

LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A LA EDUCACIÓN

POR PILAR MELLADO PRADO

SUMARIO: I. Origen y evolución de las acciones comunitarias en materia de educación y formación. II. ¿Hay una política comunitaria en el ámbito de la educación? III. El espacio europeo de enseñanza superior. IV. La integración del sistema universitario español en el espacio europeo de enseñanza superior: 1. La implantación del sistema de créditos europeos (art. 88.3). 2. La reforma y adaptación de las modalidades cíclicas de las enseñanzas universitarias y los títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional correspondiente a las mismas (art. 88.2). 3. La adopción de las medidas necesarias para que los títulos oficiales expedidos por las Universidades españolas vayan acompañados del Suplemento Europeo al Título (art. 88.1 y 3).

I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS ACCIONES COMUNITARIAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas sólo se referían a la intervención de éstas en materia de formación profesional pero no contenían ninguna mención a una política educativa comunitaria. Ello es perfectamente comprensible y coherente con la visión económica que impregnó la elaboración de los Tratados fundacionales, teniendo en cuenta la vinculación de la formación profesional a la producción y al incremento de la competitividad¹.

Así pues, las primeras actuaciones de las Comunidades Europeas fueron en el ámbito de la formación profesional, como la *Decisión del Consejo de 2 de abril de*

¹ NAVARRO RUIZ, J.C.: «La política educativa y de formación profesional y la Constitución Europea. El Espacio Europeo de Educación Superior», en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro III, Tirant Lo Blanch, Valencia 2005, p. 1002.

1963, por la que se establecían los principios generales para la elaboración de una política común de formación profesional, o la creación, también en 1963 del *Comité Consultivo de Formación Profesional*, órgano consultivo de la Comisión que aún funciona.

El 6 de junio de 1974, los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo aprobaron la *Resolución sobre cooperación en el sector educativo*², que constituye la primera intervención comunitaria en el ámbito de la educación. De esta Resolución podemos destacar tres principios que serán desarrollados en posteriores intervenciones comunitarias:

1. La cooperación en el sector educativo deberá ajustarse a la progresiva armonización de las políticas económicas y sociales de la Comunidad.
2. La educación no debe ser considerada como un simple elemento de la economía.
3. La cooperación en materia educativa deberá tener en cuenta la diversidad de políticas y sistemas educativos existentes en cada Estado miembro.

En 1976 se creó el *Instituto Universitario Europeo*, y se puso en marcha la primera iniciativa de acción comunitaria en materia de educación mediante la *Resolución del Consejo de Educación de 9 de febrero de 1976*³, mediante la cual se decidía crear una red para el intercambio de información y de experiencias sobre la organización de la enseñanza superior. Pero hasta 1980 no se materializó esta propuesta con la creación de la *Red EURYDICE*. Diez años después, en 1990, el Consejo adoptó otra Resolución por la cual se redefinía EURYDICE⁴ (sobre información de la educación en la Comunidad Europea), cuyo desarrollo, desde 1995, se lleva a cabo en el marco del Programa SÓCRATES.

La Red EURYDICE tiene por finalidad intensificar y mejorar la cooperación educativa entre los Estados miembros, así como facilitar la preparación de las iniciativas a escala nacional y comunitaria. Constituye, pues, el instrumento principal de información sobre las estructuras, los sistemas y los progresos nacionales y comunitarios en el ámbito educativo.

A modo de privilegiado observatorio, EURYDICE pone de manifiesto tanto la diversidad de los sistemas educativos como sus tendencias comunes.

La Red EURYDICE está compuesta por unidades nacionales y por una unidad europea, creadas por los Ministerios de Educación. Son miembros de esta Red:

- Los Estados de la Unión Europea, además de Rumanía y Bulgaria.
- Y los países del Espacio Económico Europeo: Islandia, Liechtenstein, Noruega así como Suiza.

² Véase LARRÁYOZ, J. y AYERDI, I.: «Los organismos supranacionales en materia de educación. Normativa y Competencias. Especial referencia a la Unión Europea», en *III Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, Lex Nova, Universidad de Zaragoza, 2001, p. 91-141.

³ DOCE C 38, de 19 de febrero de 1976.

⁴ DOCE C 329, de 31 de diciembre de 1990.

La aprobación del *Acta Única Europea* en 1986 permitió la creación y el funcionamiento de la *Task Force de Recursos Humanos, Educación, Formación y Juventud* que permitió dinamizar y coordinar las políticas educativas de los Estados miembros, mediante la creación de proyectos supranacionales de formación y educación, y fomentando la movilidad de estudiantes y profesores.

El 24 de mayo de 1988, el Consejo aprobó una *Resolución sobre la dimensión europea de la enseñanza*⁵, que reconocía de forma explícita, por primera vez, el papel que tienen la educación y la formación para reforzar la imagen comunitaria.

Pero no fue hasta 1992, con la aprobación del *Tratado de la Unión Europea*, cuando se produjo un importante salto cualitativo en materia de educación. Por primera vez, los Tratados reconocían oficialmente la educación como una materia de responsabilidad legítima de la Unión Europea, introduciendo dos nuevos preceptos relativos a la educación y a la formación profesional, que se corresponden con los actuales artículos 149 y 150 del Tratado CE.

En este sentido, los preceptos mencionados disponen que la Unión Europea debe contribuir al desarrollo de una educación de calidad, fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y completando la acción de éstos, en particular con el fin de desarrollar la dimensión europea en la educación, favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, incrementar el intercambio de formación y de experiencia sobre las cuestiones comunes a los sistemas de información de los Estados miembros, y promover la cooperación europea entre los centros docentes escolares y universitarios. Asimismo, desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros.

En esta nueva etapa, concretamente en 1995, se ponen en marcha dos intervenciones comunitarias de gran relevancia: el Programa LEONARDO DA VINCI, con el que se unificaban todos los programas vigentes hasta ese momento en materia de formación profesional; y el Programa SÓCRATES, que unificaba los programas en materia educativa.

Por su parte, el *Tratado de Amsterdam de 1997* sólo supuso un impulso de la formación profesional, vinculada claramente de la política de empleo, al introducir un nuevo Título en el TCE (Título VIII) sobre el empleo. Y el *Tratado de Niza de 2000* no varió esta situación.

Así las cosas, el relanzamiento de la política educativa y de formación se produjo con la celebración del *Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000*.

Finalmente, el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* reconoce, por una parte, en la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión*, en concreto, en su artículo II-74, el derecho de toda persona a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente. Y por otra, en sus artículos III-282.1 y 283 («Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento») la Constitución Europea reproduce básicamente lo dispuesto en los artículos 149 y 150 TCE mencionados.

⁵ DOCE C 177, de 6 de julio de 1988.

II. ¿HAY UNA POLÍTICA COMUNITARIA EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN?

En sentido estricto, la Unión Europea no dispone de una política común de educación, y las estructuras de los sistemas educativos varían considerablemente entre los países miembros, e incluso en algunos casos, dentro de los mismos.

La función de la Unión Europea consiste en crear una auténtica cooperación entre los Estados miembros, respetando sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización de sus sistemas de educación y formación en virtud del principio de subsidiariedad.

En este sentido, y según lo dispuesto en los Tratados vigentes (arts. 149 y 150 TCE), resulta claro que la Unión Europea no pretende establecer una «política común» en materia de educación, sino desarrollar los medios específicos para fomentar la cooperación en este ámbito a través de acciones a nivel europeo:

A) Por una lado, *programas de acción comunitaria* como SÓCRATES (en el ámbito de la enseñanza) o LEONARDO DA VINCI (en el ámbito de la formación profesional) que se aprueban mediante el procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

B) Y por otro, *actos comunitarios no obligatorios*, como las Recomendaciones, las Resoluciones, las Comunicaciones, etc. (p.e. con respecto al aprendizaje permanente, la evaluación de la calidad de la enseñanza escolar y la universitaria o la cooperación con terceros países).

En este sentido, la Unión Europea ofrece:

- a) Cooperación multinacional en las políticas de educación y formación.
- b) Sistemas de intercambio y oportunidades de aprendizaje en el extranjero.
- c) Proyectos innovadores de enseñanza y educación.
- d) Redes de expertos académicos y profesionales.
- e) Un marco para tratar asuntos generales, como las nuevas tecnologías en la educación y el reconocimiento internacional de calificaciones.
- f) Y una plataforma de diálogo y de concertación para efectuar comparaciones, establecer referencias y elaborar políticas.

Pues bien, en el ámbito de la educación y la formación, esta forma de cooperación política se ha llevado a la práctica de diversas maneras, a lo largo de los últimos años, y especialmente, como hemos señalado anteriormente, desde el *Consejo Europeo de Lisboa* de marzo de 2000.

Con el fin de responder a los cambios radicales provocados por la globalización y la sociedad de la información, la Unión Europea anunció en el Consejo Europeo de Lisboa su nuevo objetivo estratégico para la década 2000/2010: «*Convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*».

Para lograr este nuevo objetivo estratégico, el Consejo Europeo de Lisboa definió un nuevo método, el llamado «*método abierto de coordinación*». Se trata de un método innovador que, al mismo tiempo que respeta el reparto de poderes previsto

en los Tratados, ofrece un nuevo marco de cooperación entre los Estados miembros para lograr una convergencia de las políticas nacionales que permita la consecución de determinados objetivos comunes.

Este método se basa principalmente en:

- a) La determinación y definición de los objetivos comunes que deban alcanzarse.
- b) La utilización de instrumentos definidos en común (estadísticas, indicadores) que permitan a los Estados miembros evaluar su propia situación y avanzar hacia la realización de los objetivos establecidos.

En este sentido, podemos destacar el *Informe Europeo de mayo de 2000 sobre la calidad de la educación escolar: dieciséis indicadores de calidad*, basado en la labor del Grupo de trabajo «Indicadores de calidad» integrado por expertos de los Ministerios de Educación de 26 países.

- c) La definición de instrumentos de cooperación comparativos con el fin de impulsar la innovación, la calidad y la pertinencia de los programas de enseñanza y de formación (difusión de buenas prácticas, proyectos piloto...).

Es evidente que este objetivo estratégico exige importantes cambios, en particular, el refuerzo de la cooperación política en los ámbitos de la educación y la formación. Para ello, la Comisión preparó un *Informe sobre los objetivos futuros precisos de los sistemas de educación y formación*⁶.

A partir de esta propuesta de la Comisión y de las contribuciones de los Estados miembros, el Consejo aprobó, el 12 de febrero de 2001, el *Informe sobre los futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación*⁷, el primer documento en el que se define un enfoque global y coherente de las políticas nacionales en el ámbito de la educación a nivel comunitario, en torno a tres objetivos:

- a) Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación.
- b) Facilitar el acceso de todos a la educación y la formación.
- c) Abrir los sistemas de educación y de formación al mundo.

En marzo de 2001, el *Consejo Europeo de Estocolmo* aprobó el Informe antes mencionado y solicitó la preparación de un *Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa* que fue adoptado por el Consejo en junio de 2002⁸.

Para cada uno de los tres objetivos, el Consejo determina la organización de la actuación ulterior, con la lista de las actividades en curso y los resultados concretos que ya han sido aprobados y que los Estados miembros se han comprometido a conseguir.

En relación con el primer objetivo («Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación) los resultados concretos que han de perseguirse consisten en:

- a) Dar acceso a todas las escuelas a Internet y los recursos multimedia.

⁶ COM (2001) 59

⁷ Informe presentado por la Comisión el 31 de enero de 2001 (COM 2001/59).

⁸ DO C 142 de 14 de junio de 2002.

b) Conseguir que todos los profesores necesarios cuenten con las competencias adecuadas para el uso de estas tecnologías.

c) Lograr un incremento anual considerable de la inversión per cápita en recursos humanos.

En relación con el segundo objetivo («Facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación») se trata de conseguir:

a) Reducir a la mitad, hasta 2010, el número de jóvenes de 18 a 24 años que no hayan seguido más que el primer ciclo de enseñanza secundaria y no prosigan sus estudios o su formación.

b) Ampliar el acceso a la educación permanente.

c) Promover vías de formación flexibles para todos.

En relación con el tercer objetivo («Abrir los sistemas de educación y formación al mundo»), los resultados que han de conseguirse son los siguientes:

a) Fomentar la formación de los jefes de empresa y de los trabajadores por cuenta propia.

b) Fomentar el aprendizaje de dos lenguas de la Unión Europea distintas de la materna durante un período mínimo de dos años consecutivos.

c) Favorecer la movilidad de estudiantes, profesores y personal de formación e investigación.

Así, con este programa de trabajo se refleja el deseo de que se desarrollen en Europa políticas coherentes en ámbitos como el de la educación, en el que si bien está excluida toda «política común», resulta evidente la necesidad de un «espacio educativo europeo».

En este sentido, el *Consejo Europeo de Barcelona*, celebrado bajo la Presidencia española en marzo de 2002, insistió en este deseo, subrayando que la educación es uno de los pilares del modelo social europeo y que los sistemas educativos europeos deberían convertirse en 2010 en «una referencia de calidad a nivel mundial».

Por otra parte, otro elemento clave del objetivo estratégico de Lisboa lo representa la noción de *aprendizaje permanente*, el cual tiene una importancia fundamental no sólo para la competitividad y la capacidad de inserción profesional, sino también para la integración social, la ciudadanía activa y el desarrollo personal.

El *Consejo Europeo de Feira de junio de 2000*, encargó a la Comisión y a los Estados miembros la definición de una estrategia coherente capaz de dar acceso a todos los europeos a ofertas de aprendizaje permanente. El *Memorandum sobre el aprendizaje permanente* puso en marcha una amplia consulta a escala europea.

Como resultado de este debate en el que participaron más de 12.000 personas, además de los Estados miembros, los países del Espacio Económico Europeo, los países candidatos, las instituciones comunitarias, los interlocutores sociales y varias organizaciones no gubernamentales, la Comisión adoptó, el 21 de noviembre de 2001, la Comunicación *Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente*⁹, en la cual se hacen propuestas concretas para conseguir que éste sea una realidad para todos, convirtiéndose desde entonces en el principio director de las políti-

⁹ COM (2001) 678.

cas de educación y formación. En idéntico sentido se pronunció el Consejo a través de una *Resolución de 27 de junio de 2002 sobre el aprendizaje permanente*¹⁰.

Asimismo, en el marco de la estrategia de Lisboa, la **movilidad** desempeña un papel principal. La Comisión publicó ya en 1996 un *Libro Verde* sobre los obstáculos para la movilidad. En este sentido, podemos observar ahora cómo el éxito de los programas de la Unión Europea en este ámbito ha propiciado una voluntad general a favor de la movilidad internacional.

Así, en la primavera de 2000, ante el éxito del Programa ERASMUS, los Ministros de Educación de los países miembros del G8 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos) se comprometieron a duplicar la movilidad de los estudiantes, profesores, investigadores y personal administrativo del sector educativo hasta 2010.

Esta voluntad de fomentar la movilidad internacional también se materializó en el ámbito de la Unión Europea en una *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo*, adoptada el 10 de julio de 2001¹¹, en una *Comunicación de la Comisión sobre un Plan de Acción sobre las capacidades y la movilidad*, aprobada el 13 de febrero de 2002¹², y en una *Resolución el Consejo de 3 de junio de 2002*¹³.

En este Plan de Acción se pide a los Estados miembros, las empresas, y a los propios trabajadores que respondan mejor a las nuevas exigencias del mercado de trabajo; y se plantea además a los Gobiernos europeos un objetivo concreto a corto plazo: la creación de una tarjeta europea del seguro de enfermedad.

Con posterioridad, la propuesta de *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2005, relativa a la movilidad transnacional en la Comunidad a efectos de educación y formación*¹⁴, conocida como la *Carta Europea de Movilidad*, establece diez directrices relativas a los siguientes aspectos: asesoramiento, plan de aprendizaje, adaptación, preparación general, aspectos lingüísticos, apoyo logístico, designación de un tutor, reconocimiento de la estancia, regreso y evaluación, y responsabilidad.

Pues bien, a pesar de los formidables resultados obtenidos hasta la fecha con el Programa ERASMUS (más de un millón de estudiantes desde 1986) uno de los principales obstáculos para las personas que quieren trabajar o formarse en otro país de la Unión Europea, es la posibilidad de que no se reconozcan sus cualificaciones y competencias.

Para poder superar este importante obstáculo, la *Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004*¹⁵, relativa a un *marco comunitario*

¹⁰ DOCE C 163, de 9 de julio de 2002.

¹¹ DOCE L 215 de 9 de agosto de 2001.

¹² COM (2002) 72 final.

¹³ DOCE C 162, de 6 de julio de 2002.

¹⁴ COM (2005) 450 final.

¹⁵ Decisión 2241/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOCE L 390, de 21 de diciembre de 2004).

único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (EUROPASS) constituye un importante avance en el fomento de la movilidad.

El EUROPASS está formado por cinco documentos que permite a los ciudadanos acreditar de forma clara y sencilla sus cualificaciones y competencias en los Estados miembros de la Unión Europea, además de en Rumanía, Bulgaria, Croacia, Turquía, Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein.

Estos cinco documentos son los siguientes:

A) *Europass-Curriculum Vitae*, que es la versión mejorada del CV europeo creado por la Comisión en 2002.

B) *Europass-movilidad*, que sustituye al Europass-Formación. Con un ámbito de aplicación mucho más amplio, el Europass-movilidad pretende registrar, mediante un modelo europeo común, los períodos de movilidad transnacional realizados a efectos de aprendizaje, cualquiera que sea el nivel.

C) *Europass-Suplemento europeo al Título*. Contiene información sobre el itinerario de su titular en la enseñanza superior, aunque no reemplaza al título original.

Elaborado junto al Consejo de Europa y la UNESCO, es cumplimentado por el centro que lo expide al mismo tiempo que el título. El suplemento europeo al título, regulado en España por el *Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto*, se compone de ocho partes que informan sobre el poseedor del título, la titulación, el nivel de cualificación, el contenido y los resultados obtenidos, la función de la cualificación, la certificación del suplemento, y el sistema nacional de enseñanza superior.

D) *Europass-Suplemento al Certificado*. Su función es clarificar las cualificaciones profesionales de toda persona que posea el certificado de enseñanza o formación profesional al que se refiere. A tal fin, facilita, entre otros datos, información sobre las competencias adquiridas, las diferentes actividades profesionales accesibles, los organismos cualificadores, el nivel del certificado, y las posibilidades de acceso al nivel de enseñanza siguiente. No sustituye al certificado original y no constituye un sistema automático de reconocimiento. El suplemento es expedido por las autoridades nacionales competentes.

E) *Europass-Portafolio de las lenguas*. Permite a los ciudadanos presentar las competencias lingüísticas y culturales adquiridas.

La *Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo* citada destaca la importancia de garantizar la cohesión y la complementariedad con los demás instrumentos que fomentan la movilidad a escala europea e internacional, en particular, con:

- La *Red de Centros Nacionales de Información sobre Reconocimiento Académico y la movilidad universitaria*, creada por el Consejo de Europa y la UNESCO.
- Y la *Red Europea de Empleo*.

En cuanto al ***aprendizaje de las nuevas tecnologías***, en marzo de 2001, la Comisión adoptó el *Plan de Acción eLearning: concebir la educación del futuro*, que sirvió de base a la *Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de diciembre de 2003*, por la que se adopta un programa plurianual (2004/2006) para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación en los sistemas

de educación y formación en Europa (Programa *eLearning*)¹⁶, que está ofreciendo una buena base de cooperación europea. En este sentido, las acciones *eLearning* están referidas a los siguientes ámbitos:

- a) Fomento de la alfabetización digital.
- b) Creación de campus virtuales europeos.
- c) Establecimiento de «hermanamientos» electrónicos de centros escolares de enseñanza primaria y secundaria, así como el fomento de la formación de profesores (*eTwinning*).
- d) Realización de acciones transversales y de seguimiento del aprendizaje electrónico.

III. EL ESPACIO EUROPEO DE ENSEÑANZA SUPERIOR

Por lo que se refiere a la enseñanza superior, las últimas medidas comunitarias están referidas a la cooperación europea para garantizar la calidad de las Universidades.

En este sentido, podemos destacar la *Recomendación del Consejo de 24 de septiembre de 1998*, «sobre la cooperación europea para la garantía de la calidad en la enseñanza superior»¹⁷; la *Resolución del Parlamento Europeo de 5 de septiembre de 2002*, «sobre las Universidades y la enseñanza superior en el espacio europeo del conocimiento»; la *Comunicación de la Comisión de 5 de febrero de 2003*, «sobre el papel de la Universidad en la Europa del conocimiento»¹⁸; y la *Comunicación de la Comisión de 30 de abril de 2005*, «sobre la reforma de las Universidades en el marco de la estrategia de Lisboa»¹⁹.

Pero superando el ámbito estrictamente comunitario, nos encontramos el llamado *Espacio Europeo de Enseñanza Superior*.

Su origen se remonta a 1988, cuando con motivo del 900 aniversario de la Universidad de Bolonia, los Rectores universitarios firmaron la *Magna Charta Universitatum*, en la que consideraban que «el porvenir de la humanidad, al finalizar este milenio, depende en gran medida del desarrollo cultural, científico y técnico».

Diez años después, con ocasión del 800 aniversario de la Universidad de París, los Ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido adoptaron, el 25 de mayo de 1998, la llamada *Declaración de la Sorbona*, en la que se propone armonizar el diseño del Sistema de Educación Superior Europeo, recordando que «al hablar de Europa no sólo deberíamos referirnos al euro, los bancos y la economía, sino que también debemos pensar en una Europa del conocimiento».

¹⁶ Decisión 2318/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de diciembre de 2003 (DO L 345 de 31 de diciembre de 2003).

¹⁷ Recomendación del Consejo 98/561/CE de 24 de septiembre de 1998 (DO L 270 de 7 de octubre de 1998).

¹⁸ COM (2003) 58 final.

¹⁹ COM (2005) 152 final.

La Declaración de la Sorbona subrayó así el papel central de las universidades en el desarrollo de la dimensión cultural europea, haciendo asimismo hincapié en la construcción del espacio europeo de enseñanza superior como instrumento clave en la promoción de la movilidad de los ciudadanos, su ocupabilidad y el desarrollo global del continente.

Pues bien, un año más tarde, el 19 de junio de 1999, veintinueve países europeos (los Quince de la época, más los diez candidatos cuya adhesión a la Unión Europea se produciría el 1 de mayo de 2004, además de Rumanía, Bulgaria, Islandia, Noruega y Suiza) firmaron la llamada *Declaración de Bolonia*, que ponía en marcha el denominado *Proceso de Bolonia*, que se completará en 2010.

La Declaración de Bolonia se articula en torno a seis objetivos:

1. La adopción de un sistema de títulos fácilmente comprensibles y comparables, a través de la creación de un Suplemento al Título, que favorezca la ocupabilidad de los ciudadanos europeos y la competitividad internacional del sistema europeo de enseñanza superior.

2. La adopción de un sistema basado esencialmente en dos ciclos principales: un primer ciclo orientado al mercado laboral con una duración mínima de tres años; y un segundo ciclo, al que se accede sólo si se completa el primero, que conduce a un título de máster o doctorado.

3. El establecimiento de un sistema de acumulación y transferencia de créditos –como el sistema ECTS utilizado para los intercambios Sócrates-Erasmus– como medio de promover la movilidad de los estudiantes.

4. La promoción de la movilidad, mediante la eliminación de los obstáculos para el pleno ejercicio de la libre circulación de personas y prestación de servicios, con especial atención a lo siguiente:

a) Para los estudiantes, el acceso a oportunidades de estudio y formación, y a servicios relacionados.

b) Para los profesores, investigadores y personal técnico-administrativo, el reconocimiento y valoración de períodos de investigación en contextos europeos relacionados con la docencia y la formación.

5. La promoción de una colaboración europea en la garantía de calidad con el fin de diseñar criterios y metodologías comparables.

6. Y la promoción de la dimensión europea de la enseñanza superior, sobre todo en lo que respecta al desarrollo curricular, la colaboración interinstitucional, los planes de movilidad y los programas integrados de estudio, formación e investigación.

Es muy importante destacar que la Declaración de Bolonia es un compromiso voluntario de cada país firmante para reformar su propio sistema de educación superior. Por lo tanto, la reforma no se impone a los Gobiernos nacionales ni a las Universidades.

De hecho, el texto de la propia Declaración parte de la idea de que los objetivos antes reseñados se alcanzarán dentro del marco de las propias competencias institucionales, y con pleno respeto a la diversidad de culturas, lenguas, sistemas nacionales de enseñanza y autonomía universitaria.

En el seguimiento del Proceso de Bolonia, el 19 de mayo de 2001 se reunieron en *Praga*, los Ministros de Educación superior de treinta y dos países europeos (tres más que en Bolonia: Croacia, Chipre y Turquía) para evaluar los progresos realizados.

En esta reunión se aprobó el *Comunicado de Praga*, en el que se añadieron las siguientes acciones al Proceso de Bolonia:

1. La formación continua o permanente como elemento esencial del Espacio Europeo de Enseñanza Superior con el fin de poder hacer frente a los desafíos que suponen la competitividad económica y la utilización de las nuevas tecnologías.

2. La participación y la implicación de los centros de enseñanza superior y de los estudiantes en el desarrollo del EEES.

3. Y la elaboración de medidas encaminadas a hacer más atractivo el Espacio Europeo de Enseñanza Superior entre los estudiantes, tanto europeos como de otros países del mundo.

Dos años más tarde, en la *Conferencia de Berlín* celebrada el 19 de septiembre de 2003, los Ministros responsables de la Educación Superior de cuarenta países (siete más que en Praga: Albania, Andorra, Bosnia-Herzegovina, el Vaticano, Rusia, Serbia y Montenegro, y Macedonia) adoptaron un *Comunicado* en el cual se decide integrar en el Proceso de Bolonia los estudios de doctorado, y en consecuencia, reforzar los vínculos entre el Espacio Europeo de Enseñanza Superior y el *Espacio Europeo de Investigación*.

En este sentido, el Comunicado destaca la importancia de la investigación como parte integrante de la enseñanza superior, y el fomento de la interdisciplinariedad para mantener y mejorar la calidad de la enseñanza superior con el fin de reforzar su competitividad; y recomienda, asimismo, una mayor movilidad en los niveles de doctorado y postdoctorado.

Asimismo, en la Conferencia ministerial de Berlín se decidió crear un *grupo de seguimiento* del Proceso de Bolonia, integrado por representantes de todos los miembros firmantes del Proceso, y de la *Comisión Europea*; y en el cual están presentes, a título consultivo, el *Consejo de Europa*, la *Asociación Europea de la Universidad* (EUA), la *Asociación Europea de Centros de Enseñanza Superior* (EURASHE), las *Organizaciones nacionales de estudiantes en Europa* (ESIB) y la *UNESCO*. Este «grupo de seguimiento» es presidido por la Presidencia de la Unión Europea.

En mayo de 2005, se celebró en *Bergen* (Noruega) la cuarta Conferencia bianual de ministros europeos de educación firmantes del Proceso de Bolonia, a los que se unieron cinco nuevos miembros (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania) con lo que son ya cuarenta y cinco países los que participan en dicho Proceso.

Los principales aspectos abordados en el *Comunicado de Bergen* fueron los siguientes:

1. Constatar la realización de progresos significativos en tres áreas prioritarias del Proceso de Bolonia: la estructura en ciclos, la garantía de la calidad y el reconocimiento de títulos y períodos de estudio.

2. Seguir progresando en los objetivos marcados, especialmente en los siguientes aspectos:

a) La puesta en marcha de los marcos nacionales de cualificaciones, tratando de asegurar que el marco general de cualificaciones del EEES y el marco más amplio de cualificaciones para el aprendizaje a lo largo de la vida sean complementarios, incluyendo la educación general y la formación profesional.

b) La puesta en práctica de las referencias y las directrices para la garantía de la calidad en el EEES, tal y como propone el Informe de la *Asociación Europea para la Garantía de la Calidad en la Enseñanza Superior* (ENQA).

c) La expedición y el reconocimiento de los títulos conjuntos otorgados por dos o más países del EEES, incluidos los de doctorado. Para ello, se insta a los 9 países (de los 45 firmantes del Proceso) que aún no han ratificado la *Convención de Lisboa sobre Reconocimiento de títulos de estudios de enseñanza superior en el ámbito europeo, de 11 de abril de 1997*, a que lo hagan sin demora.

d) La creación de oportunidades para itinerarios flexibles de aprendizaje en la educación superior, incluyendo procedimientos para el reconocimiento del aprendizaje previo.

Por último, el Comunicado de Bergen incluye como nuevos miembros consultivos en el «grupo de seguimiento» del Proceso de Bolonia a las siguientes asociaciones: *Educación Internacional* (EI), Estructura Paneuropea (PE), Asociación Europea para la Garantía de la Calidad en la Educación Superior (ENQA), y la Unión de Confederaciones de Industrial y empresarios de Europa (UNICE).

La próxima reunión de Ministros firmantes del Proceso de Bolonia se celebrará en *Londres en 2007*²⁰.

IV. LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL EN EL ESPACIO EUROPEO DE ENSEÑANZA SUPERIOR

Como es sabido, España forma parte desde sus orígenes del Proceso de Bolonia. En este sentido, el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte asumió plenamente los objetivos de dicho Proceso y asumió la responsabilidad de promover y llevar a cabo las modificaciones que hubieran de realizarse en las estructuras de los estudios universitarios para alcanzar la plena integración del sistema español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior²¹. Así está previsto en el Título XIII de la *Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Título que permanece

²⁰ Véase el documento de la Comisión Europea de 24 de enero de 2006: *De Bergen a Londres: la contribución de la Unión Europea*.

²¹ Véase el Documento-marco presentado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en febrero de 2003 sobre *La integración del sistema universitario español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior*.

inalterado en el Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la misma, que se encuentra en estos momentos en tramitación en el Congreso de los Diputados.

Las previsiones que la Ley Orgánica de Universidades contempla para la plena integración del sistema español en el EEES –con la adopción de las medidas necesarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, por parte del Gobierno, Comunidades Autónomas y Universidades²²– son las siguientes:

1. La implantación del sistema de créditos europeos (art. 88.3)

El sistema de créditos europeos (ECTS) tiene su origen en los programas de movilidad de estudiantes Sócrates-Erasmus con el fin de dar una respuesta a la necesidad de encontrar un sistema de equivalencias y de reconocimiento de los estudios cursados en otros países. La generalización de esta unidad de medida académica para todos los estudiantes es un objetivo fundamental del EEES, de tal manera que el trabajo desarrollado por un estudiante en cualquiera de las universidades de los Estados firmantes del Proceso de Bolonia, sea fácilmente reconocible respecto a su nivel y calidad.

El crédito europeo puede definirse como la unidad de valoración de la actividad académica en la que se integran las enseñanzas académicas dirigidas y el volumen de trabajo que el estudiante debe realizar para alcanzar los objetivos educativos. Su implantación en el sistema universitario español implica importantes diferencias con respecto al crédito vigente.

En este sentido, el crédito europeo no es una medida de duración temporal de las clases impartidas por el profesor, sino una unidad de valoración del volumen de trabajo total del alumno, expresado en horas, que incluye tanto las clases, teóricas y prácticas, como el esfuerzo dedicado al estudio y a la preparación y realización de los exámenes. En definitiva, el crédito europeo comporta un nuevo modelo educativo basado en el trabajo y aprendizaje de los estudiantes, y no en la docencia de los profesores.

El sistema ECTS establece en 60 créditos el volumen de trabajo total de un estudiante a tiempo completo durante un curso académico.

El *Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre* establece el sistema de créditos europeos, que ya se ha implantado con carácter experimental, desde el curso 2003/2004, en algunas universidades españolas. En todo caso, antes del 1 de octubre de 2010 deberá estar implantado en todo el espacio universitario español.

²² Véase NAVARRO RUIZ, J.C.: *Universidades: sistemas europeo, estatal y autonómico. Su articulación competencial*. Tirant Lo Blanch, Valencia 2005. Y asimismo, DELGADO GARCÍA, A.M. (Coord.): *Evaluación de las competencias en el espacio europeo de educación superior*, Bosch Educación, Barcelona 2006.

2. La reforma y adaptación de las modalidades cíclicas de las enseñanzas universitarias y los títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional correspondiente a las mismas (art. 88.2)

La estructura cíclica de las enseñanzas universitarias propugnada por la Declaración de Bolonia consta de dos niveles: *un primer nivel (el Grado)* que da lugar a la obtención de un título con cualificación profesional en el mercado laboral europeo; y *un segundo nivel (el Postgrado)* para cuyo acceso es necesario haber superado el primer nivel, y puede dar lugar a la obtención del título de Máster y/o Doctorado.

Pues bien, mediante el *Real Decreto 55/2005, de 21 de enero*, se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios de *Grado*. La regulación de las enseñanzas oficiales del ciclo de Grado tiene un objetivo formativo claro, que no es otro que el de propiciar la consecución por los estudiantes de una formación universitaria que aúne conocimientos generales básicos y conocimientos transversales relacionados con su formación integral, junto con los conocimientos y capacidades específicas orientadas a su incorporación al mercado laboral.

El Real Decreto mencionado contiene, además, los requisitos necesarios para que el Gobierno, tras estudiar las propuestas elaboradas por la comunidad universitaria y contando con la participación de los sectores profesionales y los colegios oficiales, así como con la de los sindicatos y demás agentes sociales implicados, pueda establecer títulos universitarios específicos de Grado con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las condiciones a las que habrán de ajustarse las universidades para la elaboración de los planes de estudios.

Por lo que se refiere al segundo nivel, el Postgrado, el *Real Decreto 56/2005, de 21 de enero*, establece el marco jurídico que permita a las universidades españolas estructurar, con flexibilidad y autonomía, sus enseñanzas de postgrado de carácter oficial, para lograr armonizarlas con las que se establezcan no sólo en el ámbito europeo, sino mundial. En consecuencia, se introduce en el sistema universitario español, junto al *título de Doctor*, de larga tradición en nuestra estructura educativa, el *título oficial de Máster*, regulándose los estudios conducentes a la obtención de ambos.

Pues bien, este curso académico 2006/2007 se empezarán a impartir los primeros postgrados en algunas universidades españolas. Lo curioso es que van a comenzar sin que se tenga idea alguna de cómo van a ser los grados. Dicho de otra forma: el Ministerio de Educación ha decidido empezar la casa por el tejado. En este sentido, resultan ilustrativas las palabras de un profesor de universidad publicadas en la prensa: *«Que en tales condiciones haya estudios de postgrado diseñados en un tiempo brevísimo, con suficiente nivel de excelencia para pasar los muchos filtros y sometidos a la pesadilla de los infinitos informes, memorias y tablas diseñadas por los burócratas de turno es un milagro. Pero un milagro que existe. El acontecimiento sobrenatural se explica por el trabajo ingente, estajanovista casi, gracias al que una*

parte menor del profesorado ha sacado tiempo de debajo del somier para diseñar los máster que comenzarán en breve a impartirse»²³.

3. La adopción de las medidas necesarias para que los títulos oficiales expedidos por las Universidades españolas vayan acompañados del Suplemento Europeo al Título (art. 88.1 y 3)

Como hemos señalado con anterioridad, el Suplemento Europeo al Título encuentra su justificación en la diversidad de enseñanzas y titulaciones, las dificultades en su reconocimiento, el incremento de la movilidad de los ciudadanos y la insuficiente información aportada por los títulos.

Constituye, pues, un elemento de transparencia ya que su objetivo fundamental es hacer comprensibles y comparables los títulos universitarios en Europa, mediante una información académica y profesional relevante para la sociedad, la universidad y los empleadores. Se trata de un modelo de información unificado y personalizado para el titulado universitario, sobre los estudios cursados, su contexto nacional, y las competencias y capacidades profesionales adquiridas.

Para la implantación del Suplemento Europeo al Título, se contemplan dos etapas: una primera fase transitoria, hasta que se implanten las nuevas titulaciones estructuradas conforme al sistema europeo de créditos (sistema ECTS), y en la que se podrá expedir el Suplemento para las titulaciones actuales; y una segunda fase definitiva, cuando se hayan implantado las nuevas titulaciones conforme al sistema ECTS.

La primera fase de implantación del Suplemento Europeo al Título está regulada por el *Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto*.

4. El fomento de la movilidad de los estudiantes en el EEES mediante programas de becas, ayudas y créditos al estudio (art. 88.4)

5. La mejora de la calidad del sistema universitario en su conjunto, y en todas y cada una de sus vertientes

La *Ley Orgánica de Universidades* reconoce como uno de sus objetivos básicos la mejora de la calidad del sistema universitario español. En este sentido, su artículo 32 prevé la constitución de la *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)* que, junto con los órganos de evaluación que se creen en las Comunidades Autónomas, son las responsables de llevar a cabo las políticas previstas de evaluación, certificación, y acreditación.

²³ CELA CONDE, C.J.: «Aulas Europeas por Decreto», *Diario ABC*, 17 de octubre de 2006.

La ANECA es una fundación estatal creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de julio de 2002 y sometida al Protectorado de Fundaciones del Ministerio de Educación y Ciencia²⁴.

La ANECA tiene como objetivos primordiales contribuir, mediante informes de evaluación y otros conducentes a la acreditación, a la medición del rendimiento del servicio público de la educación superior, conforme a procedimientos objetivos y procesos transparentes, así como a reforzar su comparabilidad como medio para la promoción y garantía de la calidad de las universidades y de su integración en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior (art. 5 de los Estatutos de la Fundación).

²⁴ Orden ECD/2368/2002, de 9 de septiembre por la que se inscribe en el Registro de Fundaciones la denominada «Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación».