión académica atendiendo a sus necesidades o capacidades facilitó que muchas personas pudieran acceder a la formación universitaria desde una situación laboral o familiar ya consolidada. Pero también es cierto que si tal flexibilidad no se ajusta a ciertos criterios académicos, carece de todo rigor pues sabemos que los contenidos de muchas materias básicas son prerequisitos para otras de cursos superiores y no mantener una progresión acorde con

la estructura intelectual de la titulación daba lugar a situaciones perversas tales como la de ver en los actos de graduación a alumnos que el día anterior se habían presentado a la evaluación final de una signatura de primer curso de la carrera y de la que sólo había agotado una convocatoria. Por tanto, las nuevas normas de progreso y permanencia vinieron a poner algo de cordura en estos aspectos.

Sin embargo, y desde el punto de vista que nos ocupa, la de la obligación a adaptarse a los nuevos planes de estudios, quizás las universidades no han sabido coordinar las realidades con las que se han visto en la necesidad de convivir: por un lado la confluencia de los nuevos y los viejos planes de estudios; por el otro el paso de una situación laxa a una realidad más restrictiva.

En líneas generales, el estudiante nunca ha conocido suficientemente las normas que regulan su paso por la universidad. Esto genera que en las oficinas de los Defensores Universitarios se reciban con mucha frecuencia consultas sobre aspectos perfectamente reglados en la normativa universitaria básica y que todos deberían conocer. Si a ello se le suma que estamos en una época de numerosos cambios normativos, es entendible que el desconocimiento y la confusión sean mayores y esta circunstancia les lleva a enfrentarse a situaciones que, en muchas ocasiones, podían haberse evitado con facilidad.

Sea como fuere, lo cierto es que, si nada lo remedia, la puesta en marcha de las nuevas titulaciones supondrá para muchos estudiantes la imposibilidad de terminar sus estudios de acuerdo a la anterior organización.

LOS PROBLEMAS CONCRETOS, LAS RESOLUCIONES JUDICIALES Y LAS DUDAS QUE GENERAN

El primer contacto con esta problemática la tuve a raíz de una consulta que realizó un alumno al Órgano del Defensor Universitario de la ULPGC en el último trimestre del

año 2014. En esencia, se trataba de un alumno de diplomatura al que le quedaban pocas asignaturas para terminar su carrera y que, por circunstancias familiares y laborales (recordemos la época tan precaria en la que está inmersa nuestra sociedad desde hace una década) tuvo que apartar temporalmente sus estudios. Cuando las circunstancias personales se lo permitieron, decidió reincorporarse para finalizar aquello que con tanto esfuerzo casi tenía al alcance de la mano pero se encontró que los estudios ya se habían extinguido y que la Universidad sólo le daba la opción de adaptarse al grado. Ello le obligaba a matricular un mayor número de asignaturas, siendo imposible para él hacerle frente tanto al nuevo coste económico como al incremento de tiempo que necesitaría dedicar para titularse. Puestos a estudiar su problema, centramos la atención en la disposición transitoria segunda donde dice: ...Ello no obstante, las universidades, sin perjuicio de las normas de permanencia que sean de aplicación, garantizarán la organización de al menos cuatro convocatorias de examen en los dos cursos académicos siguientes a la citada fecha de extinción. La fecha de extinción a la que se hace referencia es a la de 30 de septiembre de 2015 y, por tanto, parece evidente que el Real Decreto, al no establecer ningún otro límite, obligaba a las universidades a que ofertasen, al menos, cuatro convocatorias a todos los alumnos de las antiguas titulaciones, siempre que no incumplieran las normas de progreso y permanencia.

Basándonos en esta reflexión, elevamos una recomendación al Rectorado de la universidad en el sentido de que hasta septiembre de 2017 podrían realizarse evaluaciones de asignaturas de los antiguos planes de estudios siempre y cuando los alumnos no incumplieran las normas de progreso y permanencia. Desgraciadamente, tal recomendación no fue aceptada y el estudiante, imposibilitado para recurrir a los tribunales, se vio obligado a abandonar definitivamente los estudios.

Pero, como era de esperar, era cuestión de tiempo que algún otro alumno afectado presentara una demanda ante los tribunales de justicia por la negativa de las universidades a permitirle terminar sus estudios de acuerdo con la anterior estructura hasta septiembre de 2017 lo que, en el momento de redactar las presentes líneas, ha dado lugar a dos sentencias de juzgados de lo Contencioso Administrativo con sentidos radicalmente opuestos.

A principios del presente año, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Palma de Mallorca publicó la sentencia 9/2016 (5) por la que reconoce el derecho de un alumno a matricular su proyecto de fin de carrera más de dos años después de que se hubiera impartido por última vez el curso en el que la universidad ofertó dicha asignatura pues estimó que la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1393/2007 no establece límite alguno y entendió erróneo el criterio aplicado por la universidad de considerar que la fecha para que comenzara a correr el plazo para conceder cuatro convocatorias a los alumnos era la del último curso en el que se había impartido la materia. Esta sentencia coincide con el criterio aplicado por varias defensorías en sus recomendaciones ante los rectorados. Pero meses más tarde, ante un caso exactamente igual (alumno al que se le denegó la matrícula del proyecto de fin de carrera habiendo transcurrido más de dos años desde que finalizó la impartición de la titulación) otro juzgado del mismo nivel que el anterior, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Santiago de Compostela (6), falla de manera totalmente contraria (sentencia 168/2016). Es decir; apoya el razonamiento de la universidad en el sentido de que debe entenderse que la fecha de extinción definitiva de 30 de septiembre de 2015 es aplicable a los estudios que todavía no estuvieran extinguidos por lo que, a juicio del citado juzgado, “es evidente que para el cómputo de las cuatro convocatorias extraordinarias a

las que se refiere dicha Disposición Transitoria se debe tener en cuenta la fecha concreta de extinción de cada titulación”.

Lo primero que llama la atención al profano es ¿cómo pueden emitirse dos sentencias tan contradictorias aplicando una misma norma? Más aún, dado que las soluciones ofrecidas son radicalmente opuestas, ¿necesariamente una de ellas está equivocada? O, por el contrario, ¿puede que ambas tengan suficiente cuerpo como para ser total o parcialmente ciertas? Es indudable que no poseyendo suficientes argumentos jurídicos, no debe entrarse en el análisis de las mismas, entre otras cosas porque existen tribunales, de mayor entidad que los mencionados, a los que correspondería dictar doctrina pero, sin embargo sí que en el ejercicio del cargo de defensores hay algo que debería preocuparnos:

30 de septiembre de 2015 + 2 años = 30 de septiembre de 2017,
lo que conduce a unas últimas preguntas: ¿existirá alguna sentencia de obligado cumplimiento antes de ésa fecha? y, si el fallo de dicha sentencia fuera en el mismo sentido de la emitida por el tribunal de Palma de Mallorca, ¿qué pasaría con los alumnos a los que se les ha obligado a adaptarse habiéndoseles negado la posibilidad de realizar exámenes después de septiembre de 2015 a pesar de no haber incumplido con las normas de progreso y permanencia de su universidad y que por razones económicas o de cualquier otro tipo no pudieron recurrir a los tribunales de justicia? Los Estatutos de alguna de las universidades españolas reconocen entre las funciones del Defensor Universitario la capacidad de elevar al rector propuestas de reparación de los daños. Si llegara el caso, ¿cabría solicitarlas? Y, caso afirmativo ¿cómo se llevaría a cabo? Será necesario esperar acontecimientos.

Indudablemente el razonamiento plasmado por el juzgado de Santiago de Compostela es nítido. Es más; puede decirse que es razonable si se atiende al que parece

haber sido el criterio aplicado de manera genérica por la universidad española. Esta entendió que todo alumno que no hubiera superado las asignaturas de las titulaciones antiguas en los dos cursos siguientes al de su extinción (o cuando se declarara oficialmente extinta) debía adaptarse al grado porque así salvaba la situación general del alumno a tiempo completo que matricula un número estándar de créditos máximos año a año. Pero, ¿qué pasaría con los alumnos que matriculaban un menor número de créditos cada año con la intención de ir aprobando dos o tres asignaturas en cada curso académico (que podríamos englobar como alumnos a tiempo parcial)? O también podría considerarse ¿qué pasaría con los alumnos que voluntariamente hubieran abandonado temporalmente los estudios y que, en el ejercicio de su derecho, desearan retomarlos con posterioridad al RD 1393/2007?

Estos alumnos tendrían la particularidad de que no habrían agotado las convocatorias a las que tenían derecho, simplemente porque no se habían matriculado y, por tanto, no podían haberlas consumido. Es decir, aplicando las normas de progreso y permanencia, aún tendrían derecho a entre una y cuatro convocatorias para cada una de las asignaturas pendientes de superar y la disposición transitoria segunda les daría la opción de poder titular hasta septiembre de 2017.

CONCLUSIONES

No hay ninguna duda de que todas las universidades han actuado de buena fe. A buen seguro que todas han desarrollado las normativas de adaptación pensando en facilitar el tránsito a los alumnos que se encontraron, sin buscarlo, en la frontera de los cambios en la estructura de la ordenación académica. Pero, ante la evidencia de que ni los propios jueces son capaces de interpretar de manera unánime el RD 1303/2007, entendemos necesaria la búsqueda de soluciones imaginativas para responder

adecuadamente a quienes reclamen su derecho a ser evaluados hasta septiembre de 2017 sin esperar a que tribunales de orden superior vengan a dictar sentencias de obligado cumplimiento.

No será fácil encontrar soluciones pero habrá que intentarlo; y deprisa. Ha finalizado el curso 2015-2016, avanza el 2016-2017 y a todos esos alumnos (al parecer más de 4000 en todo el estado) aún no se les ha permitido la matriculación. Intentemos que la Universidad no olvide el fin social que debe cumplir ni que, amparándose en el cumplimiento de normas ambiguas, permanezca en posiciones rígidas que impidan la consecución del objetivo de titularse a muchos estudiantes pendientes de una interpretación definitiva de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1303/2007.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación Reunidos en Bolonia el 19 de Junio de 1999.
2. Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. BOE núm. 307, de 24/12/2001.
3. Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. BOE núm. 89, de 13/04/2007.
4. Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. BOE núm. 260, de 30/10/2007.
5. Sentencia 9/2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Palma de Mallorca de 18 de Enero de 2016.

6. Sentencia 168/2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Santiago de Compostela de 20 de Mayo de 2016.