

1. Análisis de los textos y de la normativa de referencia en relación con el proceso de Bolonia

Cristina Elías Méndez, Prof.^a. D^o. Constitucional U. de Extremadura

Enlaces de acceso a:

- [AUDIO](#) ponencia
- [VÍDEO](#) (reserva [AQUÍ](#))
- Todos los vídeos [AQUÍ](#) o [AQUÍ](#)

Título de la contribución: Análisis de los textos y de la normativa de referencia en relación con el Proceso de Bolonia

Nombre y apellidos: Cristina Elías Méndez

Puesto académico: Profesora de Derecho Constitucional

Institución de procedencia: Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura

correo electrónico / web personal: elias @ unex.es

El **objetivo** de esta ponencia consiste en realizar una aproximación y una breve valoración de los textos de referencia relativos al proceso de Bolonia, así como de la normativa española más significativa en este contexto.

Rasgos principales de las declaraciones de referencia

El Proceso de Bolonia resulta de una combinación de textos **políticos** a nivel europeo, pactados por los ministros de educación de los diferentes países, y de un proceso de **adaptación jurídica posterior en cada país**.

Los primeros textos que impulsan la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) destacan por su **brevidad** y por el carácter **general** de sus objetivos. Se trata de textos claros y manejables.

El número de países implicados en el proyecto ha experimentado un aumento significativo y progresivo, desde los cuatro iniciales a los cuarenta y seis que en 2009 participan en el proceso de Bolonia. Se han superado por tanto los límites de la Unión Europea, siendo el espacio de referencia Europa en sentido amplio.

Los **métodos de trabajo** se basan en la cooperación intergubernamental, en la colaboración con organizaciones con competencias en el ámbito de enseñanza superior y en la contribución de las universidades. Asimismo se acordó en Bolonia la sucesiva celebración de **conferencias** de seguimiento y desarrollo **cada dos años**.

Con el fin de coordinar la organización de estas reuniones se constituyó el **Grupo de Seguimiento de Bolonia (BFUG)**, que está integrado por representantes de los Estados participantes en el proceso y que se reúne de forma regular al menos dos veces al año para preparar los distintos aspectos de la Conferencia de Ministros. Asimismo, el grupo aprueba programas de trabajo que incluyen seminarios y reuniones sobre cuestiones específicas relacionadas con el proceso de convergencia europea, y mantiene una comunicación permanente con los responsables de las políticas de investigación o empleo.

No se ha cuestionado hasta el momento la estructura organizativa del proceso de Bolonia, aunque se ha previsto para un futuro inmediato la copresidencia del país que ostente la Presidencia de la UE y de un país extracomunitario.

Resumen del contenido de los textos del proceso de Bolonia

1989. Bolonia. Magna Charta Universitatum.

Con motivo del 900º aniversario de la Universidad de Bolonia, los rectores universitarios firmaron el 18 de septiembre de 1988 la «Magna Charta Universitatum», en la que consideran que «el porvenir de la humanidad, al finalizar este milenio, depende en gran medida del desarrollo cultural, científico y técnico». Las universidades contribuyen a forjar ese saber.

1998. Declaración de la Sorbona. Declaración conjunta para la armonización del diseño del Sistema de Educación Superior Europeo. En mayo de 1998, los ministros encargados de la educación superior de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido suscribieron en París la conocida como Declaración de la Sorbona instando al desarrollo de un Espacio Europeo de la Educación Superior (EEES). Constituye el primer paso de un proceso político de cambio a largo plazo de la enseñanza superior en Europa.

Argumentos esgrimidos para armonizar el Sistema:

Europa debe ser también una Europa de conocimientos (no sólo una unidad económica o monetaria).

Es preciso crear un sistema de educación superior que ofrezca a los estudiantes las mejores oportunidades para buscar y encontrar su propio ámbito de excelencia.

Un área europea abierta de educación requiere una movilidad y una cooperación más estrechas.

Para conseguir reconocimiento internacional y atractivo potencial es necesario un sistema universitario claro y fácil de comprender. (Se alude ya a un sistema en dos ciclos, universitario y de postgrado, que servirá de piedra angular para las comparaciones y equivalencias a escala internacional.)

Medios:

Para lograr estabilidad y flexibilidad, se señala el sistema de créditos ECTS, Sistema Europeo de Transferencia de Créditos, y los semestres. (Se señala como objetivo también que los estudiantes puedan acceder al mundo académico en cualquier momento de su vida profesional y desde diversos campos.)

Es necesario asimismo el reconocimiento internacional de la titulación de primer ciclo.

En el ciclo de postgrado debe poder elegirse entre un master de corta duración y una titulación de doctorado más extensa.

Fomentar la movilidad de estudiantes mediante semestres en el extranjero en el ciclo de grado y en el postgrado, y también movilidad del profesorado (investigación en el extranjero).

1999. Declaración de Bolonia. Declaración conjunta de los ministros europeos de educación reunidos en Bolonia el 19 de junio de 1999. Los ministros de educación superior de **29** países europeos celebraron una conferencia en Bolonia que sienta las bases para la construcción del EEES para el año **2010**.

Objetivos últimos:

Responder a los retos del nuevo milenio y reforzar la conciencia de los valores compartidos y de la pertenencia a un espacio social y cultural común, es decir, también como medio para construir la UE, o por lo menos Europa como entidad de valores comunes.

Fomentar la movilidad y empleabilidad de los ciudadanos y el desarrollo global del continente.

Objetivos destacados:

Mejorar la competitividad del sistema de enseñanza superior europeo. (La vitalidad y la eficacia de una civilización se miden por el influjo que su cultura ejerce sobre otros países.)

Fomentar la capacidad de atracción del sistema en el mundo entero.

Objetivos (compromisos) concretos:

En la Declaración de Bolonia se recogen una serie de acuerdos políticos referidos a la educación superior en Europa que los Estados se comprometieron a desarrollar. Dichos acuerdos se resumen en los siguientes puntos:

Primero. Adopción de un **sistema de títulos**, fácilmente comprensibles y comparables, por medio, entre otras medidas, del **suplemento europeo al título** (así llamado en la LOU 6/2001, de 21 de diciembre). También se habla en ocasiones del “suplemento al diploma”.

Segundo. Adopción de un marco común de estudios superiores basado en la existencia de **dos ciclos: el grado y el postgrado**. De tal forma que para que un estudiante pudiera cursar el segundo, debería haber superado primero los estudios de grado que deben tener, al menos, una duración de tres años, y que deben corresponder a un nivel de cualificación apropiado para acceder al mercado de trabajo europeo. Tras la superación de los estudios de grado se obtiene el título de graduado, mientras que la superación del segundo ciclo conduce a la obtención de los títulos de Máster o Doctor.

Tercero. Establecimiento de un sistema de **créditos** al que estén sujetos todos los estudios superiores. Dicha sistema de créditos, basado en el concepto de crédito ECTS, tiene como finalidad facilitar y promover la movilidad de estudiantes entre los diferentes Estados. Asimismo estos créditos deben poder obtenerse fuera del sistema de enseñanza superior, por ejemplo en el marco del aprendizaje permanente, siempre que cuenten con el reconocimiento de las Universidades de que se trate.

Cuarto. Promoción de la **movilidad** de estudiantes, profesores, investigadores y personal administrativo entre los diferentes Estados europeos.

Quinto. Promoción de la **cooperación** entre los diferentes centros de educación superior en materia de aseguramiento de la **calidad**, con el objetivo de alcanzar criterios y metodologías armonizadas.

Sexto. Promoción de la **dimensión europea** de la enseñanza superior, en particular por lo que respecta a la elaboración de programas de estudios, a la cooperación interinstitucional, a los programas de movilidad y a los programas de formación y de investigación.

Se expresa y asume el principio de pleno respeto a los sistemas nacionales de enseñanza y a la autonomía universitaria.

En la reunión de **Praga (2001)** se marcan los objetivos del aprendizaje continuo a lo largo de toda la vida; la importancia de la participación de las universidades y de los estudiantes como socios activos en el establecimiento y creación del EEES; así como la importancia de reafirmar ante el resto del mundo el atractivo, calidad y la competitividad del EEES.

En **Berlín (2003)** se apuesta por la calidad, a través del desarrollo de criterios y **metodologías** de evaluación de calidad compartidas; desarrollar la **estructura** de los **grados** y un marco de **calificaciones** internacional para el

EEES; el **Diploma de Suplemento Europeo al Título** automáticamente y sin coste económico alguno; la importancia de la **investigación** en el proceso y la necesidad de implicar el tercer ciclo en el proceso de convergencia, de modo que se establezcan vínculos entre el EEES y el Espacio Europeo de Investigación.

En **Bergen (2005)** se destacan entre los desafíos pendientes la mayor vinculación entre educación superior e **investigación** con la plena incorporación del doctorado como elemento fundamental de conexión entre los espacios de educación superior e investigación; el desarrollo de la **dimensión social** de la educación superior mejorando las condiciones de igualdad de acceso y la acogida y atención a los estudiantes y los recursos financieros; y, finalmente, la dimensión internacional de la educación europea, con el apoyo decidido a la **movilidad** de los estudiantes y de todo el personal universitario. En **Londres 2007** se verifican los procesos de la reunión celebrada en Bergen.

En **abril de 2009 en Lovaina** se pusieron de manifiesto los retos a los que hace frente el EEES de aquí al año 2020, que atañen a la **excelencia**; a la **dimensión social**; al **aprendizaje permanente**; a la **empleabilidad**; al **aprendizaje basado en el estudiante y la misión de enseñanza de la educación superior**; a la **educación, la investigación y la innovación**; a la **accesibilidad internacional**; a la **movilidad**; a la **recogida de datos**; a **las herramientas de transparencia multidimensional**; y a la **financiación**. A diferencia de los textos anteriores, respecto a cada uno de estos objetivos la Declaración de Lovaina se aprecia concreción y detalle (por ejemplo, en cuanto a la movilidad, en el año 2020, al menos un 20% de aquellos que se titulen dentro del EEES deben haber disfrutado de un período de estudios o de formación en el extranjero). En Lovaina se encomendó al **Grupo de Seguimiento de Bolonia** la preparación de un plan de trabajo hasta **2012** para estudiar cómo seguir realizando el proceso de construcción del EEES (definiendo indicadores, ideando mecanismos para impulsar la movilidad, el desarrollo de los mecanismos de transparencia, etc.) y se fijó un calendario de próximas conferencias ministeriales.

Breve valoración

El proceso de Bolonia afecta tanto a aspectos de simple organización académica (sistema de títulos, dos ciclos, créditos), como a opciones por valores como la cooperación o la promoción de la dimensión europea,

profundizando paulatinamente en el proceso de construcción del EEES. Resulta llamativo que en los textos de referencia más recientes, en especial en la Declaración de Lovaina, se haya pasado del tono de descripción general de objetivos, a la concreción de aspectos de detalle, que revelan la intensificación de la voluntad de compromiso y profundización en el EEES. Entendemos que esta es la demostración de que se ha superado ya la etapa de puesta en marcha del procedimiento, para emprender la profundización y mejora del proyecto, lo que evidencia el grado de desarrollo y los objetivos ya alcanzados. Se añaden además otras dimensiones complementarias, como el aprendizaje basado en el estudiante, o el hecho de destacar la misión de la enseñanza en la educación superior.

Descripción de los principales rasgos del modelo en la normativa española

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, se refiere en su Exposición de Motivos a la necesidad de “integración competitiva” del sistema universitario español en el nuevo espacio universitario europeo. Entre los objetivos esenciales de la Ley destaca el impulso a la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores dentro del sistema español, pero también del europeo e internacional. En la Ley se asume el compromiso de financiación para la consecución de los objetivos de promoción de la integración de las Universidades en el espacio europeo de enseñanza superior.

El Título XIII de la LOU se dedica al Espacio Europeo de Educación Superior, responsabilizando al Gobierno, a las Comunidades Autónomas y a las universidades de la adopción de las medidas necesarias para llevar a cabo la referida integración (art. 87). La Ley se refiere asimismo, a fin de promover la movilidad de estudiantes y titulados españoles, al suplemento europeo al título, al crédito europeo y a las becas y ayudas al estudio (art. 88). La Ley también alude al fomento de la movilidad del profesorado (art. 89.4) y del personal de administración y servicios (art. 89.bis). Asimismo se establece la necesidad del impulso que el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las universidades deben dar a la realización de programas

dirigidos a la renovación metodológica de la enseñanza universitaria para el cumplimiento de los objetivos de calidad del EEES (art. 89.5).

Las disposiciones de la LOU han sido desarrolladas y complementadas por una serie de normas sectoriales. Por ejemplo, en relación con el crédito europeo, la norma de desarrollo es el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.¹ Con respecto al sistema europeo al título, debemos citar el Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento para la expedición por las universidades del Suplemento Europeo al Título.²

Con respecto a la estructura de las enseñanzas universitarias, ya derogados los Reales Decretos de 2005, es el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, el que establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, desarrollando el Título VI de la Ley Orgánica, referido a la nueva estructuración de las enseñanzas y títulos universitarios oficiales de cara a la convergencia de las enseñanzas universitarias españolas con los principios del EEES. El Real Decreto, aludiendo a la autonomía universitaria, establece que “serán las propias universidades las que crearán y propondrán, de acuerdo con las reglas establecidas, las enseñanzas y títulos que hayan de impartir y expedir, sin sujeción a la existencia de un catálogo previo establecido por el Gobierno, como hasta ahora era obligado” (Exposición de motivos). Se apunta también a la flexibilización de la organización de las enseñanzas universitarias, “promoviendo la diversificación curricular y permitiendo que las universidades aprovechen su capacidad de innovación, sus fortalezas y oportunidades”. El Real Decreto se refiere asimismo al necesario cambio en las metodologías docentes, que deben concentrarse en el proceso de aprendizaje del estudiante y en un proceso que se extiende a lo largo de la vida. El énfasis no se pone ya sólo en los contenidos, sino también en la adquisición de competencias, lo que se plasma en el modelo de tabla para cada módulo o materia que incluye el

¹ En la página web <http://www.crue.org/espacioeuropeo/Adaptarsistuni/index.html> (03.07.2009) se relaciona la normativa española de adaptación al EEES agrupándola en los siguientes apartados: estructura de las enseñanzas universitarias; títulos oficiales y legislación relacionada; sistema europeo de créditos ECTS; suplemento europeo al título; homologaciones y reconocimientos; y financiación.

² Puede verse un modelo de suplemento europeo al título en la página web http://www.crue.org/export/sites/Crue/legislacion/documentos/modelo_suplemento_europeo_al_txtulo.pdf (04.07.2009).

Real Decreto y que establece, además de la descripción de contenidos, las competencias que adquiere el estudiante con dicho módulo o materia.

Valoración final

Como suele ocurrir, la distancia entre lo que disponen las normas y la práctica aplicativa es significativa y disfuncional. La probable bienintencionada voluntad del Espacio Europeo de Educación Superior y de la normativa española que incorpora sus principios contrasta con la realidad de los intereses en juego que prevalecen en las universidades a la hora de aplicar las normas, diseñar planes de estudio o establecer y poner en marcha nuevos métodos de enseñanza.

En particular, en relación con los estudios de Derecho hubiera sido conveniente la fijación de unas directrices por parte del Ministerio (como se ha hecho para otras carreras) a fin de evitar malas prácticas.

Por otra parte, sería conveniente en relación con la movilidad y apertura del Espacio Europeo que las universidades europeas calibraran la peculiaridad que implican los estudios jurídicos, en buena medida de carácter exclusivamente nacional, e idearan un sistema más lógico de apertura de los títulos al intercambio de estudiantes, tal vez fijando un año compartido de estudios comunes dedicados al Derecho Comunitario y otras materias no dependientes del ordenamiento nacional, como el Derecho Internacional o el Derecho Constitucional Europeo.

Concurre en todo caso una responsabilidad compartida de universidades, profesores y estudiantes en el empeño por convertir la oportunidad de renovación que supone Bolonia no en un lastre burocrático más, sino en una plataforma para el necesario progreso y renovación de la universidad española.