

EL ESTATUTO DEL ESTUDIANTE UNIVERSITARIO: UN RETO DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA.

IGNACIO JIMÉNEZ SOTO
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Asesor del Rector para el Estatuto y la Delegación de Estudiantes
ijsoto@ugr.es

Universidad de Granada

Resumen: La Ley Orgánica de Universidades 6/2001, de 21 de diciembre, (LOU) dedica el Título XIII en general al Espacio Europeo de Educación Superior, y en concreto la plena integración del sistema universitario español al Espacio Europeo de Enseñanza Superior; convirtiéndose el EEES tanto en un reto a alcanzar, como en una especie de mito “omnipresente” en toda la vida universitaria; hasta el punto que, todas las actuaciones políticas y académicas, se vuelcan al amparo de este mito, que parece ensombrecer las auténticas necesidades de la universidad española. Y así, fruto de la convergencia, se irá produciendo una ingente labor normativa en sus diferentes ámbitos, como va a suceder con el Estatuto del Estudiante Universitario que aparece en la Ley Orgánica de Modificación a la Ley de Universidades (LOMLU) Ley 4/2007, de 12 de abril, donde a través del art.46.5 se le encomienda al Gobierno de la nación la aprobación de éste. De la propuesta del Borrador elaborada por el Ministerio de Ciencia e Innovación, en enero de 2009, así como de su contenido, y de todas aquellas cuestiones que afectan al conjunto de derechos y obligaciones de los estudiantes, es de lo que trata este artículo, donde se analiza desde el procedimiento, hermético, que se ha tenido en su elaboración, hasta las observaciones y reparos que presenta un texto que, en estos momentos, no cabe duda, constituye un auténtico reto para los responsables de la Administración educativa.

Palabras clave: Ley Orgánica de Universidades, Espacio Europeo de Educación Superior, Derechos y Deberes de los Estudiantes, Borrador del Estatuto del Estudiante Universitario.

Sumario: 1. De los Juegos Olímpicos de Barcelona a la Declaración de Bolonia o el Espacio Europeo de Educación Superior. 2. El conjunto normativo de derechos y deberes de los Estudiantes, en el sistema universitario, a través de un Estatuto. 3. De la utopía de la ilusión a la decepción de la realidad. Estructura y contenido del Estatuto. 3.1. La propuesta de Borrador del Estatuto del Estudiante Universitario. 3.2. Consideraciones a las propuestas del Borrador del Estatuto del Estudiante Universitario.

1. De los Juegos Olímpicos de Barcelona a la Declaración de Bolonia o el Espacio Europeo de Educación Superior.

Aunque el título con el que comenzamos este trabajo, pudiera sorprender al lector del mismo, créanme si les digo, que es un símil, de los muchos recursos lingüísticos que la

gramática nos permite para poder, en este caso, ambientar el objeto del estudio, como a continuación de estas líneas se podrá apreciar.

Y así, comenzamos diciendo que la actual situación que se vive en las Universidades Españolas, y nos imaginamos que también en numerosas de otros estados, es muy similar a la que se vivía en España en los años 85, cuando el Comité Olímpico Internacional decide otorgar a la ciudad de Barcelona la organización de unos Juegos Olímpicos, en concreto para 1992, donde, por cierto, aparecen metáforas como “la percha”, el “paraguas”, etc., que van a utilizar los políticos para ilustrar los múltiples beneficios que el evento iba a traer a Barcelona, en particular, y al resto del Estado en general.

Recordamos, como al amparo de la percha o del paraguas del evento, se van a modernizar las telecomunicaciones, los transportes, las instalaciones deportivas, los centros educativos, puertos y aeropuertos, etc., y, en definitiva, numerosas obras de ingeniería civil; hasta el punto que, el hecho se convertía en un auténtico pretexto, para colgar o arropar cualquier infraestructura que fuese necesario acometer, y que mejor argumento: el de unos Juegos Olímpicos para cambiar nuestro país.

Pues bien, algo semejante está sucediendo en las Universidades españolas con la Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999, donde los ministros europeos de educación universitaria aprobaron una Declaración conjunta sobre el “Espacio Europeo de Educación Superior”, y que tenía como antecedentes inmediatos la Declaración de la Sorbona de 25 de mayo de 1998, y diez años antes, también en Bolonia, la llamada Carta Magna de Universidades Europeas¹.

Firmada la Declaración por España, esto es, la aceptación del compromiso; de nuevo la metáfora de la percha o del paraguas, salen del guardarropa, y ahora todo lo que se tiene que hacer en materia de Universidades, se acomoda en tales utensilios, es decir, el pretexto “EEES”, se convierte en la razón legitimadora, sobre todo, para las autoridades políticas y académicas ante cualquier compromiso, actividad, equipamiento, etc., que precisa la Universidad española. En definitiva, todo lo que hay, lo mucho apostillamos nosotros, que hay que hacer en el ámbito de la educación superior, no tiene cabida sino es bajo la cobertura de un acrónimo que, se quiera o no, es igual que el huésped

¹ Sintéticamente, los ministros firmantes en la declaración se proponían una serie de objetivos:

- Adoptar un sistema de títulos fácilmente comprensible y comparable por medio, entre otros mecanismos, del llamado suplemento europeo al título.
- Adoptar un sistema basado en dos ciclos principales: el grado y el master, más el de doctor.
- Poner en marcha un nuevo sistema de créditos como medio apropiado para promover la movilidad, de manera que se permita la comparación, la transferencia y, en su caso, la convalidación.
- Promover la movilidad de estudiantes y profesores.
- Promover la calidad con miras al desarrollo de criterios y metodologías comparables.
- Promover la dimensión europea en la enseñanza y programas de estudios.

incómodo a quien algunos quieren echar de la casa, pero con el que hay que convivir, porque forma parte de la familia.

Así las cosas, y al igual que sucedió con Barcelona 92, la primera actuación de los poderes públicos, representados por el Gobierno del Estado, fue poner el Ordenamiento jurídico al día² a través de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, Universidades, que derogaba la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria³, que tanto calado tendría en la educación superior, al constituirse en el cuerpo celeste sobre el que gravitaba toda la Universidad española. Y, sí en la órbita de la LRU el concepto principal era el de autonomía, ahora en la nueva órbita de la LOU, aparece, de forma estelar nunca mejor dicho, un título específico el XIII dedicado al Espacio Europeo de Educación Superior⁴, al que han de converger Gobierno, Comunidades Autónomas y Universidades, tal y como indicaba el artículo 87 de esta Ley, que tras la reforma de la misma por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, (LOMLU) se mantiene en los artículos 87 a 89 bis con las modificaciones realizadas al efecto.

Es tan importante, sobre todo para los responsables públicos en materia de educación, la Declaración de Bolonia, que compartimos plenamente el acierto de MARTIN REBOLLO de calificarla como un mito⁵; y es que este mito, ha servido para justificar cualquier pretensión de actuación pública en materia de universidades; craso error que

² Así sucedió con la derogación de la Ley 13/80, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y el Deporte, por la Ley 10/1990, de 15 de octubre del Deporte, y su posterior desarrollo reglamentario.

³ Ley que como nos dice SOSA WAGNER, F., “La autonomía universitaria (un mito que confiere poder)”, en Comentario a la Ley Orgánica de Universidades, dirigida por JULIO V., GONZÁLEZ GARCÍA, Civitas-Thomson, Cizur Menor, 2009, p.103. albergaba en su panza la idea de la benemérita autonomía, y a la que se refiere el art.2.2 con el siguiente texto: “exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad”. Bullicio de palabras ciertamente, hojarasca en prosa legal.

⁴ Importancia práctica que se puede apreciar, con notable intensidad, en la actividad reglamentaria con disposiciones muy importante como pueden ser el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, que establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones; el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero que regula las condiciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación superior; los Reales Decretos 55 y 56/2005, de 21 de enero, por los que respectivamente se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios oficiales de Grado y de Postgrado; y el más reciente Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y que baste señalar como suficientemente indicativo el siguiente texto de la exposición de motivos: “la progresiva armonización de los sistemas universitarios exigidos por el proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior”.

⁵ MARTIN REBOLLO L., “Sobre la enseñanza del Derecho administrativo tras la Declaración de Bolonia (texto, contexto y pretexto), Publicaciones de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, p. 199: “La Declaración de Bolonia se convirtió pronto en un referente y adquirió la categoría de mito si por tal se entiende un conocimiento basado en fuentes no precisas. Porque todo el mundo habla de ella y pocos la habían leído. Mito, por lo demás intocable, pues sólo se ha podido oír en voz baja algunas aisladas voces críticas para denunciar el sometimiento del saber al mercado, la conversión del conocimiento en mercancía y la segmentación definitiva entre saberes de vanguardia fácilmente esponsorizados y saberes de aluvión mantenidos con fondos públicos asistenciales por su escasa vinculación al mercado...”

advertimos por nuestra parte, porque la necesidad de modernizar nuestros campus, de invertir en equipamientos, de ampliar y mejorar en su caso las instalaciones existentes, el disminuir la ratio profesor-alumno, el hacer unos planes de estudio más adecuados a la realidad social, etc., son necesidades que la Universidad española tiene, independientemente de que exista la Declaración de Bolonia.

Sin embargo, y una vez aceptada, a pesar de las protestas de numerosos colectivos⁶, nuestra integración en el EEES, es muy importante destacar un elemento que, quizás ensombrecido por otros más llamativos como pueden ser los de carácter económico, va a tener al desempeñar un papel importante, como es el conjunto normativo por el que se regirá el sistema universitario; pues, en definitiva, el nuevo orden que se crea origina relaciones jurídicas, a las que se deberá de responder, o sea, habrá que normativizar numerosas interacciones entre todos los elementos del sistema⁷ que ahora, precisamente, se van a acentuar⁸, y a los que los Defensores Universitarios, entre otras instituciones,

⁶ Un buen ejemplo lo constituye el movimiento estudiantil que llegó incluso a ocupar sedes universitarias como sucedió, por su larga duración en Barcelona o Granada durante el 2009; y así La Sindica de Greuges de la Universidad Pompeu Fabra, PAZ BATTANER, en relación a las protestas de los estudiantes en las universidades catalanas, nos participa sobre las cuestiones que, según la Vicerrectora de estudiantes, mueven a los estudiantes, y que por su interés reproducimos (Véase documento XII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, Zaragoza, 27-30 de octubre de 2009):

a) la escasa o nula participación democrática con que se ha aprobado todo lo concerniente al EEES, tanto en Europa, como en España; b) la queja de que para obtener un reconocimiento de formación equiparable con las licenciaturas, se haya de cursar un master, a precios más elevados que los créditos de grado, aunque sean precios públicos; c) que en Europa el Grado sea de tres años y, aquí de cuatro; d) la dificultad de estudiar y trabajar al tiempo, lo que provoca un filtro social para estudiantes que necesitan trabajar; e) el miedo a que no haya los recursos económicos necesarios para adaptar los centros y los estudios a las nuevas exigencias; f) con el consiguiente peligro de que las empresas patrocinen ciertos estudios y eso “mercantilice2 la Universidad.

⁷ Y del que los Defensores Universitarios, como muy bien dice MARÍA DOLORES GÓNZALEZ AYALA, Defensora Universitaria de la Universidad Carlos III de Madrid, como garantes de los derechos y libertades de los miembros de la Comunidad universitaria, hemos prestado especial atención al proceso de integración del Espacio Europeo de Educación Superior, por lo que se ha considerado que puede ser de interés poner en común y reflexionar sobre todos aquellos temas, relacionados con esta implantación, siempre, desde la perspectiva de los defensa de los derechos que asisten a los miembros de la comunidad universitaria(Véase XII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, en el documento de trabajo “El Defensor Universitario y el proceso de Bolonia, Zaragoza, 2009).

En este sentido el interés y trabajo de los Defensores Universitarios está siendo encomiable, que queda patente en la presencia y mantenimiento de un Taller (Workshop) abierto al tema en los Encuentros anuales de Defensores Universitarios, desde Madrid 2007.

Así en el XI Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, celebrado en noviembre de 2008, en Oviedo, la Mesa de Trabajo nº 2 “Proceso de Bolonia: el Defensor Universitario ante la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior”, coordinada por PILAR ABAD (Defensora Universitaria de la Universidad de Valladolid, JOSÉ MARÍA BAYOL (Defensor Universitario de la Universidad de Cantabria) y JOSEF LEIDETROT (Defensor Universitario del Ministerio de Educación de Austria), y donde, como resultado del Debate, se extrae un listado de previsibles problemas derivados del proceso de transición de las Universidades al EEES, problemas de posible repercusión en las Oficinas de los Defensores Universitarios, y del que podemos destacar el desarrollo de nuevas Normativas adaptadas a dichas necesidades en los diferentes ámbitos universitarios.

⁸ De las nuevas situaciones, da cuenta el trabajo antes citado de González Ayala, que por lo que respecta a los estudiantes, han generado consultas y quejas ante los Defensores Universitarios que se pueden

están advirtiendo a través de sus estudios e informes, precisamente por los nuevos elementos que entran en juego –movilidad, nuevos reconocimientos académicos, ayudas específicas, etc.- dificultades que se deberán solventar ante un sistema que, para muchos miembros de la comunidad universitaria, se ha construido de manera errónea de arriba hacia abajo, con las consiguientes disfunciones para la viabilidad del mismo, y que con la maestría que nos tiene acostumbrados denuncia BERMEJO VERA⁹, quien es de la opinión, que antes de llevar a cabo esta magna reforma, amenazada desde el origen por la falta de previsiones presupuestarias, hubiera sido conveniente pergeñar unos procedimientos democráticos, al margen de los institucionales europeos, en el que todos los agentes sociales expresaran su opinión respecto a la conveniencia de ampliar las competencias de la Unión Europea en materia de educación y, su caso, comenzar por la base, es decir, por la educación de las escuelas o colegios educativos básicos.

Y así llegamos a un punto, en el que el sistema universitario que crea la LOU y su posterior modificación la LOMLU, exige unos instrumentos jurídicos que además de responder a las necesidades propias de la universidad española, deben atender, también, al EEES¹⁰, como va a suceder con el Estatuto del Estudiante Universitario.

2. El conjunto normativo de derechos y deberes de los Estudiantes, en el sistema universitario, a través de un Estatuto.

aglutinar en dos grupos: 1. los estudiantes de las antiguas titulaciones: adaptación de planes de estudio y convocatorias en el caso de asignaturas a extinguir; docencia en asignaturas de cursos a extinguir; modificación de horarios de clase y exámenes para compaginarlos con los nuevos grados; el cambio del título de diplomado o licenciado por el nuevo de grado; la desaparición de titulaciones...; 2. los nuevos alumnos: elaboración e información contenida en las guías docentes; normativa de evaluación de los grados, obligatoriedad de asistencia a clase o realización de prácticas; descoordinación de actividades académicas; compatibilidad de trabajo-estudio...

Pero no solamente este interés se encuentra en los Defensores Universitarios, pues como menciona MIGUEL LOUIS Defensor Universitario de la Universidad de Alicante, en su Informe al Claustro (2008-2009, p.5), en las relaciones con otros Defensores universitarios, recientemente en julio de 2009 se celebró la Trobada de Síndics de la Xarxa Vives en el edificio de la sede histórica de la Universidad de Valencia, donde se trataron temas como los problemas académicos que plantea el proceso de Bolonia, contando con la asistencia y participación de Rafael Ribó Síndic de Greuges de Cataluña y José Cholbi Síndic de Greuges de la Comunidad de Valencia.

⁹ BERMEJO VERA, J, recensión a nuestra obra Derechos y Deberes en la Comunidad Universitaria, Revista Aragonesa de Administración Pública (nº 40), papers, 2009.

¹⁰ Al respecto se puede consultar: ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación) 2003: Programa de Convergencia Europea: El Crédito Europeo. Madrid.

-CRUE: Informe Técnico. El Crédito Europeo y el Sistema Educativo Español, Octubre 2003, pp. 1-40, [En línea] <http://www.crue.org>.

-CRUE: Informe Técnico. Declaración de Bologna. Adaptación del Sistema Universitario Español a sus directrices, julio 2006, pp.1-19. [En línea] <http://www.crue.org>

-GONZÁLEZ, J. y WAGENAAR, R., Tunning: Educational Structures in Europe University of Deusto, & University of Gröningenm, 2003; New perspectives on ECTS as an Accumulation and Transfer System Educational Structures. Learning Outcomes, Workload and the Calculation of ECTS Credits (ibidem pp. 223-246).

Aceptado, que no compartido, por todos los estamentos universitarios la convergencia europea, si nos atenemos a los pronunciamientos legales y después reglamentarios, se desprende que el elemento más importante, en principio, para los estudiantes va a ser el crédito europeo (ECTS¹¹), como regula el art. 87.2 de la LOMLU: “Asimismo, el gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, establecerá las normas necesarias para que la unidad de medida de haber académico, correspondiente a la superación de cada una de las materias que integran los planes de estudio de las diversas enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, sea el crédito europeo”; unidad de medida que se mantiene en el art. 5 del Real Decreto 1393/2007, y que desde el punto de vista jurídico, para nosotros, queda perfectamente claro que la función administrativa de verificar el conocimiento de los estudiantes universitarios, se va a ver sensiblemente afectada por la incorporación de nuevos elementos en la calificación del estudiante, pues la superación del crédito debe de comprender no sólo las enseñanzas teóricas y prácticas, sino también todas las actividades académicas que componen el crédito (seminarios, trabajos, proyectos, etc.), por lo que no es exagerado decir que el margen de discrecionalidad técnica a la hora de valorar el conocimiento por parte de los profesores, comisiones y tribunales universitarios, va a verse aumentado por la ampliación del objeto que se ha de verificar¹².

Ahora bien, sin negar la importancia que tiene el crédito europeo, éste no va ser el único elemento importante a tener en consideración en el régimen universitario, pues si éste se concibe como un sistema, es decir, un conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazados entre si, todos los elementos del sistema tienen una indudable relación, y lo que afecta a uno de sus componentes repercute a los demás¹³; de ahí, que aunque el núcleo fundamental de las relaciones sean esta parte constitutiva de los aspectos académicos, no sea la única, desde el punto de vista jurídico, que haya de tener en

¹¹ Recordamos que ya al amparo de la LOU de 2001, se dictó el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en el territorio nacional, donde en su art.3 lo define con la siguiente literalidad: “El crédito europeo es la unidad de medida de haber académico que representa la cantidad de trabajo del estudiante para cumplir los objetivos del programa de estudios de las diversas enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. En esta unidad de medida se integran las enseñanzas teóricas y prácticas, así como otras actividades académicas dirigidas, con inclusión de las horas de estudio y de trabajo que el estudiante debe realizar para alcanzar los objetivos formativos propios de cada una de las materias del correspondiente plan de estudios”.

¹² Ya en su día, y al respecto, tuvimos la oportunidad de pronunciarnos en JIMENEZ SOTO, I., *Derechos y Deberes en la Comunidad Universitaria*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp.74-75.

¹³ Muy apropiadas nos parecen las palabras de DEL VALLE PASCUAL, J.M., en “Régimen de los estudiantes universitarios”, de la obra colectiva *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades...*p.542, al decir que un sistema educativo no es un tren con los vagones desenganchados en su nivel, el universitario, y tampoco en relación con los anteriores, sino el resultado de una conexión entre las programaciones y resultados, con grado suficiente de encaje, uniformidad y secuencialidad entre todos ellos. Y en cada uno, el resultado de la eficaz conexión del itinerario curricular, pues sino hay posición de grupo, el sistema educativo sabe más de islas que no tienen conciencia de ser archipiélagos, que de continentes cohesionados y firmes.

consideración, por la sencilla razón de que no es la totalidad del sistema, sino un elemento más.

Llegado a este punto, es necesario concluir que si las relaciones de los estudiantes universitarios, se van a desarrollar en un nuevo ordenamiento, se hace imprescindible sentar las bases jurídicas más adecuadas a través de un conjunto normativo, que responda a las exigencias que se plantean: el Estatuto del Estudiante Universitario, y sobre todo, de consistencia y cohesión al sistema.

Es precisamente, el término cohesión, lo que justifica la necesidad de elaborar un Estatuto, y no la implantación del EEES, aunque éste tenga la importancia a la que hemos aludido anteriormente, al volcarse buena parte de las enseñanzas universitarias en este concepto. Por lo tanto, era necesario homogeneizar y unificar, en la medida de lo posible, respetando la autonomía universitarias, todo el régimen de derechos y obligaciones de los estudiantes, que comportan precisamente también derechos y obligaciones entre todos los miembros de la comunidad universitaria¹⁴, y que como muy bien describe ESTEVE PARDO la inserción y posición de los estudiantes en la comunidad universitaria se dibuja sobre todo a través de su cuadro de derechos y deberes que definen también su relación con el profesorado y con los servicios de las Universidades¹⁵.

Buena prueba de la importancia de esta norma, fue su recepción por la LOMLU al incluir en el art. 47, el añadido del vigente 46.5: “El Gobierno aprobará un estatuto del estudiante universitario, que deberá prever la constitución, las funciones, la organización y funcionamiento de un Consejo del estudiante universitario como órgano colegiado de representación estudiantil, adscrito al ministerio al que se le atribuya la competencia en materia de universidades. La regulación del Consejo del estudiante universitario contará con la representación estudiantil de todas las universidades y, en su caso, con una adecuada participación de representantes de los consejos autonómicos de estudiantes”.

Sin embargo, el acierto de la Ley, no impide que, incluso antes de su incorporación, esta figura de un Estatuto, haya estado acompañada de cierto escepticismo, como manifestaban CHAVES GARCÍA y DEL VALLE PASCUAL¹⁶ al advertir las dificultades que tenía el proyecto de prosperar: en primer lugar, por la concurrencia de competencias y títulos jurídicos de intervención (estatal, de las comunidades autónomas y de las Universidades); en segundo lugar, porque el principio participativo lleva a contar con la colaboración y opinión de estudiantes y universidades, que, por contar con intereses no siempre fáciles de conciliar, tendrán dificultades para encontrar el punto justo de cohesión.

¹⁴ Aunque nuestro último libro se denomine “Derechos y Deberes en la Comunidad Universitaria”, es justo, decir en primicia, que este no era su título original, sino que responde a la acertada sugerencia que nos realizó en su día el profesor Esteve Pardo, autor del excelente prólogo que realizó a la obra.

¹⁵ ESTEVE PARDO, J., “Prólogo” a Derechos y Deberes en la Comunidad Universitaria”...p. 11

¹⁶ En el IX Encuentro de Defensores Estatal de Defensores Universitarios, organizado por la Universidad de Alicante, los días 25-27 de octubre de 2006, pp. 53-79.

Y sí esto lo decían los autores, en un período de reforma de la LOU, ya una vez realizada la modificación, nuestro escepticismo también afloró ante la regulación que hacia el texto legal¹⁷, pues tal y como está redactado el artículo, era necesario hacer un ejercicio de prognosis para averiguar la voluntad del Gobierno, a la hora de dotarlo de contenido, y donde manifestamos nuestra preocupación al temer que la norma de contenido reglamentario, nos conduzca a un estatuto donde su intensidad se vuelque con los aspectos institucionales, como es la creación de un Consejo con funciones netamente consultivas, y unos simples retoques de desarrollo de la norma básica.

Desgraciadamente nuestro temor, pasó de sospecha a realidad, como demostramos a continuación en este trabajo, por las razones que a continuación exponemos fruto de la realidad constada de los hechos: en primer lugar, nos sorprendía que el artículo 46.5 ,prima facie, se remitiera a la potestad reglamentaria del Gobierno de la nación, cuando, y lo veremos más adelante, una parte del Estatuto, como apuntaban miembros destacados de la doctrina administrativa, es el caso de SOUVIRÓN MORENILLA,¹⁸ consideraban que al régimen disciplinario (vigente en el vetusto Decreto de 8 de septiembre de 1954), como reconducible al régimen sancionador debería de disponer de una suficiente cobertura legal, posicionamiento al que nos adheríamos nosotros, puesto que no es predicable, al margen de las cuestiones constitucionales que llevan las materias sancionadoras, que no exista en todo el Estado una norma básica que establezca la coherencia del sistema, y, adelantamos en estas líneas, que precisamente este es uno de los reparos que tiene el Borrador elaborado por el Ministerio presentado el 29 de enero de 2009; en segundo lugar, la parquedad del artículo, al no hacer referencia alguna a los límites básicos que debería de contener el Estatuto, como sería el núcleo de los derechos derivados del ordenamiento jurídico general relativos a los derechos fundamentales, o el respeto en el ejercicio de sus derechos al ejercicio de los derechos de los demás miembros de la comunidad universitaria, y el límite a la potestad de autoorganización que en virtud de la autonomía universitaria les corresponde a éstas.

Además, junto a estas razones, no debemos de olvidar, en descargo del Gobierno, la desazón que nos acompaña en esta materia del Estatuto, por cuanto el concepto de autonomía universitaria¹⁹, ampliamente arropado en el artículo 27 de la Constitución, encuentra su máximo acomodo en la propia LOU cuando en el art. 2,a) establece como manifestación de ésta: “La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así

¹⁷ Véase JIMENEZ SOTO, I., *Derechos y Deberes...*pp. 25-66.

¹⁸ SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., y PALENCIA HERREJO,F.,*La nueva regulación de las universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Comares, Granada, 2002, pp. 423-424.

¹⁹ Tratado ampliamente por la doctrina, y que a título indicativo, podemos ver en PAREJO ALFONSO,L.,*“La autonomía de las universidades”*, Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las universidades públicas, *Manuales de Formación Continua*, núm. 16, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.; EMBID IRUJO, A.,*“La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas”*, *Las Universidades públicas y su régimen jurídico*, Lex Nova, Valladolid, 1999.

como de las demás normas de régimen interno”, y muy en particular el art. 46.2, por el que “los Estatutos y normas de organización y funcionamiento desarrollarán los derechos y deberes de los estudiantes, así como los mecanismos para su garantía”; por lo que tanto la actividad legislativa como ejecutiva se ha convertido en una mínima intervención, diríamos en un *laissez faire laissez passer*, como prueba, a título de ejemplo, que el régimen disciplinario siga vigente desde 1954, cuando en 1983 la propia LRU en su art. 27.3 establecía claramente que: “ Las universidades, a propuesta del Consejo de Universidades, establecerán las normas que regulen las responsabilidades de los estudiantes relativas al cumplimiento de sus obligaciones”, y donde clama al cielo, tanto, la renuncia total del legislador a entrar a regular esta materia²⁰, como la inhibición de las universidades; por lo que no es extraño afirmar que el régimen de autonomía de las universidades, se ha convertido en realidad en una derivación tan grande de potestades autorganizativas que, ante ellas, el Estado se ha limitado de una forma cicatera a una simple enunciación de derechos y obligaciones de los estudiantes sin regulación alguna.

Existe pues, y vista la inhibición hasta ahora de los responsables educativos, cierto recelo a regular desde un concepto de normas básicas del Estado estas materias, y si, por el contrario, dejar en manos de las universidades su regulación.

Ante este panorama, y en un ejercicio de responsabilidad democrática, pues se trata de un mandato legal de la LOMLU, el Gobierno presenta a información pública, un texto normativo por el que se regulen los derechos y obligaciones de los estudiantes universitarios, que ponga fin al auténtico caos normativo que existe en la universidad española²¹, donde normas de diversa naturaleza y rango rigen la vida académica: reglamentos del Claustro, acuerdos de la Junta de Gobierno, normativas de Juntas de Facultad, decisiones de Consejos de Departamento, instrucciones de Secretarías de centro, hasta decisiones de cargos unipersonales, todo ello pone de manifiesto, una vez más, el peligro de seguridad jurídica que rodea a los miembros de la Comunidad Universitaria, como manifiestan, una y otra vez, los Defensores Universitarios en sus informes anuales ante los órganos de sus respectivas universidades.

Y para evitar toda esta situación, se elabora un Estatuto del estudiante universitario, que aunque algunos pretendan colgar en la percha del EEES, esto es lo de menos, pues se trata de un instrumento muy valioso para una universidad moderna y actual, que huye de sus reminiscencia organizativas de corte medieval, todavía hoy presente en ciertas estructuras, y que hay que erradicar, y donde no quede sitio para justificar cualquier decisión en el magíster dixit, de antaño. De ahí, que el Estatuto se convierta en un auténtico reto para la Administración educativa.

²⁰ Véase PEMAM GAVIN, J.,” El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del reglamento de disciplina académica”,RAP, núm. 135, 1994, pp.435-471.

²¹ Un magnífico ejemplo lo tenemos en el trabajo de ESPADA RECAREY, L.,y LORENZO BARREIRO, M., Normativa de permanencia y de evaluación por compensación de las universidades españolas, Consello Social de la Universidad de Vigo, 2001, donde se pueden apreciar las divergencias tan acuciadas que existen en todo el sistema universitario español, en una materia tan sensible, que afecta al modo de obtener un título académico que tiene efectos profesionales no sólo en el Estado sino en toda Unión Europea.

3. De la utopía de la ilusión a la decepción de la realidad. Estructura y contenido del Estatuto.

En algunas ocasiones hemos tenido la oportunidad de pronunciarnos al respecto sobre el Estatuto del estudiante universitario²², y en todas ellas hemos sido de la opinión que junto al Estatuto del personal docente e investigador, éstos son las principales “ patas del banco”, en las que se asentará el nuevo sistema universitario; dos instrumentos normativos, que irán más allá de la propia universidad, al repercutir en la vida personal, académica, y profesional de los miembros de la comunidad universitaria; y donde, además, no se deben de construir con una visión endógena sino abierta hacia la sociedad, pues son muchas las nuevas situaciones que nos ha tocado vivir a los universitarios que, antes eran impensables, y ahora la sociedad democrática exige su consideración²³, como es la conciliación de la vida laboral con la universidad, la atención de la discapacidad²⁴, las comunicaciones telemáticas entre profesores y estudiantes²⁵, o la mejora de la calidad universitaria como compromiso institucional

²² Véase I Congreso de Formación Docente Universitaria, Comares, Granada, 2008; y II Congreso Internacional de Formación Docente Universitaria, Comares, Granada, 2009.

²³ Nuevamente hemos de acudir a los Defensores Universitarios, para corroborar la veracidad de nuestros planteamientos, y así ROSA MARIA GALÁN SÁNCHEZ Defensora Universitaria de la Universidad Complutense de Madrid, y CARLOS MARÍA ALCOCER DE LA HERA Defensor Universitario de la Universidad Rey Juan Carlos, en el documento de trabajo: “Conciliación de la vida académica, laboral y familiar” del XII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, Zaragoza, 2009, nos someten a una interesante reflexión, cuando es España quien con objeto de adecuarse a las exigencias de la Unión Europea, realiza un importante avance en la legislación, regulación y activación de políticas y prácticas destinadas a incrementar la conciliación de la vida laboral y familiar: Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras; Plan Concilia (plan integral de conciliación de la vida laboral y familiar en la Administración General de Estado) de 2005; o la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Como consecuencia de todo esto, nos dirán, que aunque la incidencia es desigual, en el ámbito de las universidades también se ha detectado un significativo interés en la implantación de prácticas y de medidas específicas para potenciar la conciliación, un buen ejemplo lo constituyen la Red Española de Universidades Saludables (REUS); igualmente, exponen sus criterios para el diseño y la implantación de medidas específicas, distinguiendo cuatro grupos: a) conciliación de estudiantes de grado; b) conciliación de estudiantes de doctorado; c) conciliación de personal docente e investigador; d) conciliación en el caso de personal de administración y servicios.

²⁴ En el documento de trabajo “Discapacidad y adaptación curricular” elaborado por IGNACIO UGALDE GONZALEZ Defensor Universitario de la Universidad de Sevilla y JOSÉ MANUEL LÓPEZ ALCALÁ Defensor Universitario de la Universidad de Cádiz, en el XII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, nos hablan del reto que supone para la incorporación de la Universidad Española al EEES, el cual puede ser un momento crítico para la inclusión de los estudiantes discapacitados en la Universidad, donde cada una de las titulaciones irá presidida de un catálogo de capacidades y competencias a seguir que puede resultar un obstáculo insalvable para estos alumnos, si no se contemplan explícitamente posibilidades alternativas para ellos. No se trataría de recortar el catálogo de capacidades a desarrollar, sino sustituir unas por otras. Esta medida no constituiría en ningún caso agravio comparativo, si viene acompañada de un cambio en la certificación o acreditación del currículo desarrollado.

²⁵ A los que se refieren en el documento de trabajo “TIC’S. Plataformas e-learning y derechos universitarios” JOSE MANUEL BAYOD BAYOD Defensor Universitario de la Universidad de Cantabria y JOAN MIRÓ AMETLLER Defensor Universitario de la Universidad de Girona, en el XII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, y donde advierten que no se considere que la comunicación digital suprimirá a la personal directa, ésta cambiará pero no desaparecerá; y así el proceso

permanente²⁶ formulada desde las Administraciones Europeas y Estatal, así como las agencias de calidad en algunas Comunidades Autónomas, o la implantación de unidades específicas en las diferentes Universidades; en definitiva, en palabras de ESPADA²⁷ RECAREY, incansable defensor de los derechos en la comunidad universitaria, desde su puesto como Presidente del Tribunal de Garantías de la Universidad de Vigo, es inevitable la necesidad de llevar a cabo un cambio en algunas partes de su estructura para que su operatividad y rendimiento fuesen más adaptables a una sociedad, la cual está en continuo cambio, y que requiere soluciones concretas a temáticas que se plantea, en virtud de un dinamismo que es un motor inherente de una buena capacidad de gestión.

Y es que, sinceramente, este cambio estructural que reclama el profesor Espada puede llegar, entre otros instrumentos, de la mano del Estatuto del estudiante universitario. Ahora bien, y por la experiencia de muchos años de gestión universitaria, no queremos que ante este texto normativo, la ilusión nos conduzca a una utopía inalcanzable, de la misma forma que la realidad no debe de ser el reflejo de una decepción, y todo ello, porque en definitiva se trata de una norma, que ha de ser elaborada con amplios horizontes, huyendo de la típica “mirada al ombligo” que ha presidido numerosas reformas educativas²⁸, y donde cobren realidad las palabras de SCHMIDT-ABMANN²⁹ donde al referirse al hecho de que las sociedades modernas se encuentran sometidas a un proceso de constantes movimiento y transformación y han de enfrentarse a nuevos retos. Si el Derecho se concentra en exceso en la función estabilizadora que le es inherente, correría el peligro de obstaculizar las reformas necesarias que la sociedad demanda o de verse superado por la presión de los cambios.

de adaptación al EEES y la renovación de las enseñanzas, que da un mayor protagonismo al estudiante en su formación, ha replanteado la participación del estudiante en el aula, seminario o laboratorio y, asimismo, la asistencia a clase. Y a continuación exponen una serie de quejas que han llegado a los Defensores Universitarios que van desde los problemas surgidos en una asignatura de docencia virtual, a la estudiante que descalifica al profesor a través de la red social Tuenti, o los alumnos que graban a un compañero haciendo la presentación de clase, como las críticas de una alumna en la plataforma WebCT para criticar la docencia con expresiones bastantes despectivas, hasta los problemas de autenticidad sobre la elaboración de los trabajos, etc.

²⁶ Expresado por PÉREZ PEÑA, J, SÁNCHEZ GIRALDA T, y VILA I BOX, J., Los Defensores Universitarios y el reto de la calidad” Dykinson, Madrid, 2004, y donde ponen de manifiesto la importancia de los Defensores Universitarios con sus aportaciones a la mejora de la calidad de la Universidad.

²⁷ ESPADA RECAREY, L., El absentismo del alumnado universitario. El caso de Vigo, Consello Social Universidade de Vigo, 2009, p. 8.

²⁸ Para nosotros, entre las más escandalosas, se encuentran la elaboración de los Planes de estudio que se han realizado en todas las Universidades, y no nos referimos solamente a los Grados y Postgrados, sino también a la hora de abordar cualquier titulación en las épocas anteriores, donde en la mayoría de las ocasiones, han primado los intereses particulares de los Departamentos Universitarios, y determinadas “castas académicas”, que los verdaderos intereses públicos como son que el título responda a la realidad social.

²⁹ En la obra colectiva Innovación y reforma en el Derecho Administrativo, Editor JAVIER BARNES, SCHMIDT-ABMANN, E., “La necesidad de reformar el Derecho Administrativo”, Global Law Press, Sevilla, 2006, p. 21.

Por lo tanto, si el Estatuto quiere ser la norma que responda a las constantes transformaciones sociales y universitarias, lo primero que se deberá de tener en cuenta, y esto es muy difícil, es que en su elaboración se ha de huir de aquellos elementos del sistema que ante todo anteponen, el término estabilidad por el de responsabilidad, pues no se trata de una norma que tenga que ser consensuada con todos los elementos del sistema; nos estamos refiriendo a los deberes de los estudiantes, por citar un ejemplo, y donde no se deben de confundir los períodos de información pública y alegaciones, con la figura transaccional que tantas veces preside la vida de nuestros órganos universitarios.

Así las cosas, y tras estas reflexiones, vamos a abordar el texto del contenido denominado “Borrador del Estatuto del Estudiante Universitario”, elaborado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y que lleva por fecha 22 de enero de 2009, donde ya podemos destacar, el hermetismo que han tenido los responsables académicos en la elaboración del mismo “que cada palo aguante su vela”, pues, créanme si les digo, que hasta el mes de febrero que el texto llega a las Universidades, el desconocimiento del mismo ha sido total³⁰; igualmente, estimamos que no ha sido precisamente un acierto, el que el texto no vaya acompañado de una memoria, donde se les participe a las Universidades, entre otros, sobre los criterios tenidos en cuenta, miembros que han participado en su elaboración, etc., datos que habrían contribuido a dar transparencia a la elaboración de la norma, todo ello agravado porque el borrador no presenta una mínima exposición de motivos; si a todo ello unimos el retraso, ya considerable para la elaboración del texto, está claro que la decepción puede ir enturbiando los límites de la ilusión depositadas.

3.1. La propuesta de Borrador del Estatuto del Estudiante Universitario

La disposición adicional decimocuarta de la LOMLU, dedicada al Estatuto del estudiante universitario, establecía: “En el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará el Estatuto del Estudiante Universitario previsto en el artículo 46.5 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, en la redacción dada por esta Ley”. Así pues, si tenemos en cuenta que la ley modificadora es de fecha 12 de abril de 2007, el plazo establecido para la aprobación de la norma se ha sobrepasado en principio, diríamos razonablemente, pues el borrador es de enero de 2009. Pero lo preocupante, es que lo que se presentó en el 2009, no era la norma sino un borrador, con lo que durante un año más, ahora tras la información pública, el Estatuto sigue sin haber sido aprobado, con lo que se va camino de los dos años y veinte meses, sin que el texto haya sido sancionado³¹.

³⁰ En apoyo de estas afirmaciones, con ocasión de la elaboración de nuestro libro *Derechos y Deberes en la Comunidad Universitaria*, publicado en el 2009, hicimos varios contactos con personas que ocupaban diríamos “cargos relevantes” en el Ministerio de Ciencia e Innovación, y todos nos decían: que se estaba trabajando, que no había nada concreto, etc. Y de pronto, salió a la luz pública, obviamente por imperativo legal, para dar cumplimiento a la obligatoriedad de participación pública que es exigible a todas las normas jurídicas.

³¹ Ante la ausencia de pronunciamientos oficiales, donde echamos de menos algún documento de declaración clarificadora, en nuestra calidad de Asesor del Rector de la Universidad de Granada para el Estatuto del Estudiante, nos pusimos en contacto con el Ministerio, en concreto, con la Subdirección General de Coordinación Académica y Régimen Jurídico, de la Dirección General de Política

Es evidente, que el atasco del texto en el Ministerio, va a ralentizar, todavía más, su aplicación efectiva por parte de las Universidades, si tenemos en cuenta los trámites que aún faltan, y que muy resumidamente serían los siguientes: a) elaboración del texto que, con carácter de norma básica, apruebe el Estatuto, conforme a lo previsto en el art. 149.1.30ª, al que le corresponde establecer las normas básicas para el desarrollo del art. 27.10 de la CE que reconoce la autonomía universitaria; si éste o una parte del mismo se encamina por la vía de la Ley, el retraso será considerable por la propia dinámica de la elaboración de las leyes; b) Por parte de las Comunidades Autónomas, es lógico, que independientemente de que se opte por la vía reglamentaria o de la ley, en la parte no básica lo desarrollen cada una de ellas, pues éstas son responsables de la política universitaria de acuerdo con la Constitución y con sus Estatutos de Autonomía; c) finalizados los trámites anteriores, entra en juego el art. 46.2 de la LOU, que confiere en virtud de la autonomía de cada Universidad, bien a través de sus Estatutos en las de carácter público, o por medio de las Normas de organización y funcionamiento, la potestad para desarrollar los derechos y deberes de los estudiantes, entre los que se encuentra el régimen disciplinario.

Mientras tanto, y en espera de que se produzca el desatascado, vamos a exponer sucintamente las características del Borrador, para que cada uno aprecie sus luces y sus sombras, y después comentar algunas de las observaciones que durante el período de información pública se han producido; y todo ello reconociendo que, independientemente de los aciertos o desaciertos de la norma, el hecho positivo es la existencia de un proyecto normativo, que nos permite apreciar en toda su extensión la amplitud de relaciones universitarias que se han de regular.

Se presenta un texto³² compuesto por 77 artículos, donde en su Capítulo I, se establece que la norma será de aplicación a todos los estudiantes universitarios, en su sentido más amplio, independientemente de la naturaleza del centro; y para ello define al estudiante universitario: *” toda persona que se halle matriculada en enseñanzas oficiales de alguno de los tres ciclos universitarios, así como enseñanzas de formación continua realizadas por las universidades o estudios de formación y de extensión universitaria”*.

El Capítulo II tiene por nombre de los Derechos y Deberes de los estudiantes, y se presenta estructurado en varias partes: una , que podríamos denominar de carácter general (igualdad de derechos y deberes, el marco normativo para su ejercicio, la autonomía universitaria, la no discriminación, las cualificaciones académicas y profesionales, el derecho al reconocimiento de los conocimientos y capacidades previos

Universitaria, el día 8 de septiembre de 2009; donde por cierto fuimos atendidos muy amablemente por su titular Don Javier García Velasco, quien nos participó que no existía más documento oficial que el Borrador de enero de 2009, al que se le estaban incorporando las observaciones que habían llegado (observaciones de las Universidades, de los Defensores Universitarios, de los Vicerrectores de Estudiantes, de la RUNAE, etc). Asimismo, se nos participó de algún problema jurídico que se habían planteado, como es el caso de que el régimen disciplinario no vaya por la vía reglamentaria, y sea tratado por medio de Ley.

³² Para mejor comprensión y seguimiento de la exposición, cada vez que nos refiramos a un artículo concreto del Borrador del Estatuto del estudiante universitario, utilizaremos comillas y letra cursiva.

y los derechos generales de los estudiantes); otra, donde se distingue la cualidad del estudiante según la naturaleza de los estudios (derechos particulares de los estudiantes de grado, derechos particulares de los estudiantes de master, derechos de los estudiantes de doctorado, y derechos de los estudiantes de la formación continua, de extensión universitaria y otra formación no formal); finaliza con los deberes de los estudiantes, a los que por cierto, no distingue en función de su cualidad, como si realiza en los derechos.

El acceso a la Universidad, con todo lo que comporta el acceso a las enseñanzas universitarias, como su admisión, incluyendo los estudiantes con discapacidad, y formación a lo largo de la vida se encuentran regulados en el Capítulo III, bajo la nomenclatura del Acceso a la universidad. La movilidad estudiantil del Capítulo IV, comprende desde los programas de movilidad, nacional o internacional, hasta el reconocimiento académico, incluyendo por su especificidad a los estudiantes con discapacidad. Todo lo que afecta a las tutorías y a la autorización se encuentran en el Capítulo V, con especial regulación de su publicidad, así como la adaptación a las necesidades de los estudiantes con discapacidad.

Por su contenido y extensión, el Capítulo VI dedicado a la Programación docente y evaluación del estudiante, está llamado a convertirse en la línea medular de la norma, pues incluye todo lo concerniente a la programación docente, las prácticas académicas, la evaluación del estudiante así como la programación de las pruebas de evaluación, las comunicaciones de las calificaciones, el régimen de la revisión y las reclamaciones de las calificaciones, así como la necesidad de que se adapten todas las pruebas a las necesidades de los estudiantes con discapacidad, como el conjunto de formalidades en relación a la identificación de los estudiantes, la justificación de asistencia, la solicitud de tribunales de evaluación, y el reconocimiento de ciertas actividades; no se olvida este capítulo, del cada vez más delicado problema de la propiedad intelectual.

La participación y representación estudiantil, como no podía ser de otra forma, juega un papel muy importante, pues no se olvide que una modificación muy sensible a la LOU, fue la creación de un Consejo del estudiante universitario, y tan es así que, aunque no se corresponda con la sistemática que debería llevar el texto jurídico, lo describe en otro capítulo el X, dejando todos los aspectos de la representación al Capítulo VII. No obstante, y por nuestra parte, los abordamos juntos, en aras de conseguir mayor claridad en la exposición. Por lo tanto, en estos dos capítulos nos encontramos todo lo que afecta a los representantes estudiantiles (definición, derechos, responsabilidades, participación, etc.), hasta la composición y constitución del Consejo, con una exhaustiva regulación de aspectos competenciales y de funcionamiento, más propias de normas internas que de este tipo de reglamentos, como se puede ver en las funciones del presidente, de los vicepresidentes, secretario, Comisión permanente, etc.

Ni que decir tiene, que una de las materias más sensibles en el sector de los estudiantes, es aquella que afecta a la Becas y Ayudas, y así lo regula el Capítulo VIII, el cual pretende convertirse en el marco regulador de las mismas, lo que ciertamente es muy loable por su trascendencia en la vida universitaria, y para ello no solamente establece los principios básicos de las becas y ayudas, sino la propia participación de los estudiantes, hasta las garantías y la cobertura del seguro universitario.

El Capítulo X, lo vamos a identificar como el capítulo incómodo, denominación nuestra que obedece, a la propia terminología semántica que han utilizado para enmascarar el régimen disciplinario de los estudiantes universitarios, y si no vean “régimen de convivencia activa y corresponsabilidad universitaria”, ahí no es nada. En una sociedad democrática puede haber con tal denominación un régimen disciplinario de las fuerzas armadas, un régimen disciplinario deportivo, un régimen disciplinario de los funcionarios y empleados públicos, un régimen disciplinario en los colegios profesionales, etc., y en las Universidades no; se le quiere llamar régimen de convivencia activa y corresponsabilidad. Y, además, es tan incómodo para el gobierno, que lo pasa de puntillas, remitiéndolo a cada Universidad, donde por supuesto ha habido una fuerte contestación. Y para no dejarlo sólo, se le incluye un apartado a la responsabilidad civil, que pretende descubrir el Mediterráneo, y una mención al procedimiento disciplinario tan débil que molesta más por lo que dice, pues son puras obviedades, que por lo que tenía que regular si se quiere hacer un procedimiento disciplinario específico, de lo contrario ni habría que mencionarlo.

Finaliza el Borrador, con lo que podemos denominar “la parte amable”, pues los capítulos que a continuación vemos, están destinados a materias tan sugestivas como el Capítulo XI a las actividades deportivas de los estudiantes; a la formación de valores del Capítulo XII; o a la participación de los estudiantes en actividades de cooperación al desarrollo a través del capítulo XIII, para finalizar con un Capítulo el XIV destinado a todo lo que constituyen los servicios de atención al universitario.

3.2. Consideraciones a las propuestas del Borrador del Estatuto del Estudiante Universitario

Si comentábamos, anteriormente con ocasión de la elaboración del Borrador, el hermetismo que han tenido los responsables del Ministerio en todo lo que se refiere al Estatuto, lamentablemente hemos de decir lo mismo, es decir más hermetismo, en todo lo que atañe a las numerosas observaciones que se han realizado por parte de las Universidades, a través de los Rectores, de los Vicerrectores de Estudiantes, de los Defensores Universitarios, de las Asociaciones y Sindicatos de Estudiantes, etc., pues no se ha dado publicidad a la pléyade de alegaciones que se han producido, y con un lacónico: unas se incorporarán y otras se rechazarán, ha sido la respuesta “in voce” que hemos obtenido. Es más, no llegamos a comprender, como en los momentos actuales donde las vías telemáticas están a la orden del día, ni siquiera se ha creado un espacio, tipo WEB, en las que se fuera informando, a la vez que se posibilitarían las aportaciones de los diferentes sectores de la comunidad universitaria; esta crítica que realizamos, en nada empaña la legalidad que se ha tenido en la elaboración de la norma, todo ello de acuerdo con el art. 105 de la CE que prevé la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, y que encuentra su regulación en el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno; lo que queremos decir, es que se ha perdido una excelente oportunidad para haber aumentado los canales de participación y, de esta forma, fomentar la, ya de por sí maltrecha, contribución de ciertos sectores a la vida universitaria.

Así pues, y ante la ausencia de fuentes documentales aportadas por el Ministerio, nuestras consideraciones se van a centrar en el Documento “Informe del Pleno de la Red Universitaria de Asuntos Estudiantiles” (RUNAE)³³, celebrado en la Universidad Pública de Navarra, los días 19 y 20 de febrero de 2009, el documento “Propuestas que realiza el Asesor del Rector de la Universidad de Granada para el Estatuto y la Delegación de Estudiantes”, de fecha 4 de marzo de 2009³⁴, así como las numerosas impresiones que hemos obtenido de la Conferencia Estatal de Defensores Universitarios. No se trata, y así queremos advertirlo, de una exposición exhaustiva, sobre todo porque el espacio literario se corresponde con el de un artículo, sino del relato y consideraciones sobre aquellos aspectos que consideramos más relevantes de acuerdo con las fuentes consultadas, y que reducimos a diez consideraciones sobre el conjunto normativo.

La primera consideración, la realizamos al amparo de la bóveda constitucional, que permite al Estado como competencia exclusiva de los artículos 149.1ª lo que atañe a las condiciones básicas³⁵ que garanticen la igualdad de todos los españoles; y, del 149.1ª30 en lo referente a las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, por lo que la tarea normativa ha de tener como claves esenciales: a) el derecho a la seguridad jurídica en cuanto a calendarios académicos, contenido e intensidad de las enseñanzas, exigencia y equilibrio en los mecanismos de evaluación³⁶ –eliminando la arbitrariedad-; b) la igualdad en todo el Estado español de aquellas circunstancias que sean objeto de apreciación y relevancia académica: la discapacidad, la situación laboral, la conciliación de la vida familiar, y demás circunstancias, que permitan la movilidad de los estudiantes en las mismas condiciones; c) la implantación de mecanismos, flexibles y ágiles, que permitan la tutela y garantía

³³ Comisión Sectorial de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), y que engloba a todos los Vicerrectores de Estudiantes de las Universidades, con lo que supone un documento muy importante, y de considerable opinión, al ser la voz de más de cincuenta Universidades.

³⁴ Dicho Informe fue remitido por el Rector de la Universidad de Granada Profesor Francisco González al propio Ministerio.

³⁵ El Informe de la RUNAE, en lo sucesivo (IRUNAE), está realizado en forma de Comentarios, y según ellos, así consta en la p.1ª, son cuestiones centrales de carácter insoslayable; y por lo que respecta a nuestra consideración se puede leer: “De modo general se recomienda que el Borrador defina un marco general para todas las Universidades, recogiendo las denominaciones comunes aplicables a las mismas...”.

³⁶ Un muy buen ejemplo de la situación actual lo podemos encontrar en los Informes periódicos de los Defensores Universitarios, en el apartado de las quejas de los estudiantes, y en lo referente a los sistemas de evaluación, como botón de muestra, sirva el Informe al Claustro del Defensor Universitario de la Universidad de Almería (junio 2007-2008, p. 24), ANTONIO PULIDO: numerosas quejas planteadas tienen su origen en la falta de normativa interna sobre determinados aspectos del funcionamiento. El más flagrante es el relacionado con la ausencia de una normativa consensuada sobre exámenes y evaluaciones, que contenga los diferentes aspectos comunes a todas las titulaciones y se evite las peculiaridades más o menos arbitrarias que podrían llegar a darse; en donde el procedimiento a seguir con las reclamaciones y revisión de exámenes quede claro...”; igualmente es, de interesante, la Recomendación de MERCEDES VICO Defensora Universitaria de la Universidad de Málaga en su Informe al Claustro (2007-2008, p. 40), donde se recomienda que se ultime la elaboración y aprobación del Reglamento de Evaluación para dar seguridad jurídica a los procedimientos de evaluación y revisión de exámenes, así como, para atender la demanda generalizada de muchos de los estudiantes de la UMA referidas a la necesidad de contar con un Reglamento de Compensación.

de los derechos de los estudiantes, como sucede con la queja ante el Defensor Universitario, y la potenciación de las funciones de mediación y conciliación, sin perjuicio de las reclamaciones y recursos que procedan en la vía administrativa.

La segunda, tiene su origen en el art. 8.1.p) del Borrador, al relatar los derechos generales de los estudiantes universitarios: *“Tener una representación activa y participativa, en el marco de la responsabilidad colectiva, en los órganos de gobierno y gestión de la Universidad, en los términos establecidos en este Estatuto y en los respectivos Estatutos o normas de organización y funcionamiento”*, como se puede comprobar con este tenor, se está refiriendo a los órganos de gobierno y de gestión, cuando debe de incluirse el término “participación”, pues son numerosas las Universidades que cuentan con órganos de esta naturaleza que no son de gobierno o de gestión³⁷, y donde la diferencia es muy notable: en los primeros los estudiantes forman parte de los órganos que deciden; mientras que en los segundos, son lo que se denominan “horizontales”, pues se limitan a hacer propuestas en igualdad de condiciones como sucede con el Comité de Empresa o la Junta de Personal Docente e Investigador .

La tercera, se encuentra relacionada con la posibilidad de compaginar los estudios con la vida laboral, ésta es la redacción del art.8.1.u): *“Una atención y un diseño de las actividades académicas que faciliten compaginar los estudios con la actividad laboral”*, se trata de un precepto que está imbricado en el art. 46.2.k) de la LOU, y con el 46.2.b) destinado a la igualdad de oportunidades, que incluye la no discriminación por razones de discapacidad, circunstancia personal o social. Por tanto, un artículo que persigue “in fine” que la igualdad sea un objetivo determinante en la actividad académica, hasta el punto de poder permitir la “discriminación positiva”; y es por este motivo por el que la redacción del artículo debe ser más extensa³⁸ por lo que se debe de incluir, como hace la RUNAE, los aspectos familiares, que deben jugar en la misma posición que los laborales; y todo ello de acuerdo con las posibilidades que tiene la universidad como servicio público, y añadiendo por nuestra parte el respeto al principio de igualdad de oportunidades. Artículo que todos compartimos, pero de enormes dificultades técnicas para su aplicación en toda su extensión, que será más fácil en aquellas materias como la elección de grupo de docencia, tutorías, realización de trabajos, etc., pero más difícil en los sistemas de evaluación que requieren un tratamiento más uniforme, excepto en aquellas causas que las Universidades consideren oportunas y que habrán de hilvanar muy finamente, para evitar los agravios comparativos, muy proclives en el vocabulario de los estudiantes.

³⁷ Por citar algunos ejemplos: la Universidad de Granada a través de su Delegación General de Estudiantes, en su artº 1, dice. “ la Delegación General de estudiantes es el máximo órgano de participación, deliberación, información, consulta y asesoramiento...”; en la estructura de la Delegación de alumnos de la Universidad Politécnica de Madrid, se aprecia lo siguiente en el art. 1:” coordinar y canalizar la representación de los estudiantes; igualmente, en el Consejo de Estudiantes de la Universidad Alcalá de Henares: · órgano universitario máximo de representación estudiantil; el Reglamento de la Delegación de Estudiantes de la Universidad Carlos III, art.1. “La delegación de Estudiantes es el único órgano oficial de representación..”,...

³⁸ El IRUNAE presenta la siguiente redacción. “ una atención y un diseño razonable de las actividades académicas, en la medida de las disponibilidades organizativas y presupuestarias de cada universidad, que faciliten la conciliación de los estudios con la vida laboral y familiar”.

En cuarto lugar, dentro de un artículo destinado a los deberes de los estudiantes universitarios, se recoge en el art.13.2.a): “*El estudio y la participación activa en las actividades académicas que ayuden a completar su formación*”. Como se desprende de la norma la redacción utiliza un concepto jurídico indeterminado como es “la participación activa”, término que incluye desde la actitud del estudiante en clase hasta la asistencia. Si a ello unimos que el art. 46.1 de la LOU concibe el estudio como un derecho y un deber de los estudiantes, es obvio que la asistencia a clase (tabú en nuestra universidad), puede ser un deber para el estudiante en aquellas programaciones docentes de los Departamentos que así lo establezcan, en el ámbito de sus respectivas competencias como unidades de docencia e investigación (art.9.LOU), por lo que, ante esta situación, la norma estimamos que debería de incluir el concepto de asistencia a clase³⁹ junto al de participación activa, ya que ésta se precia muy difícil, sino se asiste a clase.

Una quinta consideración, trae su causa en el art. 25.2, en un articulado que viene a regular aspectos de la programación docente de las enseñanzas oficiales: “*Los estudiantes tienen derecho a conocer la programación docente de cada curso y enseñanza, por los medios de publicidad que estime la universidad, con antelación suficiente y, en todo caso, antes de la apertura del plazo de matrícula en cada curso académico....*”, la bondad del texto se ve empañada por la utilización, nuevamente, de otro concepto jurídico indeterminado como es “antelación suficiente”, el cual debería ser sustituido por un plazo concreto e igual en todo el Estado, si queremos facilitar la movilidad de los estudiantes, debido a que el conocimiento de los programas incide notablemente en la matrícula de las asignaturas. A mayor abundamiento, no vemos problema alguno, que al igual que sucede con los plazos de inicio o finalización del curso académico, se establezca un plazo concreto como puede ser en el mes de mayo, o quince días antes de la matrícula, etc., por lo que con esta publicidad, y gracias a los procedimientos telemáticos se favorecería la movilidad estudiantil.

Como sexta observación, el art. 27.5 consagra el derecho de revisión de la siguiente forma: “*Los estudiantes tendrán al menos un procedimiento de revisión de sus calificaciones con anterioridad a su incorporación a las actas oficiales, y podrán ejercer, en su caso, los medios de reclamación que establezca la Universidad*”. La trascendencia jurídica de este texto es de gran intensidad, porque afecta a uno de los elementos esenciales del sistema universitario, cual es la verificación del conocimiento

³⁹ De esclarecedor, podemos tildar, el documento elaborado en el IX Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, organizados por las Universidades de Alicante y Miguel Hernández, Octubre de 2006, donde la Mesa de Trabajo número 4, trató sobre “La asistencia a clase en el Espacio Europeo de Educación Superior”, coordinada por PILAR ABAD Defensora de la Universidad de Valladolid y MARIA TERESA GONZÁLEZ Defensora de la Universidad Politécnica de Madrid, en sus conclusiones, y por lo que respecta a los procedimientos de evaluación basado en parámetros que proponen un cálculo de la relación créditos ECTS-carga de trabajo del Estudiante, uno de los cuales sería la asistencia a clase (Doc. ANECA 2003, p.11; Doc. CRUE 2006, pp.3-7); en este sentido, la tendencia en las Universidades europeas adaptadas al ECTS se inclina a no postular la obligatoriedad de asistir a clase, aunque esta suele resultar “muy conveniente” o “aconsejable” a la hora de la evaluación. Asimismo se anima al estudiante a adoptar comportamientos de participación en clase, los cuales, obviamente, suponen el factor “presencia” en el aula.

de los estudiantes, íntimamente relacionado con la autonomía universitaria del art.2.2. de la LOU, así como con el art. 27 de la CE, donde en la ubicación del derecho a la educación, se encuentra el derecho a un control objetivo y racional.

Mucho se ha hablado, y se hablará de la naturaleza jurídica del acto examinador⁴⁰, donde, en el sentir de la mayoría, consideramos que el acto calificador es un acto administrativo, y como tal, cuando lo realiza una Universidad pública, estaríamos en presencia del denominado “trámite de audiencia” previsto en el art. 84 de la LRJAP-PAC, y su posterior recurso de alzada o potestativo de reposición del art. 107 del mismo cuerpo legal. Ahora bien, y ¿Cuándo se trata de universidades privadas no sometidas al régimen del procedimiento administrativo común? ¿No se les aplicarían estos mecanismos de la norma pública al no ser administración en sentido estricto?, aunque cierta parte de la doctrina como SANTA MARÍA PASTOR, MOREU CARBONELL, las considere como agentes delegados de la administración, la respuesta nos conduce a afirmar que aunque las Universidades privadas establezcan mecanismos muy similares al procedimiento administrativo común, no le es aplicable su régimen, como lo demuestra la vía jurisdiccional distinta por la que se tutelan los diferentes actos, lo cual no es obstáculo para que se considere la necesidad de unificar la jurisdicción en esta materia, y no permitir el actual mapa de evaluación tan disperso que existe en todo el Estado: a) normas propias de las universidades públicas; b) normas propias de las universidades privadas; c) garantías para los estudiantes de las universidades públicas a través de la LRJAP-PAC; d) normas de las Comunidades Autónomas, etc., por lo que, en nuestra opinión, lo aconsejable sería establecer un mínimo básico sobre las garantías en la valoración del conocimiento.

En séptimo lugar, y dentro del art. 28, se regulan lo que técnicamente se denomina “examen de incidencias”:

“3. La programación de pruebas de evaluación no podrá alterarse, salvo en aquellas situaciones en las que, por imposibilidad sobrevenida, resulte irrealizable según lo establecido. Ante estas situaciones, el Decanato o Dirección del Centro realizarán las alteraciones oportunas, previa consulta al profesor o coordinador de la asignatura y al representante de los estudiantes del curso o grupo afectado”.

“5. Los estudiantes que, por motivos de asistencia a reuniones de los órganos colegiados de las universidades, o por otros motivos previstos en sus respectivas normativas, no pueden concurrir a las pruebas de evaluación programadas, tendrán derecho a que les fije un día y hora diferentes para su realización”.

“6. Si de la programación de los sistemas de evaluación resulta que un estudiante tiene convocadas en un intervalo menor de veinticuatro horas dos pruebas de carácter global correspondientes a asignaturas del mismo plan de estudios, tendrá derecho a su aplazamiento en los términos que determine la universidad”.

⁴⁰ Donde, ya en su día, se pronunciaron entre otros: TARDÍO PATO, J.A., “La función calificadora de los alumnos universitarios y su control jurisdiccional”, REDA, núm. 139. pp. 373-417; MOREU CARBONELL, E., El examen en el nuevo sistema educativo español. Régimen jurídico de los exámenes académicos, Comares, Granada, 2003; JIMENEZ SOTO, I., Derechos y Deberes en la Comunidad...

La proliferación cada vez mayor del “examen de incidencias” por parte de los estudiantes, nos conduce a reflexionar sobre las causas por las que se puede otorgar un plazo distinto al establecido en la convocatoria oficial, que tiene efectos de plazo público, y que obliga a todas las partes, en su extensión del art. 47 de la LRJAP-PAC; y que por lo tanto debe de ser respetado por profesores y estudiantes en aras del sometimiento al principio de igualdad de oportunidades, y así evitar que los estudiantes puedan confeccionar un programa de “exámenes a la carta”, con la consiguiente situación de ventajas y desventajas, ante la imposibilidad de poder atender como servicio público las peticiones de cada estudiante, debido a la limitación de medios y recursos.

Además, no se falta a la verdad, si decimos que la realización de un examen, fuera de la fecha establecida –que es de lo que se trata-, se ha convertido en un auténtico abuso, donde la mayoría de los sistemas de incidencias, le otorgan al profesor la capacidad de decidir sobre la concesión o denegación de la incidencia, y en caso positivo alterar un calendario académico que ha sido aprobado por un órgano administrativo colegiado – por ejemplo la Junta de Centro-, cuando no existe delegación expresa para esa función, al menos algo sorprendente.

Esta práctica conlleva dos situaciones verdaderamente anormales: la primera, la presión que debe de soportar el profesor a la hora de admitir la incidencia; y la segunda, la ausencia de seguridad jurídica para los estudiantes que en la mayoría de las veces no saben si su circunstancia será atendida o no por la discrecionalidad del profesor, última persona en quien suele recaer la decisión.

Ante este panorama, somos de la opinión, que la regulación del examen de incidencia debe de venir determinada, prácticamente reglada, en la norma: imposibilidad sobrevenida acreditada, coincidencia de exámenes con convocatoria de órganos colegiados; coincidencia con competiciones deportivas universitarias oficiales, etc., así como que su autorización denegación, corresponda a órgano académicos, sin que ello no suponga que, una vez concedida, no se cuente con el profesor.

El mismo artículo anterior, nos permite abordar una modalidad de examen que, estos momentos, podemos tildar de “peculiar”, como es el examen oral, que precisamente no fue una modalidad de examen inusual en determinadas materias de las Facultades de Derecho, y que da paso a la octava observación, de la mano del art. 28.4.. “ *Si la programación docente de la asignatura incluye la realización de pruebas orales, la fecha de comienzo será fijada, dentro de las fechas asignadas en el calendario académico, de común acuerdo entre el profesor y los estudiantes, debiendo ser comunicada al Decanato o Dirección del Centro*”. Se trata de una regulación de mínimos: calendario, común acuerdo, comunicación. Sin embargo, la norma adolece de un mínimo de garantías para el estudiante, por todo lo que afecta al trámite de audiencia o revisión, y más aún la merma de seguridad jurídica en caso de recurso, pues independientemente del régimen jurídico que se aplique, el elemento probatorio constituye un elemento fundamental, y claro está, en esta modalidad de examen es verdaderamente difícil. Por estos motivos, y para paliar la falta de pruebas, algunas universidades como sucede con la Politécnica de Madrid, Cantabria, Autónoma de

Madrid, o Alfonso X El Sabio, han establecido mecanismos de garantía, como son la publicidad del examen y la realización del mismo ante un tribunal, procedimiento al cual desde estas líneas nos adherimos.

Hemos dejado para finalizar nuestras observaciones, es decir la novena y la décima, las dos cuestiones que, según la Administración educativa⁴¹, son las principales causantes del atasco que tiene el Estatuto y que son el Régimen disciplinario y el Consejo del Estudiante Universitario.

Por lo que respecta al Régimen Disciplinario, ésta es la escueta redacción del Borrador.

Art. 52. Régimen de convivencia. "1. Corresponde al rector adoptar las decisiones relativas al régimen de convivencia y disciplinario de los estudiantes matriculados en ella.

2. Las Universidades establecerán normas respecto al incumplimiento de los deberes previstos en este estatuto, en los estatutos propios y en la legislación general".

Art.53. Infracciones y sanciones.

"En el plazo de un año se tipificarán como infracciones leves, graves o muy graves los comportamientos, acciones u omisiones que supongan el incumplimiento de los deberes de los estudiantes. Asimismo, determinarán las sanciones disciplinarias que correspondan a cada caso".

Art. 55.Procedimiento disciplinario.

"Se regularán los correspondientes procedimientos disciplinarios, respetando en todo caso las garantías derivadas de los principios de audiencia y contradicción, así como del derecho a la defensa del estudiante contra el que dicho procedimiento se dirija".

Con esta redacción, se pretende derogar el Reglamento de Disciplina Académica del Decreto de 8 de septiembre de 1954, al que la propia Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido a admitir después de la Constitución, eso sí con matices⁴². Sin embargo, pese a su aplicabilidad se ha mantenido, constantemente, dudas sobre su legalidad, por la insuficiencia de rango desde la perspectiva de reserva de ley (art.25.1 CE), pues estamos en presencia de un reglamento que define infracciones y sanciones sin regulación ni habilitación alguna; y, no obstante, si en el ámbito sancionador administrativo el Tribunal Constitucional ha venido respetando la situación anterior a la Constitución (STC 10/1/1988, de 8 de junio), en las que no era del todo infrecuente que hubiera tipificaciones de infracciones y sanciones en normas de carácter reglamentario, posteriormente el denominado "principio de legalidad" del art.25.1 de la CE, ha sido extendido por el TC al Derecho Administrativo Sancionador desde la STC de 8 de junio de 1981, de forma que, tras la Constitución, toda remisión a la potestad reglamentaria para definir infracciones y sanciones carece de virtualidad (STC

⁴¹ Nos referimos al Director General de Universidades del Ministerio Felipe Pétriz Calvo, en su intervención en el XII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, con su conferencia: "Estatuto del estudiante y Estatuto del PDF".

⁴² Al respecto se puede consultar el, muy meritorio en su día, trabajo de PENAM GAVIN, J., "El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del reglamento de disciplina académica", RAP, NÚM.135, 1994, PP.435-471.

219/1991, de 25 de noviembre), donde la expresión “legislación vigente” del art. 25.1 CE se interpreta en efecto como expresiva de una reserva de Ley.

Así las cosas, y como certeramente lo expresa GÓMEZ GARCÍA⁴³, si se analiza el texto del art.46.2 de la LOU, a la luz de la doctrina jurisprudencial, se comprueba que falta una definición más o menos precisa de las sanciones e infracciones, haciendo una remisión en blanco a favor de la potestad reglamentaria autónoma de las Universidades, sin establecer, cuanto menos, una tipificación de las infracciones de mayor gravedad que pudiera ser cometida por los estudiantes universitarios, ni definir las sanciones a imponer.

Así pues, el primer escollo importante con el que se ha encontrado el Borrador, es la no adecuación del régimen disciplinario al principio de legalidad que establece la Constitución, y por esta razón, según el Director General de Universidades, se ha creado una Comisión mixta entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia, según manifestó en el XII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, para estudiar la forma de acometer el régimen disciplinario, habida cuenta de los problemas de legalidad que plantea la regulación por vía reglamentaria.

Pero, además, las Universidades no están de acuerdo con una remisión tan amplia y heterogénea a sus propios estatutos⁴⁴, y que en aras de la movilidad estudiantil, esta se viera incentivada por los distintos tipos de infracciones y sanciones, pues iría contra el espíritu de la norma, el que se favorezca la movilidad porque las sanciones son más benévolas en universidad que en otra.

Así las cosas, nuestra opinión, tal y como la manifestamos en el informe al Rector de la Universidad de Granada⁴⁵, emitido en marzo de 2009, es que debería de haber una normativa básica, al amparo de los arts. 27; 149.1ª,1; y 149.1ª 30 de la CE, para todo el Estado, y desarrollada posteriormente por las Comunidades Autónomas y las respectivas Universidades. Sí la Comunidad Universitaria está integrada por Profesores, Personal de Administración y Servicios, no se comprende como los Profesores y el PAS, tienen un régimen igual en todo el Estado, Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, y el Real Decreto 33/1986, de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, y no así los estudiantes.

Como conclusión, y a modo de propuesta, con la normativa de referencia, expuesta anteriormente, se podría construir un régimen disciplinario de los estudiantes

⁴³ GÓMEZ GARCÍA, M.J.,” La potestad sancionadora de las Universidades”, en la obra colectiva dirigida por JULIO V, GONZÁLEZ GARCÍA, Comentario a la Ley Orgánica de Universidades, p.610.

⁴⁴ El IRUNAE es taxativo al respecto, p.9: “Sería necesario un régimen disciplinario general para todas las universidades españolas, y que no se descentralizara por completo esta competencia a las universidades. Hay que evitar que una misma falta fuera objeto de tratamiento muy distinto por las distintas universidades”.

⁴⁵ Donde, por cierto, coincide plenamente con GÓMEZ GARCÍA, M.J., “La potestad sancionadora de las Universidades”...p. 611.

universitarios, bien elaborando una Ley específica⁴⁶, lo cual consideramos que sería bastante complicado, teniendo en cuenta el funcionamiento parlamentario, así como las prioridades legislativas del Estado, y en caso de que se optara por esta vía, que duda cabe que el retraso sería mayor; la otra solución, podría venir con una modificación a la LOU, a través de un añadido al artículo 46.5, como una disposición adicional nueva, es decir, la trigésima; igualmente por medio de una Ley de acompañamiento, etc. Donde se tendría en cuenta lo siguiente: a) todo el procedimiento disciplinario, así como las infracciones y sanciones muy graves, serían abordadas en la legislación estatal; b) las infracciones y sanciones graves corresponderían a la legislación autonómica, quienes podrían tener parte de desarrollo del mismo; c) las infracciones y sanciones leves en la normativa de cada Universidad.

El Consejo del estudiante universitario, nuestra última consideración al Borrador, es objeto de tratamiento, desde nuestro punto de vista, de una forma exhaustiva, como se desprende de los artículos 56 al 71, y en modo alguno justificada, salvo la imagen que se desprende de su regulación, que no es otra que la importancia que se le quiere dar al mismo; y para ello, se acude a exceso de normatividad, más propia del Reglamento de Régimen Interior, que de la norma matriz que pretende ser el Borrador, como se demuestra al regular materias como: funcionamiento, el Pleno, composición de la Comisión Permanente, el Presidente, Funciones del Presidente, funciones del Vicepresidente primero y segundo, funciones del Secretario, etc.. Realizada esta observación de carácter general, consideramos conveniente exponer el texto que afecta a la médula del órgano que se quiere instaurar.

Art. 56. Naturaleza.

“1. El Consejo de Estudiantes Universitario, es el órgano superior de deliberación, consulta y representación de los estudiantes universitarios, ante el Ministerio de Ciencia e Innovación.

2. Por su naturaleza y composición, las actividades del Consejo del Estudiante Universitario se integrarán en el marco del Ministerio con competencias en materia de Universidades a través de la Secretaría de Estado de Universidades.”

Art. 57. Composición.

“1. El Consejo del Estudiante Universitario estará formado por:

a). Dos representantes estudiantiles de cada una de las universidades españolas (públicas y privadas), uno matriculado en enseñanzas oficiales de grado o equivalentes, y el otro matriculado en las enseñanzas oficiales de master o doctorado, elegidos por y entre los representantes de estudiantes en el Claustro, de acuerdo con el procedimiento establecido en los Estatutos de cada Universidad. De ellos, uno será Vicepresidente segundo.

b) Una representación de las asociaciones más importantes con amplia implantación a nivel nacional.

⁴⁶ Salvando las diferencias sensibles que existen, recordamos la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil; o la Ley Orgánica 7/2007, de 2 de julio, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, como situaciones de especial sujeción que se han regulado por la Ley, las cuales mencionamos, sólo a título de ejemplo, para comprender que no es algo novedosa esta propuesta.

c) *Cinco miembros designados por su Presidente.*

d) *Además, serán miembros natos del mismo:*

I. El titular del ministerio que tenga atribuidas las competencias en materia de universidades, que actuará de Presidente.

II. El titular de la Secretaría de Estado de Universidades, que será Vicepresidente primero.

III. El titular de la Dirección General de Universidades, que actuará de Secretario.

2. En la composición del Consejo del Estudiante Universitario se atenderá a la paridad.”

Está claro, pues así lo manifestaron las Universidades⁴⁷, que la redacción sobre la composición del Consejo no les gusta, es más, es la única reparación que se hace a un extenso articulado, lo cual es indicativo, que ya de principio el órgano no les satisface, luego para que seguir hacia delante (nosotros diríamos economía procesal); y el propio Director General de Universidades, en su exposición en Zaragoza ante el XII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, venía a decir, que era uno de los principales problemas del Estatuto, sobre todo, por la dificultad de encontrar interlocutores válidos por parte de la representación estudiantil, pues la pregunta es obvia ¿quién representa a los estudiantes?, y para nosotros la respuesta es muy sencilla, quienes determinen los estatutos de cada Universidad; y para ello, lo primero que hay que hacer es erradicar el término de claustral, pues este requisito cercena la posibilidad que tienen numerosos estudiantes que no son de órganos de gobierno, pero si pertenecen a Delegaciones o Consejos de Estudiantes. Así pues, para que complicar al Estado con algo, que le corresponde a cada Universidad, en virtud de su propia autonomía, y donde ya buena parte de ellas, han creado en sus Estatutos y posteriores normas reglamentarias los órganos de participación y representación estudiantil. El problema será que, en cada Universidad, los representantes sean verdaderamente los representantes de los estudiantes, y para ello deben de tener establecidos los mecanismos oportunos, que, independientemente, del organismo que se tenga, es fundamental el nombramiento por parte del Rector de cada universidad, como verificador que los estudiantes que forman parte del Consejo son los representantes de esa Universidad.

Por lo que atañe al resto de miembros del Consejo, siempre será discutible quienes estén o no estén; ahora bien, lo que no parece adecuado es dejar otra vez decisiones a conceptos jurídicos indeterminados como es “asociación importante” ¿número de socios?, ¿número de actividades?, ¿calidad de los eventos que organizan?, etc., lo mejor es reconducir su representación, atribuyéndole un número a cada Comunidad Autónoma si se quiere contar con ellas como miembros; por último, parece lógico, que para vertebrar la estructura estudiantil, aquellas Comunidades Autónomas que tengan órganos similares también estén representadas en el órgano estatal. El resto de miembros, insistimos, es una materia totalmente opinable, y será fruto del consenso que corresponde a los responsables de llevar a buen puerto el proyecto.

⁴⁷ IRUNAE, p.9: “Parece adecuado estudiar más detenidamente la Composición del Consejo, y replantearse, entre otros aspectos, su Comisión Permanente, a fin de alcanzar el mayó consenso en este terreno. Incluir en el Consejo una representación de las Universidades españolas”.