

Plan Boloña e estudos de dereito:
reflexións xurídicas e metaxurídicas
sobre un artificio político

Plan Bologna y estudios de derecho: reflexiones jurídicas y metajurídicas sobre un artificio político

Plan Bologna and studies
of law: legal and metalegal
reflections on a political artifice

45
Regap

MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA

Profesor titular de la Universidad de
Derecho Administrativo de la ULPGC (España)
msarmiento@ddp.ulpgc.es

Recibido: 07/05/2012 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Resumo: O chamado Proceso de Boloña supón unha modificación moi importante para o ensino universitario. Tanto a metodoloxía docente coma os contidos das materias víronse modificados. Tamén se incrementou a burocracia. No caso da carreira de Dereito, a súa aplicación práctica xera serios problemas que o lexislador non resolveu coa eficacia necesaria. Estes problemas, ademais, agraváronse con ocasión da forte crise económica que azouta o país.

Palabras clave: Universidade pública, Proceso de Boloña, Grao en Dereito, Crise económica.

Resumen: El llamado Proceso de Bologna supone una modificación muy importante para la enseñanza universitaria. Tanto la metodología docente como los contenidos de las asignaturas se han visto modificados. También se ha incrementado la burocracia. En el caso de la carrera de Derecho, su aplicación práctica genera serios problemas que el legislador no ha resuelto con la eficacia necesaria. Estos problemas, además, se han agravado con ocasión de la fuerte crisis económica que azota al país.

Palabras clave: Universidad pública, Proceso de Bologna, Grado en Derecho, Crisis económica.

Abstract: The called Bologna of Process represents a very significant change to university education. Both the teaching methodology as the contents of the subjects has been modified. It has also increased the bureaucracy. In the case of the career of Law, its practical application generates serious problems that the legislator has not resolved with the necessary effectiveness. These problems, in addition, these have been compounded by the severe economic crisis that is hitting the country.

Key words: Public University, Bologna Process, Bachelor of Laws, Economic crisis.

Índice: I. O proceso de Boloña e as normas dítadas en España II. A nova estrutura das ensinanzas universitarias: grao, máster e doutoramento III. Proceso de Boloña e realidade académica: o papel do alumno IV. Algunhas conclusións provisionais. Anexos: I. “Boloña: un camiño torcido para o estudo do Dereito” II. “O escuro horizonte do profesorado universitario” a) Unha desacreditación do profesorado, en xeral, e do universitario, en particular b) Un inadecuado e,

en ocasiões, arbitrario procedemento para acceder e promover na condición de profesor c) Un sistema de retribucións deficiente -por excesivamente discrecional- e insuficiente, pois non se corresponde co seu nivel de cualificación nin coa importante función que exerce d)Un desequilibrio pernicioso entre o seu labor de investigación e a súa actividade docente, derivado da implantación do chamado "Plan Boloña" e da importante crise económica que estamos a sufrir os últimos anos III. "A universidade como problema de Estado" IV. "Tres informes, varios camiños e un destino" —Creación dunha nova Comisión de Expertos en abril de 2012—.

"Estudio es ayuntamiento de maestros y escolares, que es hecho en algún lugar con voluntad y con entendimiento de aprender los saberes, y hay dos maneras de él: la una es la que dicen estudio general, en la que hay maestros de las artes, así como de gramática y de lógica y de retórica y de aritmética y de geometría y de música y de astronomía, y otrosí en que hay maestros de decretos y señores de leyes; y este estudio debe ser establecido por mandato del papa o del emperador o del rey. La segunda manera es la que dicen estudio particular, que quiere tanto decir como cuando algún maestro amuestra en alguna villa apartadamente a pocos escolares (...)"

(ALFONSO X EL SABIO ,1221-1284¹, *Las Siete Partidas*, Partida Segunda, Tit. 31, "De los estudios en que se aprenden los saberes y de los maestros y de los escolares")

I El proceso de Bolonia y las normas dictadas en España

Es muy probable que desde hace bastantes décadas no haya existido una transformación de la Universidad con el alcance que ha supuesto el conocido como "Plan Bolonia". Hasta hace poco la estructuración de las enseñanzas universitarias estaba asentada sobre diplomaturas, licenciaturas y doctorados, que han servido para que varias generaciones, con mayor o menor éxito o eficacia, se hayan formado. Es verdad que con una crítica permanente, en casos ciertamente justificada, pero en otros injusta y caricaturizada con el propósito de conseguir otros objetivos, ajenos por completo a la enseñanza universitaria de calidad. Todo esto ha saltado por los aires de forma silenciosa a raíz de la Declaración de Bolonia.

El nuevo escenario surgió a partir de la Declaración de La Sorbona de 25 de mayo de 1998², y se impulsó resueltamente con *la Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999*, en la que participaron decenas Estados europeos, incluido el Reino de España, y que ha dado lugar al conocido desde entonces como Proceso de Bolonia. Además, se han añadido otros Estados, como Rusia y otros desmembrados de la URSS y de Yugoslavia. Los objetivos de este importante Documento son conseguir una mayor compatibilidad de los sistemas

1 Se parte de la base de que son atribuidas a Alfonso X El Sabio; cuestión que también ha sido cuestionada por autores como A. GARCÍA GALLO (Cfr. "Nuevas observaciones sobre la obra legislativa de Alfonso X", *Anuario de Historia del Derecho Español*, 6, 1976, pp. 609-670). Sin embargo, la historiografía más aceptada asegura la versión tradicional.

2 Esta Declaración fue firmada por los Ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, con ocasión del 800 aniversario de la Universidad de La Sorbona, y con ella se asumió el compromiso institucional para la promoción de un marco común de referencia, destinado a mejorar el reconocimiento externo y facilitar tanto la movilidad estudiantil como las oportunidades de obtención de trabajo. No obstante, también debe recordarse la "Carta Magna de las Universidades Europeas", adoptada en Bolonia el 18 de septiembre de 1988 (y que es recordada por la propia Declaración de 1999), con motivo del noveno centenario de la que es la más antigua de las Universidades europeas. Vid. L. MARTÍN RETORTILLO, "Carta Magna de las Universidades Europeas", *Revista de Administración Pública*, núm. 118, 1988, pp. 469-474.

nacionales de educación superior e incrementar la competitividad del sistema educativo superior europeo, potenciando su capacidad de actuación hacia el exterior³. Sin duda esto tiene como consecuencia inmediata un cambio de gran calado, el cual se explicita en los planes de estudio, el papel de la Universidad y el de los mismos profesores y su forma de enseñar⁴. La clave se encuentra ahora en *enseñar a aprender*, con un realce del protagonismo del estudiante⁵. Es un sistema de enseñanza-aprendizaje que se basa en la definición de competencias⁶, entendidas como cuerpo de conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas que expresen lo que el estudiante sabe, entiende y es capaz de hacer después de completar un proceso de aprendizaje. Lo que implica unos cambios sustanciales en múltiples aspectos, como la metodología y organización de las asignaturas, la planificación de la actividad docente, la utilización de nuevos materiales y herramientas que fomenten el autoaprendizaje, una nueva concepción –y, por ende, revalorización– de las tutorías, una diversificación de los sistemas de evaluación, etc.

Prima facie se detecta la ambición propia de todo artificio político, con un uso de nueva terminología para designar, en esencia, lo de siempre: se habla ahora de competencias, herramientas, habilidades, destrezas⁷, etc., para concluir en algo tan viejo o sencillo como es que,

3 La Declaración de Bolonia dice sobre este extremo lo siguiente:

- “Promoción de la movilidad, eliminando los obstáculos para el ejercicio efectivo de libre intercambio, prestando una atención particular a:*
- *el acceso a oportunidades de estudio y formación y servicios relacionados, para los alumnos.*
 - *el reconocimiento y valoración de los períodos de estancia en instituciones de investigación, enseñanza y formación Europeas (sic), sin perjuicio de sus derechos estatutarios, para los profesores, investigadores y personal de administración.*

Promoción de la cooperación Europea en aseguramiento de la calidad con el objeto de desarrollar criterios y metodologías comparables. Promoción de las dimensiones Europeas necesarias en educación superior, particularmente dirigidas hacia el desarrollo curricular, cooperación entre instituciones, esquemas de movilidad y programas de estudio, integración de la formación e investigación”.

En consecuencia, se pretende adoptar un nuevo modelo con la implantación de un sistema de títulos fácilmente comparables, y de un sistema de créditos como medio adecuado para promover la movilidad. La Declaración de Bolonia, aunque no fije deberes jurídicamente exigibles (así, por ejemplo, lo destacan dos estudiosos de las regulaciones jurídicas sobre la Universidad, J. M^o SOUVIRÓN MORENILLA y F. PALENCIA HERREJÓN, *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Ed. Comares, Granada, p. 587: *“La Declaración de Bolonia, más que un cuerpo normativo, constituye un programa de acción” definido por un fin común (la creación de un espacio europeo de educación superior como medio para fomentar la movilidad y el empleo en Europa, y la competitividad internacional de sus instituciones de educación superior), a concretar en el horizonte del año 2010*”), fija el año 2010 como límite, con fases bianuales de realización seguidas de la correspondiente conferencia ministerial, donde se hace un seguimiento y una revisión de los logros alcanzados en ese período de tiempo. Así se han hecho las Declaraciones gubernamentales de: 1998, La Sorbona, 1999, Bolonia, 2001, Praga, 2003, Berlín, 2005, Bergen, 2007, Londres, 2009, Benelux, 2010, Viena, donde se han previsto objetivos que van desde los créditos ECTS, al aprendizaje a lo largo de la vida (Praga, 2001), pasando por criterios comunes de calidad de las titulaciones (Bergen, 2005).

- 4 Así, L. MARTÍN REBOLLO, “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo tras la Declaración de Bolonia (Texto, contexto y pretexto)”, Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Toledo, 10-11 de febrero de 2006, p. 1. Publicado en *La autorización administrativa. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy: Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Ed. Thomson -Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 195-239.
- 5 Así, en el mismo “Comunicado de Londres. Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado”, de 18 de mayo de 2007, de los Ministros responsables de la educación superior que participan en el proceso de Bolonia, se afirma: *“Existe una conciencia creciente respecto a que un resultado significativo del proceso consistirá en una transición hacia una educación superior centrada en los estudiantes, y no en una educación centrada en el profesor. Continuaremos respaldando este importante cambio de enfoque (...)”.*
- 6 Se distinguen las competencias genéricas de las específicas; las genéricas son aquellas que cualquier profesional precisa para desenvolverse en el contexto social actual, como el dominio de tecnologías, el acceso a la información, la localización de datos, etc., etc. Las competencias específicas están afectadas a una determinada asignatura. La terminología parece nueva, por una clara influencia de las denominaciones y conceptos que se han impuesto, pero, en realidad, aluden a lo mismo. Por eso, por ejemplo, Sergio LLEBARÍA (“Plan Bolonia. Los pros y los contras del nuevo grado en Derecho”, 2009, p.2), destaca que *“hay muchas competencias cognitivas que no nos son nuevas, como saber argumentar jurídicamente, saber comprender la abstracción del derecho, su instrumentalidad...”.*
- 7 Bien es verdad que esta nueva terminología tampoco es inocua, y no sólo se queda en el afán de establecer lo nuevo por lo nuevo –que también–, sino que persigue unos propósitos claros, y que han sido denunciados. Así, por ejemplo, E. J. DÍEZ GUTIÉRREZ, “El capitalismo académico y el plan Bolonia”, *Eikaisa. Revista de Filosofía*, año IV, 23 (marzo 2009), pp. 362 y 363, ha afirmado: *“Al hablar de “competencias, destrezas, habilidades”, se está aplicando la filosofía de la gestión de competencias y de conocimientos de las escuelas de negocios a carreras como Medicina, Pedagogía, Enfermería, Antropología, Historia del Arte o Filosofía, en las que no tienen cabida. Dichas filosofías están*

en último extremo, o se sabe o no se sabe una disciplina. Esta es la clave y la prueba definitiva. Si después de tanta Conferencia y de tanta terminología rimbombante, que pretende hacer creer que estamos ante algo nuevo y mucho mejor, luego el alumno, convertido en graduado o doctor, no es competente, todo se viene abajo como un castillo de naipes. Es esto y sólo esto lo que le interesa a la Sociedad: tener a profesionales competentes, a estudiosos y científicos de calidad. Si, además, tienen movilidad, mucho mejor. Pero ésta no añade nada sustancial, sino que es algo puramente accesorio. Lo demás es más de lo mismo. Por tanto, hay mucha hojarasca retórica, sin duda por ese placer de descubrir nuevos Mediterráneos cuando desde hace siglos ya está descubierto⁸. Un nuevo intento de vender sueños, que si no se saben articular acaban o pueden acabar en auténticas pesadillas.

El legislador español adoptó medidas para la plasmación de estos cambios (aunque técnicamente no estaba obligado a ello). Así, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril⁹, establece un título dedicado exclusivamente al “Espacio Europeo de Enseñanza Superior” (EEES), artículos 87, 88, 89 y 89 bis¹⁰, y el Gobierno de la nación ha aprobado distintos Reales Decretos que se enmarcan en el Proceso de Bolonia: Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el cual se establece el sistema europeo de créditos y la nueva forma de las calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial; 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 (regulación de carácter transitorio mientras no sean implantadas las nuevas titulaciones oficiales conforme al proceso de Bolonia); los Reales Decretos 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios de grado, y 56/ 2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios de posgrado; ambos derogados por el más reciente Real Decreto 1393/ 2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, modificado posteriormente por el Real Decreto 861/ 2010, de 2 de julio, y el Real Decreto 99/ 2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, o, en fin, el Real Decreto 49/2004, de 19 de enero, sobre la homologación de planes de estudio y títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

destinadas a seleccionar los mejores profesionales, laboralmente hablando, para sacar adelante un modelo determinado y a identificar por qué unas personas han triunfado en un proyecto empresarial concreto para reclamar sus cualidades a futuros empleados (competencias). Gimeno Sacristán (2005) considera que esta propuesta encierra, bajo un nuevo -viejo lenguaje, presupuestos de una concepción técnico -racionalista de la enseñanza en la que priman una obsesión planificadora en términos conductuales del aprendizaje (la medición de competencias observables), el deseo de establecer a priori la distribución de los tiempos de duración de cada actividad académica (cuánto tiempo a lección magistral, a seminarios, a evaluación, a exposiciones, etc.), y la intencionalidad de burocratizar y cuadrricular la potencial actividad docente”.

8 S. LLEBARÍA (cit., p. 2): “Al final resulta que en el grado, y sobre todo en los primeros cursos, nos vamos a quedar con lo que los expertos llaman competencias cognitivas, y a lo mejor estamos redescubriendo lo que ya teníamos y lo que posiblemente algunos profesores hacían”.

9 El Real Decreto -ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, modificó algunos preceptos que no tienen el carácter de orgánicos –es decir, que para su alteración no necesitan Ley Orgánica (art. 81 de la Constitución)–; en concreto, los artículos 7.2; 8.2, 68; 81. Este Real Decreto -ley ha tenido una contestación casi inmediata por los rectores, tanto por la forma que se ha seguido– sin ninguna audiencia o solicitud de parecer de la comunidad universitaria –como por el fondo, ya que incrementa sustancialmente las tasas y establece un régimen de dedicación del profesorado que carece de justificación. Así, en un comunicado de prensa de 25 de abril de 2012, la CRUE (Conferencia de Rectores de Universidades Españolas) ha declarado que debe garantizarse una enseñanza superior pública accesible, y que el profesorado “ve cómo se le reduce las condiciones laborales y se le modifica unilateralmente el régimen de dedicación”. Por su parte, los rectores de las Universidades públicas catalanas descalifican a este Real Decreto-ley al que le imputan injusticia (Cfr. “Universidad, justicia, sociedad”, *La Vanguardia* de 24 de abril de 2012). Más adelante se profundizará un poco más en este extremo. Vid nota 53.

10 Debe tenerse en cuenta que ya el Título se encontraba en la primera redacción de la Ley del año 2001.

Por consiguiente, se trata de una reforma de gran calado y repercusión práctica, que supone un cambio importante en los estudios universitarios, tanto por lo que afecta a la metodología como a los mismos contenidos. De hecho, el Informe titulado “Diagnóstico, Informe Técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las Universidades españolas (Gobernanza universitaria)”¹¹, de septiembre de 2011, elaborado por un grupo de expertos nombrados por el Ministerio de Educación, afirma que supone “*un cambio en el paradigma educativo que debería influir en la estructuración del gobierno de las Universidades en España*” (p. 52).

II La nueva estructura de las enseñanzas universitarias: grado, máster y doctorado

El artículo 37 de la Ley Orgánica de Universidades establece que las enseñanzas universitarias se estructuran en tres ciclos: grado, máster y doctorado, y que la superación de tales enseñanzas dará derecho, en los términos que establezca el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, a la obtención de los títulos oficiales correspondientes.

El EEES¹² pretende, como ya se ha visto, lograr una serie de objetivos en el ámbito de la enseñanza superior. La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en su primitiva redacción ya acogió en el Título XIII las previsiones para este EEES (arts. 87-89), con la implantación de normas sobre la integración de dicho espacio, las enseñanzas y los títulos, el profesorado y la movilidad de los estudiantes. La reforma llevada a cabo en 2007, e impulsada por un nuevo Gobierno, por virtud de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, sigue la misma dirección con una regulación de la integración (art. 87), de las enseñanzas y títulos y de la movilidad de los estudiantes (art. 88), del profesorado (art. 89), y añadió el artículo 89 bis para regular el personal de administración y servicios. De acuerdo con lo establecido en esta Ley Orgánica:

- en el ámbito de sus respectivas competencias, el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Universidades adoptarán las medidas necesarias para completar la plena integración del sistema español en el referido espacio;
- se prevé que los títulos expedidos por las Universidades españolas se acompañen del suplemento europeo al título;
- se establece la regulación por el Gobierno de las normas necesarias para la unidad de medida del haber académico (el crédito europeo), correspondiente a la superación de cada una de las materias que integran los planes de estudios de las diversas enseñanzas que conduzcan a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional;
- fomento de la movilidad de los estudiantes;
- fomento de la movilidad de los profesores;

11 Documento para análisis de la Comisión Mixta de Gobernanza universitaria. En la página 54 señala: “*no hay duda que la nueva regulación de las enseñanzas universitarias oficiales obliga a realizar un replanteamiento de las competencias de los departamentos universitarios, de las competencias de los centros y de la relación entre ambas estructuras de la organización interna de la universidad*”.

12 Abreviatura de *Espacio Europeo de Educación Superior*.

- impulso de la renovación metodológica de la enseñanza universitaria “para el cumplimiento de los objetivos de calidad” del EEES;
- fomento, asimismo, de la movilidad del personal de administración y servicios

Como ya se ha referido, se han aprobado por el Gobierno de la nación, tanto en la etapa en la que estaba el PP (1996-2004), como en la que se encontraba el PSOE (2004-2011) diversos Reales Decretos. Interesa detenerse en la regulación que establece el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se dispone la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, que tiene por objeto desarrollar la estructura de las enseñanzas de esta clase, de acuerdo con las líneas generales derivadas del EEES, y que establece las directrices, condiciones y procedimientos de verificación y acreditación que deberán superar los planes de estudio (art. 1). De modo que, según el artículo 3. 1, las Universidades impartirán enseñanzas de grado, máster y doctorado conducentes a la obtención de los correspondientes títulos oficiales, y las enseñanzas universitarias oficiales se concretan en los planes de estudio “que serán elaborados por las universidades, con sujeción a las normas y condiciones que les sean de aplicación en cada caso. Dichos planes de estudio habrán de ser verificados por el Consejo de Universidades y autorizados en su implantación por la correspondiente Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35.2” de la Ley Orgánica de Universidades.

Este Real Decreto, en cumplimiento con lo establecido por la Ley Orgánica de Universidades, prevé que el haber académico “que representa el cumplimiento de los objetivos previstos en los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales se medirá en créditos europeos” (art. 5.1), y que el nivel de aprendizaje conseguido por los estudiantes en las enseñanzas oficiales de Grado y Máster, se expresará “mediante calificaciones numéricas” (art. 5.2). Por tanto, como asevera MARTÍN REBOLLO¹³, la adopción del nuevo sistema de créditos junto con el suplemento europeo del título y un método de calificaciones homogéneo, sirve para comparar y reconocer estudios realizados en diversos países y constituye desde luego una condición necesaria para establecer las nuevas titulaciones. En relación con este propósito está, como cabe suponer, la estructura de la enseñanza universitaria, que se divide en grado y posgrado. El Real Decreto 1393/2007, en su capítulo II, dispone que se estructurarán en tres ciclos, denominados “respectivamente Grado, Máster y Doctorado” (art. 8). La enseñanza de grado tiene por finalidad la “obtención por parte del estudiante de una formación general, en una o varias disciplinas, orientada a la preparación para el ejercicio de actividades de carácter profesional” (art. 9.1). La superación de las enseñanzas previstas dará derecho a la obtención del título de Graduado o Graduada (sic), con la denominación específica que, en su caso, figure en el RUCT¹⁴. Obsérvese que aquí lo que prima es la preparación profesional, queda, pues, fuera de los objetivos la preparación científica o cultural, lo que ya constituye una desviación con las tres finalidades clásicas de la

13 “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo tras la Declaración de Bolonia...”, cit., p. 8

14 Abreviatura de *Registro de Universidades, Centros y Títulos*.

Hay que señalar que en el “BOE” núm. 64, de 16 de marzo de 2011, se ha publicado la Resolución de 25 de febrero de 2011, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2011, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos. Para el caso de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, se ha publicado la denominación de “Graduado o Graduada en Derecho”. Asimismo, en el “BOE” núm. 73, de 26 de marzo de 2012 se ha publicado la Resolución de 5 de marzo de 2012 de la Secretaría General de Universidades por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de febrero de 2012 por el que se establece el carácter oficial de determinados Máster.

Universidad, que ya destacó ORTEGA Y GASSET en su conocido ensayo sobre la *Misión de la Universidad*¹⁵: preparación profesional, científica y cultural, aunque en una interpretación conjunta con la LOU¹⁶ (art. 1), norma de superior rango, además, es palmario que también procede la preparación cultural. Resultaría contraproducente que la Universidad se limitara a “adiestrar”, esto es, a procurar un aprendizaje pasivo, más propio del mundo animal que de las elevadas cumbres a las que puede llegar la inteligencia humana¹⁷. Limitarse a esto, *por un superficial deseo de aportar algo nuevo*, empaquetado con un europeísmo más superficial aún –el Plan Bolonia– es un craso error: *la mera preparación profesional, por digna o meritoria que sea, es necesaria, pero no suficiente*¹⁸.

Dice el Real Decreto 1393/2007, dentro de las directrices para el diseño de los títulos de grado, que los planes tendrán 240 créditos, *“que contendrán toda la formación teórica y práctica que el estudiante deba adquirir: aspectos básicos de la rama de conocimiento, materias obligatorias u optativas, seminarios, prácticas externas, trabajos dirigidos, trabajo de fin de Grado y otras actividades formativas”*, si bien en los casos en que ello “venga determinado por normas de derecho comunitario, el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, podrá asignar un número mayor de créditos” (art. 12.2). Opta, en consecuencia, por el modelo 4+1 (cuatro años de Grado y uno de Máster), y hay, pues, una reducción significativa de créditos si se compara con las extinguidas Licenciaturas (unos 300). De esos créditos hay un mínimo de formación básica de 60 (art. 12. 5), y si se programan prácticas externas, éstas tendrán una extensión máxima de 60 créditos (art. 12.6), y deberán ofrecerse preferentemente en la segunda mitad del plan de estudios. Además, estas enseñanzas *“concluirán con la elaboración y defensa de un trabajo de fin de Grado”* (art. 12.3). El título se adscribe a propuesta de la Universidad en alguna de las siguientes ramas de conocimiento: a) Artes y Humanidades, b) Ciencias, c) Ciencias de la Salud, d) Ciencias Sociales y Jurídicas, y e) Ingeniería y Arquitectura (art. 12.4).

El papel que tiene cada Universidad –y son muchas¹⁹ y de muy variado carácter y calidad– tiene un evidente calado²⁰, pues cada Universidad determinará discrecionalmente los

15 Debe tenerse en cuenta que este ensayo, junto con el libro de Á. LATORRE, *Universidad y sociedad*, Ariel, Barcelona, 1964, constituye una de las reflexiones más serias sobre los problemas de los estudios universitarios. De gran interés también es el volumen de F. GINER DE LOS RÍOS, *Escritos sobre la Universidad española*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, si bien se centra ya en una época algo lejana: fines del siglo XIX hasta la guerra civil aproximadamente.

16 Abreviatura de Ley Orgánica de Universidades.

17 En este punto conviene recordar las interesantes reflexiones de J. A. SAYES (*Ciencia, ateísmo y fe en Dios*, Eunsa, Pamplona, 1994, pp. 235 y 236): *“Pero los animales no llegan al aprendizaje como tal, pues es un hecho espiritual que se realiza mediante la abstracción. Por ello ocurre que todo lo que el hombre aprende, no lo transmite a sus hijos en la generación, no va encerrado materialmente en sus genes. En cambio, todo lo que el animal conoce por instinto, se comunica en la generación material. No así lo que haya aprendido por adiestramiento, es verdad; pero la prueba de que lo aprendido por adiestramiento se basa sólo en asociación de imágenes y sensaciones es que no lo podrá transmitir consciente y voluntariamente a sus descendientes. Ha sido “un aprendizaje” pasivo, un adiestramiento (por asociación de imágenes y sensaciones), no un aprendizaje por el camino de la inteligencia de la que carece”*

18 Pero es evidente que el propósito es ese. E. J. DÍEZ GUTIÉRREZ (cit., p. 362), asevera que es obvio que toda persona necesita esas aptitudes y competencias para conseguir trabajo, y que en el *“Proyecto Tuning se habla –con estas palabras– de “adiestramiento del alumnado” que han de resultar “dúctiles”, y de que no es prioritario la adquisición de conocimientos, no tanto como una formación no excesivamente profunda, sino más bien adaptable, centrada en las llamadas capacidades transversales (que en definitiva son las que convierten a una persona en un trabajador perfectamente apto para ser insertado en un mercado laboral incierto y muy flexible)”*.

19 Según el Informe “Universidad, universitarios y productividad en España”, realizado por la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (17 de abril de 2012), existen 79 Universidades (50 públicas y 29 privadas), concentrándose más de la mitad en las cuatro Comunidades Autónomas más pobladas (Madrid, 15; Cataluña, 12; Andalucía, 10; Comunidad Valenciana, 8). Hay, además, 236 campus en los que estudian 1.650.000 estudiantes.

20 En el mismo sentido, el informe “Diagnóstico, informe técnico –jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las Universidades españolas (Gobernanza universitaria”, cit., p. 87: *“Es la universidad –afirma–, quien propone los títulos*

contenidos formativos específicos al elaborar los planes de estudios²¹. En ellos se concretarán para cada materia los objetivos, conocimientos, aptitudes y destrezas que se deben adquirir, descripción de contenidos y número de créditos asignados. Además, de acuerdo con las nuevas tendencias que inciden en el aprendizaje, y, por tanto, en un cambio de metodología, se prescribe que se podrá valorar en los créditos las prácticas en empresas o instituciones, los trabajos profesionales académicamente dirigidos e integrados en el plan de estudios, etc²². Lo que implica que lo relevante ahora no es el número de horas lectivas, sino la carga de trabajo para el alumno, porque un crédito ECTS²³ supone entre 25 y 30 horas de trabajo, en los que se computan tanto las actividades presenciales (clases magistrales, seminarios, clases prácticas, etc.) como las no presenciales (estudio personal, preparación

oficiales y propios, es la universidad quien define los grados y sus contenidos, es la universidad quien decide qué másteres universitarios y propios tienen que ofertarse, es la universidad quien define las líneas de investigación que darán lugar a los estudios o al proceso formativo que supone el Doctorado”.

- 21 Dentro de los cuales se insertan las denominadas “asignaturas transversales” (art. 12. 5, Real Decreto 1393/2007) que en el caso, por ejemplo, del Derecho guardan escasa vinculación con la Ciencia Jurídica, y sería deseable que no sirvan para iniciar tendencias generalistas sin provecho alguno para la formación técnico-jurídica (ya de por sí larga y compleja), y que son más propias de la enseñanza secundaria. Ya tenemos antecedentes muy elocuentes sobre la ineficacia de las generalizaciones enciclopédicas en el pobre desenvolvimiento del Derecho Político (vid sobre esto las críticas bien fundadas de A. GALLEGO ANABITARTE. *Formación y enseñanza del Derecho Público en España (1769-2000). Un ensayo crítico*, Marcial Pons, Madrid -Barcelona, 2002, pp. 311-312. También E. GARCÍA DE ENTERRÍA, mucho más resumidamente, en el “Prólogo” a su libro, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2ª ed. 1982, pp. 19-34. Dice en la p. 26: “Esas disciplinas “materiales” y no “normativas” tendrán el interés que tengan, que es mucho, sin ninguna duda; su conocimiento tendrá interés instrumental para el jurista, también sin duda; pero en ningún caso pueden pretender sustituir con sus conceptos, más o menos afinados, certeros y gratificantes, a los conceptos propios del Derecho ni, sobre todo, al inevitable funcionalismo social que a éste, y a él solo toca cumplir. El derecho como realidad y como técnica no es en modo alguno disoluble por esas otras ciencias (...)”). Pero lo cierto es que se observan curiosidades como “Intolerancia y derechos humanos: una polémica histórica”, cuya denominación, con todos los respetos, no parece la propia de una asignatura universitaria, por mucho valor que tengan –que lo tienen– los derechos humanos; “Geografía de los sistemas jurídicos”, “Comunicación y recursos para juristas”, “Introducción a la contabilidad”, “Introducción a la economía”, etc., etc. (Los ejemplos están sacados de los planes de estudios de graduado en Derecho de las Universidades de Las Palmas de Gran Canaria, de La Laguna y de Alicante). Es obvio que en el resultado final de muchos planes de las Universidades españolas han influido las tensiones entre áreas de conocimiento y los intereses creados. Y es que, como afirma F. DE CARRERAS, que “en la carrera de Periodismo haya asignaturas transversales, me parece bien, pero en otras ciencias que tienen una tradición larga, como Derecho, si pones muchas transversales, al final no tienes Derecho. Los alumnos ya han estudiado historia en el Instituto y no tiene sentido que durante un cuatrimestre repitan lo que ya han estudiado a costa de restar aquello que no han aprendido en ningún lado. Contando las asignaturas que aparecen en este Decreto, quedan menos de la mitad que sean propiamente jurídicas (...)” (“Plan Bolonia. Los pros y los contras del nuevo grado en Derecho”, cit., p.5).
- 22 El artículo 12.8 del Real Decreto 1393/ 2007 dice algo que es bastante cuestionable: “De acuerdo con el artículo 46.2, 1) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades, los estudiantes podrán obtener reconocimiento académico en créditos por participación en actividades universitarias culturales, deportivas, de representación estudiantil, solidarias y de cooperación hasta un máximo de 6 créditos del total del plan de estudios cursado”. Este artículo, por de pronto, no dice toda la verdad; pues no es cierto que la inicial Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, estableciera tan pintoresco contenido. Fue la reforma de la Ley Orgánica 6/2001, llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, la que insertó el artículo 46. 2 i) “Obtener reconocimiento académico por su participación en actividades universitarias culturales, deportivas, de representación estudiantil, solidarias y de cooperación”, y, además, en este precepto no se llega a determinar el número concreto de créditos. Sorprende un poco que cuando el mismo Real Decreto 1393/2007, precise casi siempre la modificación operada por la Ley Orgánica 4/2007 (cfr. su exposición, así como los arts. 1, 3, 7, 8, 14.1, etc.), no lo haga en este precepto, que puede servir pura y simplemente para asegurar corruptelas, y que sin duda desvirtúa seriamente el rigor que debe tener el estudio universitario. Está muy bien que la Universidad fomente actividades culturales, pero ¿qué tiene que ver la actividad deportiva, de representación estudiantil, solidaria y de cooperación con ser un buen médico o un aceptable arquitecto? ¿Es que la Universidad se propone convertirse en una ONG, en un santo laico? Esto es pura ideología, metida de contrabando, que en último término desnaturaliza la función de la Universidad y el servicio público que ésta presta. Ser solidario, practicar deporte, cooperar con el prójimo, y ser simpático y agradable, si se tercia, es muy positivo, conviene fomentarlo, y nos hace mejores seres humanos. La misma Universidad puede incentivarlo. Pero tiene poco que ver con el rendimiento académico del alumno. *El rendimiento académico, sobre todo si se pretende, como ahora la legislación destaca, formar para “el ejercicio de actividades de carácter profesional” (art. 9.1 del Real Decreto 1393/2007), debe estar determinado por los méritos académicos estrictamente considerados.* Hay quien no practica deporte, ni participa en los mecanismos de representación, e, incluso, puede que sea un egoísta integral, y tiene unos magníficos resultados académicos. Y puede ocurrir, también, lo contrario. Hay quien tiene unos valores para el deporte o la representación estudiantil, y es un magnífico ser humano, generoso y solidario, pero no logra buenos resultados académicos. Mezclar los conceptos de esta forma no es correcto. De la misma forma que una carretera no sirve para que transite un tren, unos raíles de tren no son aptos para que pueda circular adecuadamente un coche ordinario. Son cosas distintas; importantes las dos, útiles ambas, ninguna mejor que la otra, pues facilitan el transporte. Pero se desenvuelven partiendo de distintos presupuestos.
- 23 Abreviatura de *European Credit Transfer System*.

de casos, lecturas...)²⁴. Ello supone que, como cada curso debe tener un máximo de 60 créditos, hay un total de 40 horas de trabajo a la semana.

El trabajo de fin de grado tendrá entre 6 y 30 créditos, deberá realizarse en la fase final del plan de estudios y estar orientado a la evaluación de las competencias asociadas al título (art. 12.7). Además, para facilitar la movilidad, que es, como se sabe, uno de los objetivos más enfatizados por el EEES, se prevé la posibilidad de que las Universidades organicen Planes de estudio conjuntos con otras Universidades españolas y extranjeras.

Por su parte, las enseñanzas de Máster tienen como finalidad la *“adquisición por el estudiante de una formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, orientada a la especialización académica o profesional, o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras”* (art. 10.1, Real Decreto 1393/2007). La superación de las enseñanzas dará derecho a la obtención del título de Máster universitario, con la denominación específica que figure en el RUCT (art. 10.2, Real Decreto 1393/2007). Como en el caso anterior, los planes de estudio serán elaborados por las Universidades; ahora bien, cuando se trate de títulos que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España, el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudio, que además deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable. Estos planes de estudio deberán, en todo caso, diseñarse de forma que permitan obtener las competencias necesarias para ejercer una profesión. A tales efectos la Universidad justificará la adecuación del plan de estudios a dichas condiciones (art. 15.4). Tendrán entre 60 y 120 créditos, que contendrán toda la formación teórica y práctica que el estudiante debe adquirir: materias obligatorias, materias optativas, seminarios, prácticas externas, trabajos dirigidos, trabajo fin de Máster, actividades de evaluación, y otras que resulten necesarias según las características propias de cada título. Estas enseñanzas concluirán con la elaboración y defensa pública de un trabajo fin de Máster, que tendrá entre 6 y 30 créditos (art. 15.3, Real Decreto 1393/2007). Para acceder a las enseñanzas oficiales de Máster será necesario estar en posesión de un título universitario oficial español u otro expedido por una institución de educación superior del Espacio Europeo de Enseñanza Superior (art. 16.1, Real Decreto 1393/2007). Hay que advertir que en España hasta el momento presente los postgrados de prestigio se han cursado en algunas escuelas de negocio privadas (IESE, ESAGE, IE), que otorgan títulos de máster para diferentes empresas, lo cual permite prever, como señala Francesc DE CARRERAS SERRA, que *“los mejores máster de orientación profesional serán los de las universidades privadas”*, y que la Universidad pública se quede rezagada. Ello trae consecuencias económicas evidentes, sobre todo para los alumnos de estratos no muy favorecidos económicamente²⁵, y también para la propia posición y función de la Universidad pública.

24 Cfr. J. DÍEZ-HOCHLEITNER, “Bolonia como pretexto para la mejora de la enseñanza en los estudios de Derecho”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*/26-2010).

25 F. DE CARRERAS SERRA lo apunta con meridiana claridad: *“(...) los máster profesionales serán de más calidad en las privadas que en las públicas y, por tanto, sus títulos serán mucho mejor valorados en el mercado laboral. Ahora bien, únicamente los alumnos pertenecientes a familias con medios suficientes para financiar estos costosos estudios podrán acceder a ellos y no creo que el porcentaje de becas logre reequilibrar la situación. En el campo profesional, las élites futuras, por tanto, se formarán en los másters de las universidades privadas. La función de igualdad social, la igualdad de oportunidades que durante los últimos decenios ha fomentado la universidad pública al posibilitar los estudios de alumnos procedentes de familias de clase media-baja y de clase trabajadora, habrá concluido. Los estudios superiores cursados en la universidad volverán a ser el filtro mediante el cual las élites sociales y económicas reclutarán entre sus propias filas a los futuros dirigentes de la Administración, de la empresa y de las distintas profesiones. El ascensor social basado en la inteligencia y el esfuerzo habrá dejado de funcionar y de ello se resentirán no sólo los excluidos por su origen social y cultural sino la sociedad en su conjunto al quedar desprovista de sus más valiosas cabezas en beneficio de aquellos que han podido financiarse un máster de calidad”*

En el caso de Derecho, es sabido que *la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales*, establece que los estudiantes que se licencien o gradúen después de octubre de 2011 pueden, aparte de otros requisitos, cursar un Máster. Así, el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, dispone en su artículo 2 que la obtención del título profesional de abogado o de procurador de los tribunales requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, Graduado en Derecho o de otro título universitario de Grado equivalente (...); b) Acreditar la superación de alguno de los cursos de formación comprensivos de un conjunto de competencias necesarias para el ejercicio de dichas profesiones; c) Desarrollar un período formativo de prácticas en instituciones, entidades, despachos, relacionados con el ejercicio de esas profesiones, y d) Superar la prueba de evaluación final acreditativa de la respectiva capacitación profesional; y el artículo 4 de ese mismo Real Decreto dispone que la formación a que se refiere el apartado b) del artículo 2, para la presentación a la prueba de evaluación final del título profesional, *“podrá ser adquirida a través de las siguientes vías: a) Formación impartida en universidades públicas o privadas en el marco de las enseñanzas conducentes a la obtención de un título oficial de Máster (...)”*. Con lo que el Máster adquiere, pues, cierta trascendencia en este ámbito.

Por último, el tercer ciclo está integrado por los estudios de doctorado, que se definen como *“estudios universitarios oficiales, conducente a la adquisición de las competencias y habilidades relacionadas con la investigación científica de calidad”* (arts. 11.1, Real Decreto 1393/2007, y 2 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado²⁶). El doctorado permite adquirir un conjunto de competencias que están previstas en el artículo 5 del Real Decreto 99/2011: comprensión sistemática

(...), tras un rodeo, habremos vuelto al punto de partida, lo cual implica no sólo una regresión desde el punto de vista social por disminuir la igualdad de oportunidades sino también desde el punto de vista económico por reducir el capital humano intelectualmente más capacitado” (“A propósito de Bolonia: ¿Quo vadis la Universidad Española?”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 9, 2010, pp. 26, 27 y 28). Otro autor, J. R. CAPELLA (“La crisis universitaria y Bolonia”, *El viejo topo*, núm. 252, 2009, pp. 13 y ss., después de señalar que el *“objetivo es trasladar a los estudiantes una parte mayor de los costes de la educación superior”*, y de que se persigue que la educación superior pase de ser de una actividad promovida por el Estado a *“una actividad mercantil como otras”*, afirma que las matrículas de los máster pasarán a costar normalmente *“bastante más que los cursos actuales de licenciatura”* (p. 14). Este podría ser, en efecto, una desviación del proceso, pero es posible abogar también por un *refuerzo del papel de la Universidad pública*, para lo cual es necesario la adopción de medidas estratégicas, legislativas y administrativas. Vid. Anexo III “La Universidad como problema de Estado”.

- 26 Este Real Decreto 99/2011 participa de todos los planteamientos ideológicos del EEES. Dice de forma enfática que el *“desarrollo del tercer ciclo dentro de la construcción del Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES) debe tener presentes las nuevas bases de la Agenda Revisada de Lisboa, así como la construcción del Espacio Europeo de Investigación (EEI) y los objetivos trazados para éste en el Libro Verde de 2007. De este modo, el doctorado debe jugar un papel fundamental como intersección entre el EEES y el EEI, ambos pilares fundamentales de la sociedad basada en el conocimiento. La investigación debe tener una clara importancia como parte integral de la educación superior universitaria y la movilidad debe ser valorada tanto en la etapa doctoral como Postdoctora (sic), como pieza esencial en la formación de los jóvenes investigadores. El proceso del cambio –prosigue–, del modelo productivo hacia una economía sostenible necesita a los doctores como actores principales de la sociedad en la generación, transferencia y adecuación de la I+D+I. Los doctores han de jugar un papel esencial en todas las instituciones implicadas en la innovación y la investigación, de forma que lideren el trasvase desde el conocimiento hasta el bienestar de la sociedad”*. Se recalca su importancia en el avance del conocimiento científico a través de la *“investigación original”* (el entrecomillado figura en el texto del Real Decreto 99/2011), el carácter no sólo de estudiantes, sino de investigadores en formación, la naturaleza de *“elemento clave”* que tiene en estos momentos la formación de investigadores para una sociedad basada en el conocimiento, la flexibilidad ante la variedad de necesidades y métodos de formación, la creación de las llamadas *“Escuelas de Doctorado”* (art. 9), la fijación *“por vez primera de un plazo máximo de duración de los estudios de doctorado”* (por cierto, esto no es exacto, si se repasa, por ejemplo, el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, art. 7.5, se comprueba que ya contenía límites temporales para los estudios de doctorado, cuando afirmaba: *“La tesis doctoral deberá presentarse en un plazo máximo de cinco años desde la admisión del doctorando en los programas de Doctorado. Este plazo será ampliable por dos años, como máximo, por la Comisión de Doctorado, previo informe del Departamento correspondiente”*. No se puede hacer, pues, una afirmación así en un texto legal), la previsión de que los tribunales encargados de evaluar las tesis doctorales deberán estar conformados en su mayoría por doctores externos a la Universidad y a las instituciones colaboradoras (art. 14.2), o la mención internacional en el título de Doctor (art. 15).

de un campo de estudio y dominio de habilidades y métodos de investigación relacionados con dicho campo, capacidad de concebir, diseñar, crear, poner en práctica y adoptar un proceso sustancial de investigación o creación, capacidad de contribuir a la ampliación de las fronteras del conocimiento a través de la investigación original, capacidad de realizar un análisis crítico y de evaluación y síntesis de ideas nuevas y complejas, capacidad de comunicación con la comunidad académica y científica y con la sociedad en general acerca de los ámbitos de conocimiento en los modos e idiomas de uso habitual en su comunidad científica internacional, capacidad de fomentar, en contextos académicos y profesionales, el avance científico, tecnológico, social, artístico o cultural dentro de una sociedad basada en el conocimiento. Además, dice el artículo 5.2 que *“la obtención del título del Doctor debe proporcionar una alta capacitación profesional en ámbitos diversos, especialmente aquellos que requieren creatividad e innovación. Los doctores habrán adquirido, al menos, las siguientes capacidades y destrezas profesionales para: a) Desenvolverse en contextos en los que hay poca información específica, b) Encontrar las preguntas clave que hay que responder para resolver un problema complejo, c) Diseñar, crear, desarrollar y emprender proyectos novedosos e innovadores en su ámbito de conocimiento, d) Trabajar tanto en equipo como de manera autónoma en un contexto internacional o multidisciplinar, e) Integrar conocimientos, enfrentarse a la complejidad y formular juicios con información limitada, y f) La crítica y defensa intelectual de soluciones”*. Por otra parte, para acceder al Programa de Doctorado es necesario haber superado un período de formación y un período de investigación organizado, siendo necesario para acceder a dicho Programa en su período de investigación estar en posesión de un título oficial de Máster Universitario (arts. 18 y 19.1 del Real Decreto 1393/ 2007, y 6 del Real Decreto 99/2011) y después presentar una tesis doctoral (art. 21. Real Decreto 99/2011)²⁷.

27 Por otro lado, sorprende que una norma que regula el doctorado, que tiene, además, simple rango de Real Decreto, ni siquiera en su exposición menciona cómo se ha desarrollado el doctorado en España a partir, por ejemplo, de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983. Pero es que tampoco se argumenta sobre la base de la Ley Orgánica de Universidades actualmente en vigor, salvo una escueta mención al principio del Real Decreto. Parece que para el legislador de 2011 el doctorado es una especie de recién nacido que debe aprender sólo la lección del EEES, y, por consiguiente, debe reflejar sólo los tópicos y dogmas inherentes a esta pretensión política (sociedad del conocimiento, elemento fundamental de encuentro entre el EEES y el EEI, etc.). Hay una preocupación patente, y plenamente justificada, por la necesidad de impulsar la I+D+i, pero vinculada a las industrias y empresas (*“Los documentos europeos también destacan –dice– la necesidad de impulsar la I+D+i en todos los sectores sociales particularmente mediante la colaboración en el doctorado de industrias y empresas (...)”*). Pero no se dice expresamente nada acerca de lo que hasta ahora ha sido tradicional en el doctorado, que es el de servir como vehículo para la carrera universitaria (Vid. A. E. ASIS ROIG, “Aproximación histórica y significado actual del régimen jurídico del doctorado en España”, en el *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 273 y ss. Por ejemplo, el artículo 13.1 del Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, por lo menos decía: *“El título de Doctor obtenido y expedido de acuerdo con lo dispuesto en los preceptos anteriores tendrá carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, surtirá efectos académicos plenos y habilitará para la docencia y la investigación de acuerdo con lo establecido en las disposiciones legales”*). Pero lo más grave es que el Real Decreto de 2011 se dicta después de varios años de profunda y dramática crisis, con recortes brutales para la investigación, y regula como si esto no existiera, con afirmaciones que más que desparpajo reflejan una insensibilidad que raya el autismo: *“De esta forma –arguye–, se define con claridad la misión de los doctores en la nueva sociedad del conocimiento, lo que redundará en el reconocimiento profesional y prestigio social, la idoneidad en las perspectivas laborales y en sus aportaciones al nuevo modelo de crecimiento”*. ¿Cómo se puede afirmar esto cuando se ha recortado el presupuesto para la investigación, desde hace ya tiempo? ¿Cómo es posible argüir como soporte de la nueva regulación “las perspectivas laborales” cuando hay miles que han tenido que emigrar por el maltrato que se les dispensa? ¿Realmente el legislador parte de la realidad o se ha inventado una virtual para aprobar estas normas?(Vid, por ejemplo, *El País*, de 2 de marzo de 2012, que dice: *“El recorte es “una bomba letal” para la ciencia, advierten los investigadores”*, así como el editorial de este periódico del día 2 de abril de 2012, “Alarma en la ciencia”) La impresión que se tiene es la de que se ha tenido sólo en cuenta el conjunto de dogmas y tópicos que se han establecido para articular el EEES, y nada más. Se ha hecho un Real Decreto que, entre otros defectos, padece autismo. *Por ello no sólo resulta algo pretencioso, sino un poco huero. Pretencioso* porque con claro espíritu adánico cree estar inventando el doctorado, cuando hace siglos que está inventado (Cfr., de nuevo, A. E. ASIS ROIG, pp. 275 y ss.: primero, la *disputatio*, reflejo del método hipotético-deductivo; luego pasa el título por una concepción burocrática, ligada a temarios preestablecidos, y, por último, la que ha llegado hasta el momento presente, es decir, una formación investigadora que se explicita en un trabajo original, concebido éste como fundamento de la formación universitaria, en orden a alcanzar la condición de investigador y especialista altamente cualificado, con más preparación científica que Diplomados y Licenciados; concepción que ya se encontraba .por cierto, en la LRU de 1983 , como refiere el citado A. E. ASIS ROIG, p. 320, y que no es, por consiguiente, una aportación original ni del EEES ni de este Real Decreto 99/2011); y *huero* porque no se observa ninguna sustancia verdaderamente importante. Detrás de una terminología novedosa e hinchada (EEES, EEI, crecimiento

Este Real Decreto pretende, pues, más que regular los estudios de doctorado, **definir un arquetipo de doctor**, lo que no es exactamente igual. Junto a obviedades que un texto legal debe evitar (comprensión sistemática de un campo de estudio, capacidad para concebir, diseñar, crear, poner en práctica y adoptar un proceso sustancial de investigación o creación, etc.), contiene excesiva retórica sin que se sepa muy bien cuál es el provecho (“proceso sustancial de investigación o creación”, “diseñar, crear, desarrollar y emprender proyectos novedosos e innovadores”, etc.), y un concepto bastante forzado y hasta irreal, en algunos casos, de lo que es un investigador. Si una de las competencias que, según el artículo 5, debe tener un doctor es la de la “*capacidad de comunicación con la comunidad académica y científica y con la sociedad en general acerca de sus ámbitos de conocimiento en los modos e idiomas de uso habitual en su comunidad científica internacional*”²⁸, hay auténticos genios en sus disciplinas que no podrían entrar en el arquetipo que define el Real Decreto. Un brillantísimo Gregori Perelmán, que logró resolver la *conjetura de Poincaré*, y ni siquiera aceptó recoger la Medalla Fields, estaría condenado como doctor porque no se comunica bien con su entorno, cuando es notoria su valía como matemático. Hay un exceso de regulación y de pretensión totalizadora en este Real Decreto, que no capta adecuadamente la pluralidad de las disciplinas, su contenido y metodología²⁹, y la naturaleza misma de un buen número de investigadores, que no se ajusta a las definiciones que la norma impone. Piénsese que ORTEGA Y GASSET afirmaba que el científico viene a ser “el monje moderno”. “*El hombre de ciencia es un modo de existencia humana tan limitado como otro cualquiera y aun más que algunos imaginables y posibles*”. Proseguía ORTEGA: “*Resumo sólo lo urgente haciendo notar que con notoria frecuencia el verdadero científico has sido, hasta ahora al menos, como hombre, un monstruo, un maniático, cuando no un demente*”³⁰. Y esto lo afirmaba el famoso ensayista para resaltar que lo relevante es lo que produce ese ser, a veces, tan humanamente limitado.

sostenible, los que participan en el programa no son sólo estudiantes, sino *investigadores en formación* –¿qué efecto práctico tiene este cambio de palabras?–, la formación de investigadores es clave para la sociedad del conocimiento, etc., etc.) no hay nada sustancioso, en realidad, *pues el nervio del doctorado sigue siendo el proceso de preparación, y la elaboración y evaluación de la tesis* (art. 4 del Real Decreto 99/2011). Exactamente lo mismo que había, por ejemplo, en el Real Decreto 185/1985 o en el posterior Real Decreto 778/1998. Sólo que ahora se aumenta la burocracia, con un “documento de actividades de doctorado” o con las Escuelas de Doctorado, que, como es lógico, necesitarán financiación, se fijan, asimismo, unos plazos con la enfática afirmación de que “*se establece por primera vez un plazo máximo de duración de los estudios de doctorado*” (lo cual, como ya se ha demostrado, sencillamente es incierto, porque el artículo 7 del Real Decreto 185/1985, ya establecía limitación temporal) y, además, esos plazos son quizá poco razonables para la elaboración de algunas tesis (piénsese en el trabajo de campo que hay que hacer, los viajes, la experimentación, la escasez de medios económicos que tienen las Universidades, etc., etc), pues habrá investigaciones que requerirán sin duda más años, si quieren ser calificadas como serias y útiles. Además, se sobredimensiona la movilidad como si ésta fuera el pasaporte para la calidad, y todo ello sin contar con el hecho de que con la fuerte crisis económica disminuirán las becas y ayudas y, por tanto, la investigación podrá retrasarse o, peor todavía, quedar paralizada y anulada. Es elocuente que, mientras el Real Decreto 185/1985, artículo 16, regulaba las Becas (“*El Ministerio de Educación y Ciencia –decía– efectuará anualmente una convocatoria pública de becas de ámbito nacional para estudiantes de Doctorado, sin perjuicio de las que pudieran realizar las propias Universidades u otras Entidades públicas o privadas*”), así como el posterior Real Decreto 778/1998, de 30 de abril (art. 16), ahora se deposita sólo la confianza en la financiación externa (cfr. Arts. 8 y 9 del Real Decreto 99/2011). Hay mucho énfasis en potenciar la investigación, pero la financiación que “se aporte externamente”, lo cual es como mínimo curioso, y, además, peligroso, porque *los donantes no suelen ser la madre Teresa de Calcuta ni seres espirituales que buscan compensaciones no medibles económicamente*, sino que imponen condiciones muy concretas (logotipos en paredes y mobiliario, cátedras vinculadas con la empresa v. gr.: Cátedra Yahoo de Tecnología informática de la Universidad de Stanford, etc.). Como refiere DIEZ GUTIÉRREZ (cit., p. 360), en algunos casos, “*los fondos aportados por la parte privada limitan abiertamente la libertad de pensamiento y la reflexión crítica, con cláusulas de confidencialidad y de exclusividad, que implican el derecho a impedir o aplazar la publicación de los estudios*”.

- 28 Lo relevante es publicar adecuadamente los resultados de la investigación; algo que es obvio, y que se ha hecho siempre. Lo demás es retórica.
- 29 Esto es patente en la capacidad de trabajar en equipo. Es obvio que en muchas ciencias ello resulta imprescindible; en otras, no lo es, pues lo ordinario es que se haga un trabajo individual. Unificar de este modo no es, por tanto, eficaz, y, probablemente, trae más perjuicios que beneficios. Véase, por ejemplo, la crítica que hace F. SOSA WAGNER, *El mito de la autonomía universitaria*, Thomson -Cívitas, Pamplona, 2ª ed. 2005, pp. 154 y 155, donde subraya el “absurdo” de la formación de grupos de investigación en determinadas disciplinas.
- 30 *Misión de la Universidad*, Alianza Editorial (1ª ed. 1930), Madrid, 1992, p. 56.

En resumen, este Real Decreto, participando legítimamente en toda la ideología del EEES, comete excesos retóricos y regula cosas que no debe ni puede regular³¹. Una cosa es pretender establecer normas jurídicas sobre el doctorado para garantizar una fundamental calidad y conectarlo con la sociedad del conocimiento, y superar, por tanto, deficiencias anteriores; y otra bien distinta es intentar definir y fijar un arquetipo único de doctor, pretensión no sólo excesiva que vulnera el pluralismo y la libertad que debe presidir toda actividad intelectual y de creación, sino absolutamente inútil, ya que cada disciplina tiene características propias, y lo que es esencial para unas (por ejemplo, el trabajo en equipo o en laboratorios), no lo tiene que ser para otras. *Lo prioritario es asegurar la calidad del producto, de la ciencia, y la evolución y el desarrollo del conocimiento; no tanto fijar arquetipos abstractos que estallan al enfrentarse con la realidad plural y cambiante de las distintas disciplinas.*

En cualquier caso, esta es la estructura que se ha impuesto de las enseñanzas universitarias, la cual se desenvuelve en una nueva dimensión en la que la movilidad, el cambio metodológico y la nueva organización para homologar en el ámbito europeo tienen un papel crucial. En apretada síntesis, ello significa que:

- las carreras tradicionales se reducen en tiempo —en particular, el título de Grado— y, en buena lógica, en contenidos, si bien no se reduce la intensidad del trabajo del alumno, en términos generales³²;
- el crédito asume un papel esencial. Un crédito se cifra en un máximo de 30 horas, y el número anual de créditos de un curso será de 60;
- el Máster adquiere fisonomía e importancia, y el doctorado, si bien en cuanto al resultado sigue el perfil tradicional, porque culmina con una tesis doctoral, se modifica de manera evidente, ya que se prevé, de un lado, la verificación de los Programas de Doctorado por el Consejo de Universidades, la autorización por las correspondientes Comunidades Autónomas y el sometimiento a un procedimiento de evaluación cada 6 años (art. 24, Real Decreto 1393/2007, y 10 del Real Decreto 99/2011) y, por otro lado, se establecen con carácter novedoso las llamadas “Escuelas de Doctorado”, creadas por las Universidades de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos (art. 9, Real Decreto 99/2011), se establece el “documento de actividades del doctorado” (art. 11.5), que no “*dará lugar a una puntuación cuantitativa pero sí constituirá un instrumento de evaluación cualitativa que complementará la evaluación de la tesis doctoral*” (art. 14.3), se fijan plazos de duración máxima de los estudios (3 años, para el tiempo completo, y 5 años para tiempo parcial³³) y se dispone, en fin, que las calificaciones son de “apto” o “no apto”³⁴ con el *cum laude tradicional* si se emite el voto

31 Se apoya en el artículo 149.1.30, CE, pero podría criticarse cierto *ultra vires de la habilitación legal*, por un contenido excesivamente reglamentista. Este mismo exceso fue denunciado por A. E. ASIS ROIG, “Aproximación y significado del régimen jurídico del doctorado...”, cit., p. 310, respecto del Real Decreto 185/1985, de 23 de enero. Pero el vigente llega a unos niveles de regulación, por influencia de los documentos europeos, que constituyen cierto exceso, que puede mermar la autonomía universitaria. No se puede desarrollar aquí más este aserto, pues no es el lugar para ello. Pero los Anexos I y II del citado Real Decreto son expresivos de esta tendencia a reglamentarlo todo.

32 Vid. L. MARTÍN REBOLLO, “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo... cit., p. 18.

33 Como ya se ha dicho, la limitación temporal no es ninguna novedad. Se encontraba prevista específicamente en el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, artículo 7.5 (“*La tesis doctoral deberá presentarse en un plazo máximo de cinco años desde la admisión del doctorando en los programas de Doctorado (...)*”).

34 Se vuelve a retomar, pues, la dicotomía que existía en el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero: artículo 10.7. “*Terminada la defensa de la tesis, el Tribunal otorgará la calificación de “apto” o “no apto”, previa votación en sesión secreta*”. En cambio, el Real Decreto 778/1998,

“secreto positivo por unanimidad” (art. 14.7), con posibilidad de mención en el título de “doctorado internacional” (art.15);

- aumenta considerablemente la burocracia³⁵, con un incremento del papel de la ANECA, que evaluará, por ejemplo, los planes de estudios de acuerdo con los protocolos de verificación (arts. 24 y 25, Real Decreto 1393/2007).

III Proceso de Bolonia y realidad académica: el papel del alumno

Indudablemente esto supone un cambio trascendental, muy ambicioso y que exige una financiación y adaptación adecuadas. Por otra parte, parece preocupar en exceso las exigencias del mercado³⁶. La Exposición del Real Decreto 99/2011, sobre las enseñanzas del doctorado es elocuente, como ya nos consta. Pero la Universidad tiene otros fines que trascienden este prosaico propósito, y que no se traducen siempre en una evaluación económica. Por lo que concierne a la metodología, la intención del legislador está clara en la *Exposición de Motivos* del Real Decreto 1393/2007, pues asevera que se debe hacer énfasis

de 30 de abril, que reguló el tercer ciclo y la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios de postgrado, y derogó al Real Decreto 185/1985, estableció en su artículo 10. 6 las calificaciones de “no apto”, “aprobado”, “notable” o “sobresaliente”.

35 Véase el artículo que una persona que no es, precisamente, detractora del proceso, Carlos BERZOZA, ha publicado (“Sí a Bolonia, pero no así”, *El País*, de 9 de junio de 2008) y que dice: “(…) hay que reconocer que el proceso de convergencia en nuestro país ha sido un despropósito. Y lo sigue siendo con actuaciones como las de la Agencia Nacional de Evaluación, Calidad y Acreditación” (ANECA), que están inquietando a rectores, decanos y profesores. Hemos vuelto a caer en el vicio de este país, que es crear burocracia, solicitar datos absurdos, algunos de ellos incluso en contra de la autonomía universitaria, y no ir a la verdadera esencia de lo que debe ser un plan de estudios. Por estas razones digo sí a Bolonia, pero no de la forma que se está haciendo”.

36 En este sentido, F. SOSA WAGNER, “Bolonia y los estudios de Derecho”, *El Mundo*, de 16 de diciembre de 2008, pp. 4 y 5. “Son ahora los estudiantes – pocos – quienes se han levantado en algunos centros contra la reforma enarbolando unas banderas que, aunque de forma confusa, dan en la diana de sus trucos. Así, por ejemplo, cuando denuncian la entrega de la Universidad y sus títulos a las necesidades de las empresas, lo cual es en esencia cierto porque llevamos muchos años oyendo la cantinela de que la Universidad ha de ponerse al servicio de la sociedad. Lo que es a un tiempo cierto y falso. Porque si las demandas sociales han de ser atendidas, será previa adecuada valoración, y por supuesto, sin descuidar el mundo de las “Humanidades” o de los enfoques básicos imprescindibles – de la Filosofía, de la Física o de la Matemática – hoy relegados a un último plano por un Gobierno que, encima, blasona de “progresismo”. De forma un poco provocadora pero bien expresiva Tomás y Valiente nos dejó escrito que “la Universidad es y debe seguir siendo tradicional, profundamente sospechosa y un poco inútil” (…).” Critica este autor lo que se está produciendo en orden a suprimir asignaturas y horas lectivas en cambalaches de pasillos y trueques de favores o intercambio de venganzas y cómo se ha metido de matute por nuestras autoridades en el ambicioso plan de creación del espacio europeo muchas cosas. Y dice “¿qué espacio europeo puede crearse cuando los planes de las Facultades de Derecho son distintos entre Valencia y Castellón, Sevilla y Córdoba, Santiago y A Coruña, León y Valladolid? ¿Qué posibilidades tendrán los estudiantes para la movilidad?”.

Hay otras posiciones igualmente críticas, como la del catedrático de Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid, José Luis PARDO, que en un artículo titulado “La descomposición de la Universidad” (*El País* de 10 de noviembre de 2008), señala que se trata de una verdadera “reconversión cultural”, para reducir el tamaño de los centros en función del mercado. Afirma este profesor que bajo el sintagma de “la sociedad del conocimiento” se esconde, por una parte, “la sustitución de los contenidos cognoscitivos por sus contenedores, ya que confunde – en un ejercicio de papanatismo simpár – la instalación de dispositivos tecnológicos de informática aplicada en todas las instituciones educativas con el progreso mismo de la ciencia, como si los ordenadores generasen espontáneamente sabiduría y no fuesen perfectamente compatibles con la estupidez, la falsedad y la mendacidad; y, por otra parte, el “conocimiento” así invocado (…), es el dramático resultado de la destrucción de las articulaciones teóricas y doctrinales de la investigación científica para convertirlas en habilidades y destrezas cotizables en el mercado empresarial”. Concluye este profesor diciendo que lo “único que por ahora estamos haciendo, bajo una vaga e incontrastable promesa de competitividad futura, es destruir, abaratar y desmontar lo que había, introducir en la universidad el mismo malestar y desánimo que reinan en los institutos de secundaria, y ello sin ninguna idea rectora de cuál pueda ser el modelo al que nos estamos desplazando, porque seguramente no hay tal cosa, a menos que la pobreza cultural y la degradación del conocimiento en mercancía sean para alguien un modelo a imitar”. Este mismo autor, en otro artículo titulado expresivamente “Ignorancia a la boloñesa” (*Revista de libros* núm. 158, febrero 2010), afirma: “Lo peor de este discurso tecnocrático es que olvida que todo el vacío elogio del conocimiento en el que se basa, su glorificación de la ciencia, o incluso del papel social de las humanidades, se apoya en un modelo de universidad que, precisamente en cuanto templo del saber, debe su valor como entorno de investigación y docencia al hecho de haberse instalado desde la época ilustrada en una suficiente independencia con respecto a las reglas del mercado y de la rentabilidad socioeconómica o política inmediata, es decir, el modelo mismo que se trata de desprestigiar y destruir. Pero si se elimina esa autonomía, se elimina también la fuente de la que emana el “poder” del conocimiento del que tanto nos maravillamos”.

en los métodos de aprendizaje de “*dichas competencias así como en los procedimientos para evaluar su adquisición*”, pues la nueva organización de las enseñanzas “*incrementará la empleabilidad (sic) de los titulados al tiempo que cumple con el objetivo de garantizar su compatibilidad con las normas reguladoras de la carrera profesional de los empleados públicos*”. Ello parece indicar que el método teórico y memorístico debe ceder a favor de otro en el cual se le concedan al alumno las herramientas para que aprenda, y que por tanto el estudiante adquiera un mayor relieve, y el profesor, más que incidir única y exclusivamente en la explicación, fomente la acción de aprendizaje por el alumno. Que se pase del “enseñar” al “aprender”. Como dice MARTÍN REBOLLO, la clase tradicional, sin desaparecer desde luego, debe dar más protagonismo *al estudio personal dirigido*³⁷. Pero lo que también plantea este nuevo escenario es la extensión o amplitud de los contenidos de las disciplinas. En este terreno se impone una seria reflexión en orden a recortar amplios temarios, engrandecidos —en el caso de Derecho— por la incontinencia legislativa de las últimas décadas, y configurarlos de forma más razonable y realista. Es claro que no se debe prescindir de lo sustancial o fundamental en el desarrollo de la formación del alumno, pero tampoco pueden desconocerse determinados factores que determinan tanto la enseñanza como el aprendizaje; a saber:

- las limitaciones de tiempo;
- las restricciones que imponen los mismos planes de estudio;
- la formación previa que tiene el propio alumno (en muchas ocasiones, y debido en gran parte a la deficiente situación de la enseñanza secundaria, con una ausencia de conocimientos básicos, e , incluso, de cultura general, que nuestros abuelos —cuando estudiaban— tenían)³⁸;
- la necesidad de marcar unos objetivos razonables, adecuados y eficaces para que el alumno se forme con el rigor propio de una Universidad, pero que tampoco se aturda con planteamientos fuera de lugar. Es decir, debe evitarse la fijación de unos objetivos imposibles de alcanzar. Es éste un error que, por deformación teórica,³⁹ se suele tener, no sólo en el ámbito académico, sino en otros, como el urbanístico o el económico. Ser ambicioso no significa ser un iluso. El profesor nunca debe perder de vista la posición del alumno (del alumno, además, concreto y real, del que la Sociedad presenta en un lugar y en un momento específicos, y no del alumno utópico o ideal,

37 “Sobre la enseñanza del Derecho Administrativo...”, cit., p. 33.

38 La vieja fórmula latina *Quidquid recipitur ad modum recipientis recipitur* (Cualquier cosa que se recibe, se recibe a la manera del recipiente), usada por los escolásticos, es esclarecedora. Y, si como dice J. A. MARINA (*Por qué soy cristiano. Teoría de la doble verdad*, Anagrama, Barcelona, 2005, p. 53), “ *vemos desde lo que sabemos*”, es también claro que aprendemos desde lo que sabemos. En la comunicación —y la enseñanza lo es— debe existir un emisor (profesor o profesora), un receptor (el alumno), un mensaje (el contenido, la técnica, los métodos o los datos), un canal, a través del que se comunica, y un código, esto es, un conjunto de conocimientos, de claves de interpretación previas para comprender lo nuevo que se intenta enseñar. Si no existe ese “código”, si no hay esa estructura de conocimientos previa, es harto difícil enseñar, y, por tanto, comprender. Este es uno de los fallos que se detecta, justamente, en muchos alumnos: la carencia de una base asentada de conocimientos para luego aprender otros nuevos. ¿Cómo es posible comprender qué es un contrato administrativo si antes no se sabe qué es un contrato, o, más todavía, un negocio jurídico? ¿Cómo se va a comprender cabalmente la posición constitucional de la Administración Pública si no se sabe qué es la división de poderes, desde un punto de vista técnico? En un ámbito totalmente distinto del Derecho: ¿cómo se va a comprender lo que es, por ejemplo, el “amor cortés” si antes no se sabe cómo era la Europa medieval?

39 Es decir, por un planteamiento teórico perverso, por no estar vinculado a la realidad, sino al ideal o al deseo. Recuérdese el viejo refrán que señalaba KANT, “*lo que es cierto en teoría, para nada sirve en la práctica*”

pues, en ocasiones, también se incurre en este error)⁴⁰. ORTEGA Y GASSET habla, justamente, del “estudiante medio”⁴¹. Rigor y seriedad no deben interpretarse como heroicidad. No es eficaz ni razonable fijar objetivos tan rigurosos y elevados, en cuanto a extensión de contenidos y metodología, que sólo unos cuantos “héroes” y “heroínas” los alcancen al final. Aquí se debe recordar que la Universidad está para servir a la Sociedad, y, en particular, para enseñar a personas concretas y limitadas (cfr. art. 1, LOU), lo cual, además, tiene un trasfondo humanista evidente que no se puede orillar, y que es coherente con el principio 4 de la Carta Magna de las Universidades europeas de 1988, que destaca que la institución universitaria es “*depositaria de la tradición del humanismo europeo*”. Como afirmara ORTEGA Y GASSET, sólo se puede enseñar lo que se puede aprender⁴². Decía textualmente este ilustre filósofo: “*En vez de enseñar lo que, según un utópico deseo, debería enseñarse, hay que enseñar sólo lo que se puede enseñar; es decir, lo que se puede aprender*”⁴³. Pues bien, en el

- 40 Lo que quiere decir que hay que partir, asimismo, del estado actual de las enseñanzas. Es frecuente que los alumnos alcancen cursos elevados de una carrera universitaria con notorias deficiencias de base, lo cual se comprueba fácilmente en la redacción, en el dominio del lenguaje, en la comprensión lectora que tienen para entender ciertas cosas, etc. Por ejemplo, cuando en Derecho Administrativo se habla de la formación del Derecho Público alemán, se parte de la base de que el alumno ya conoce lo que es la unificación alemana, de la misma forma que cuando se habla del Imperio Napoleónico o del Directorio de Primo de Rivera, en las explicaciones del concepto de Derecho Administrativo o del Estatuto Municipal de 1924, de Calvo Sotelo, respectivamente, se supone que ya se deben dominar determinados conocimientos de la Historia general. Pero no siempre es así. También procede tener en cuenta estos factores para luego evaluar adecuadamente los resultados de la enseñanza universitaria. En el diario *El País*, de 19 de octubre de 2008, bajo el significativo título de “Mucho título y pocas letras” (pp. 34 y 35), se aludía a las carencias gramaticales de los universitarios, que son un obstáculo para encontrar trabajo. Decía: “*Bastantes no pasarían el examen de ingreso al bachillerato de hace varias décadas*”. En este contexto, es evidente que debe preocupar el estado actual de la educación. Dice el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en “La educación sentimental”, incluido en su libro recopilatorio *Hamlet en Nueva York. Autores, obras, paisajes, escritos literarios* (La esfera de los libros, Madrid, 2008, p. 164): “*Como en tantos otros, mi preocupación es muy grande por lo que estimo degradación de la enseñanza media, descuartizada en pseudotecnismos pedagógicos y políticos, elaborados preferentemente, por cierto, según parece, por quienes se proclaman expertos en el modo de enseñar (pedagogía, psicología), pero que acaso lo sean un poco menos en cuanto a qué ha de enseñarse, que parece que habría de ser lo fundamental. Permitásemme alinearme, modestamente, en el ya vasto ejército de quienes lamentan la reducción mutiladora de las humanidades en el bachillerato. Entre esas humanidades que es urgente restablecer, si no queremos producir una raza de ignoros y de opacos morales, la lectura de los clásicos resulta imprescindible, y en particular la de los clásicos de la lengua española, que han configurado a lo largo de muchos siglos, por aportaciones sucesivas y múltiples, un sistema de análisis, de descubrimiento, de educación del alma humana que cuenta entre los más elaborados y refinados del panorama cultural del universo mundo*”. Por su parte, A. OLLERO (*Qué hemos hecho con la Universidad. Cinco años de política educativa*, Thomson -Aranzadi, Pamplona, 1ª ed. 2007, p. 54), bajo el contundente título de “*Analfabetismo ilustrado*”, subraya que el “*déficit de lectura, y el progresivo aumento de una formación audiovisual, va haciendo estragos. Cualquier profesor podría editar con éxito su increíble antología del disparate (...)*”. En la misma línea se pronuncia F. DE CARRERAS SERRA, “*A propósito de Bolonia: ¿Quo vadis la Universidad española?*”, cit., pp. 11 y ss. “*la preparación de quienes ingresan en la universidad es bajísima*”, afirma con rotundidad. Sobran, pues, palabras. Con este panorama es con el que hay que contar.
- 41 Vid. *Misión de la Universidad*, cit., pp. 41 y ss. Dice teniendo en cuenta, como es natural, las limitaciones innatas de este estudiante medio (que es, lógicamente, un arquetipo que se nutre del contexto social de cada tiempo y lugar), “*Aun reducida la enseñanza, como hasta aquí, al profesionalismo y la investigación, forma una masa fabulosa de estudios. Es imposible que el buen estudiante medio consiga ni remotamente aprender de verdad lo que la Universidad pretende enseñarle. Ahora bien, las instituciones existen –son necesarias y tienen sentido– porque el hombre medio existe. Si sólo hubiese criaturas de excepción es muy probable que no hubiese instituciones ni pedagógicas ni de Poder público. Es, pues, forzoso referir toda institución al hombre de dotes medias; para él está hecha y él tiene que ser su unidad de medida*”.
- 42 Prosigue: “*¿Cuál fue el gran paso dado en la historia entera de la Pedagogía? Sin duda, aquel viraje genial inspirado por Rousseau, Pestalozzi, Fröbel y el idealismo alemán, que consistió en radicalizar algo perogrullesco. En la enseñanza –y más en general en la educación– hay tres términos: lo que habría que enseñar –o el saber–, el que enseña o maestro y el que aprende o discípulo. Pues bien, con inconcebible obcecación, la enseñanza partía del saber y del maestro. El discípulo, el aprendiz no era principio de la Pedagogía. La innovación de Rousseau y sus sucesores fue simplemente trasladar el fundamento de la ciencia pedagógica del saber y del maestro al discípulo y reconocer que son éste y sus condiciones peculiares lo único que puede guiarnos para construir un organismo con la enseñanza. La actividad científica, el saber, tiene su organización propia (...)*” (p. 43).
- 43 Cit., p. 43. Ahora bien, ello tampoco es excusa para dar carta de naturaleza a la superficialidad y la mediocridad más grosera. Se trata de ser realistas, no de ser perezosos o irresponsables, que es bien distinto. El mismo ORTEGA Y GASSET apuesta en este contexto por el rigor. Dice: “*Reducido el aprendizaje de esta suerte al minimum en cantidad y calidad, la Universidad será inexorable en sus exigencias frente al estudiante*” (p. 74); y también por el afán de excelencia indispensable en la Universidad, pues asimismo esos “seres de excepción” existen y son útiles para la Sociedad. Por eso el ensayista argumenta que la Universidad no puede ser sólo eso, una institución para el estudiante medio, sino además una institución para el avance de la ciencia. Arguye: “*Si la cultura y las profesiones quedaran aisladas en la Universidad, sin contac-*

caso del Derecho procede tener en cuenta estos factores. A la pregunta ¿qué se debe enseñar?, se debe responder, como lo hace MARTÍN REBOLLO, con esta afirmación: “Se debe enseñar lo fundamental, lo esencial, lo básico. La norma vigente, además, dice que en el Grado no se puede prever “el reconocimiento oficial de especialidades (...)”⁴⁴. Hay que aplicar, entonces, lo que GONZÁLEZ NAVARRO⁴⁵, tomando ideas de ORTEGA Y GASSET, llama principio de economía de la enseñanza⁴⁶. Este principio comporta que tanto los programas como las clases se deben ajustar a los criterios de *complitud* – abordar todos los temas esenciales, si bien no con carácter exhaustivo –, *claridad* – lo que supone comunicar bien, con orden y sistemática –, y *síntesis* – es decir, contraerse a lo esencial. Si esto es así, es evidente que el conocimiento del Derecho que se puede enseñar en una Facultad está en directa relación con lo que se puede aprender, y es obvio que no se pueden aprender muchas cosas, por las limitaciones temporales⁴⁷. Arguye MARTÍN REBOLLO que para él son importantes: a) aprender a moverse en el Ordenamiento jurídico (sistema de fuentes, localización y preferencia de normas, etc.); b) asumir un conjunto de valores y principios, que son los que iluminan la misma normativa, y c) aprender a razonar, que es tanto como decir “aprender a aplicar”; esto es, operar con las normas y con los conceptos y técnicas, que es un trabajo lento y al que se llega poco a poco, merced a acercamientos constantes, y con arreglo a distintas vías⁴⁸. En este punto una de las cosas positivas que tienen los nuevos planes de estudio es la de incidir más en la elaboración de trabajos y en la realización de prácticas, si bien debido a la insuficiencia de personal y la escasa preparación de muchos alumnos, el avance es más teórico que real, pues un trabajo bien hecho requiere más esfuerzo y dedicación que la memorización pura y simple y, además, no se puede utilizar una metodología que es apropiada para clases de 30 ó 40 personas, a una clase de más de 200 personas.

Por lo tanto, no se puede menospreciar el intento de modificar de forma realista viejos métodos de enseñanza, para partir de las necesidades e intereses del alumno. Incentivar el estudio de casos prácticos, el análisis de jurisprudencia, las actividades de seminario, las

to con la incesante fermentación de la ciencia, de la investigación, se anquilosarían muy pronto en sarmentoso escolasticismo. Es preciso que en torno a la Universidad mínima establezcan sus campamentos las ciencias- laboratorios, seminarios, centros de discusión. Ellas han de constituir el humus donde la enseñanza superior tenga hincadas sus raíces voraces. Ha de estar, pues, abierta a los laboratorios de todo género y a la vez reobrar sobre ellos. Todos los estudiantes superiores al tipo medio irán y vendrán de esos campamentos a la Universidad, y viceversa. Allí se darán cursos desde un punto de vista exclusivamente científico sobre todo lo humano y lo divino”.

44 Cit., p. 29.

45 *Derecho Administrativo Español. Tomo I*, Eunsa, Pamplona, 2ª ed. 1993, pp. 603 y 604

46 Es, en efecto, en el ensayo de ORTEGA *Misión de la Universidad*, cit., pp. 48 y ss., donde se encuentra expresamente recogido y desarrollado este principio. “Urge, pues, –dice–, instaurar la ciencia de la enseñanza, sus métodos, sus instituciones, partiendo de este humilde y seco principio: el niño o el joven es un discípulo, un aprendiz, y esto quiere decir que no puede aprender todo lo que habría que enseñarle. Principio de la economía en la enseñanza”. Un poco después, afirma: “El principio de economía no sugiere sólo que es menester economizar, ahorrar en las materias enseñadas, sino que implica también esto: en la organización de la enseñanza superior, en la construcción de la Universidad hay que partir del estudiante, no del saber ni del profesor. La Universidad tiene que ser la proyección institucional del estudiante, cuyas dos dimensiones fundamentales son: una, lo que él es: escasez de su facultad adquisitiva de saber; otra, lo que él necesita saber para vivir”. Pero, incluso, hay aquí límites, pues: “No basta que algo sea necesario; a lo mejor, aunque necesario, supera prácticamente las posibilidades del estudiante y sería utópico hacer aspavientos sobre su carácter de imprescindible. No se debe enseñar sino lo que se puede de verdad aprender. En este punto hay que ser inexorable y proceder a rajatabla” (p. 51). Por eso entiende que no hay más remedio que volverse ahora contra esa inmensidad y usar el principio de economía, como un hacha. “Primero, poda inexorable” (p. 49).

47 Vid. L. MARTÍN REBOLLO, cit., p. 30.

48 Debe añadirse a esto, aunque el citado profesor no lo refiera expresamente, la necesidad de aprender a razonar técnicamente. No basta con el razonamiento ordinario, sino que es preciso incidir en la razón jurídica propia de la Ciencia del Derecho.

pruebas de autoevaluación sobre la base de un conjunto de preguntas, el manejo eficaz de tecnologías para buscar información, etc. es un avance evidente. Lo que sucede es que con el Plan Bolonia las cosas no se han hecho de forma adecuada, sino precipitada y sin medios económicos ni personales. El método de enseñanza que se enfatiza en Bolonia, si se quiere hacer bien, claro está, es más difícil tanto para el profesor como para el alumno⁴⁹, y, como dice LAPORTA, “*es imposible de desarrollar en clases masificadas como son las de los estudios de derecho en la mayoría de nuestras universidades*”⁵⁰. Por otra parte, no es correcto configurar todas las enseñanzas universitarias pensando sólo en el mercado y en el empleo, ni, por tanto, rebajar la preparación intelectual del alumno. Menos correcto es ahogar al profesorado en una burocracia estéril, que no sólo le impide desarrollar la docencia, sino la misma investigación. La mala suerte, asimismo, ha jugado un papel crucial en los últimos años, con recortes muy severos para las Universidades, y la imposibilidad, incluso, de contratar más profesorado. Ya no hablemos de nuevas instalaciones con mejor aptitud para la aplicación de nuevos métodos (seminarios, debates, etc.), pues entonces nos adentraríamos en el terreno de la utopía.

IV Algunas conclusiones provisionales

De todo lo expuesto hasta aquí podemos extraer algunas conclusiones, si bien éstas tienen que ser por fuerza provisionales. A pesar de ello, es palmario que ya se han marcado algunas tendencias que dibujan un panorama relativamente definido en la articulación práctica de este Proceso, por lo que se puede afirmar:

PRIMERA.- El Proceso de Bolonia ha sido asumido en España por los Partidos políticos más significativos (PP y PSOE) cuando han estado en el poder; ello se ha hecho sin excesivo debate y de forma un tanto silenciosa, invocando tópicos y dogmas de forma superficial, y sin calibrar las consecuencias que ello tiene para el presente y el futuro de las Universidades y, en general, para la sociedad española. *Se puede afirmar que se han establecido unos postulados*⁵¹ (*movilidad, cambio metodológico, etc.*) *para el cambio, basados en exigencias de tipo práctico, pero no por la evidencia ni por la demostración* de que sean óptimos. Tampoco se ha acreditado que se tengan los presupuestos necesarios (económicos, personales, etc.) para efectuar ese cambio.

SEGUNDA.- Este Proceso comporta una transformación capital. No es desde luego cualquier reforma, sino una modificación de calado, que supone la supresión de los títulos tradicionales por unos nuevos inspirados en el modelo anglosajón (Grado y Máster, sobre todo, porque el Doctorado mantiene su perfil esencial). La nueva estructura implica, además, un

49 De hecho, ya se observan protestas por parte del alumnado, como sucede con el Consejo de Estudiantes de la Universidad del País Vasco (*Elcorreo.com*, de 24 de marzo de 2012), que propone la reducción de las clases presenciales, y no hacer tantos exámenes, así como la revisión de los planes de estudio. Según dicen estos estudiantes, las Universidades han entendido mal lo que es el EEES, y creen que sólo significa asistencia obligatoria de los alumnos y realizar pruebas de evaluación cada semana. Con independencia de que esta crítica puede ser fácilmente rebatida, ya que parece que lo que preocupa es “trabajar más”, es obvio que hay algo que falta en la configuración de esta nueva metodología.

50 F. J. LAPORTA SAN MIGUEL, “El proceso de Bolonia y nuestras Facultades de Derecho”, *Revista de Estudios Jurídicos* nº 10/2010 (Segunda Época), Universidad de Jaén, p. 5, quien sostiene que una clase adecuada debería tener como máximo 60 alumnos; los seminarios entre 15 y 20, y las tutorías uno, dos o tres en casos excepcionales. Algo, como cabe imaginar, muy lejos de la gran mayoría de las Facultades de Derecho españolas.

51 Como es sabido, un postulado es una *proposición cuya verdad se admite sin pruebas*, y resulta necesaria para posteriores razonamientos (Vid. Diccionario RAE).

cambio de metodología y una restricción de los contenidos. Es, además, previsible que en el establecimiento y desarrollo de los másters las Universidades privadas salgan con una ventaja clara. Lo que no es necesariamente positivo para los alumnos de estratos sociales más modestos; y, como es natural, con el paso del tiempo esto supone una pérdida de mucha inteligencia y capacidad, que se malogra por carencias económicas. Comporta, pues, una evidente regresión social y cultural.

TERCERA.- Al menos teóricamente, traslada el protagonismo al alumno. Algo que resulta, en principio, positivo; porque, como decía ORTEGA, “la Universidad tiene que ser la proyección institucional del estudiante”. Pues ciertamente ha habido planteamientos equivocados, por poco realistas, que no eran eficaces para la formación del alumno. No obstante, esto exige unas condiciones adecuadas que no se han ponderado de forma equilibrada. El cambio de metodología impone más personal y mejores infraestructuras. Impone, pues, más y mejor financiación, paradójicamente en un momento histórico en el cual sólo se habla de recortes por todas partes⁵². Pero es que, además, aconseja un cuerpo de profesores y profesoras bien retribuido y adecuadamente motivado. Y esto tampoco se ha hecho. Es más, desde mayo de 2010 se han rebajado las retribuciones a los profesores funcionarios, y además se ha impulsado

incluso, una disminución del personal contratado. Si a esto se le añade un aumento irracional del trabajo burocrático, es claro que la ecuación no sale⁵³.

52 Un defensor del proceso J. Díez-Hochleitner, cit., afirma que “no olvidemos que el proceso de Bolonia se inicia en España en pleno ciclo de bonanza bajo el lema “a coste cero”. Tampoco que el gasto público en educación superior en la OCDE es del 1,3% del PIB, mientras que en España se sitúa en torno al 1%”, y que como señaló la Declaración de Lovaina adoptada en 2009, es necesaria mayor inversión pública. “Sin ella –dice este profesor–, el riesgo de un sonoro fracaso es evidente, pues el nuevo diseño de las enseñanzas –grupos de enseñanza reducidos, evaluación continua, etc.– no resistirá el paso del tiempo sin más medios. Además, no cabe duda de que, si no se adoptan las medidas oportunas, la reforma puede comportar un peligro de alejamiento de las clases sociales más desfavorecidas a la enseñanza superior”. Nótese que esto lo dice un ferviente defensor de Bolonia, que confiesa no comprender bien los motivos que propiciaron el manifiesto “Saquemos los estudios de Derecho del Proceso de Bolonia”. Lo cual revela cuál es su posición. Pero, incluso así, observa peligros ciertos.

53 Como ya se ha anticipado, hace poco se ha aprobado un polémico *Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*, que para mayor escarnio establece una modificación del régimen de dedicación del profesorado universitario (reforma el art. 68 de la LOU), sobre la base de los sexenios que supone un incremento de trabajo para el profesorado que no tenga sexenios. Este Real Decreto-ley se ha aprobado *sin contacto previo* con los representantes de las Universidades, y ya ha sido rechazado con contundencia por los rectores de las Universidades públicas de Cataluña (cfr. *La Vanguardia* de 24 de abril de 2012), Andalucía y Canarias, así como por la CRUE, que consideran inapropiadas las medidas de subida de tasas o la fundamentación en un único indicador –el sexenio– de la calidad de investigación, ya que hay una pluralidad de ramas de conocimiento, y diversas actividades asociadas a la investigación que no son reconducibles al sexenio. En el comunicado de prensa de 25 de abril de 2012 la CRUE afirma: “El profesorado, que también se ve afectado por las últimas medidas, ve cómo se le reducen las condiciones laborales y se le modifica unilateralmente el régimen de dedicación. No hay discusión alguna sobre la importancia de la evaluación de la investigación, pero cabe señalar que esta evaluación ha sido hasta ahora, y sigue siendo, voluntaria por parte de cada profesor, y no tiene como objetivo discernir si se investiga o no, sino establecer únicamente el nivel. Conviene recordar que los procesos de evaluación han tenido una contestación importante en algunos campos científicos, con resultados muy dispares. Asimismo, cabe remarcar que estas medidas aprobadas por el Gobierno no tienen en cuenta la dedicación de este colectivo a las funciones de gestión administrativa y la transferencia del conocimiento. Esta última función es imprescindible para la transmisión del conocimiento científico y tecnológico generado en las universidades al tejido social y productivo”.

Habría que decir varias cosas: 1º) que los sexenios se han definido como un índice más o menos claro de excelencia investigadora; 2º) que su retribución es muy pobre; 3º) que su solicitud es voluntaria, y no obligatoria hasta ahora; 4º) que no constituyen una sanción, sino un elemento de motivación; y 5º) su regulación necesita ser mejorada para otorgarle más seguridad jurídica, como ya se destacará en este trabajo. Porque hay campos –como el de Economía– sobre los cuales incluso el Senado se ha pronunciado por unanimidad para que se revisen criterios y procedimientos (Cfr. J. Juliá, que es rector de la Universidad politécnica de Valencia, y vicepresidente de la CRUE, “La transferencia de conocimiento y el profesorado”, *El País*, de 29 de abril de 2012). El legislador, sin duda teniendo en cuenta la estridencia de algunos medios de comunicación que se la tienen jurada al profesorado universitario –en particular, a los funcionarios de las Universidades públicas– y algún informe como el del BBVA-Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, que han destacado que *una parte del profesorado universitario cobra pero no investiga* (lo cual no es del todo cierto, además), ha cogido el “rábano por las hojas” y ha introducido esta boutade que lo único que revela es la falta de conocimiento de lo que es una carrera universitaria, y del derecho del alumno a tener una calidad en el servicio. Un desconocedor de la materia puede llegar a entender que es positivo, y que deben dar más clases los que menos investigan. Craso error. Si el profesor universitario debe ser un investigador y un docente (la Carta Magna de las



CUARTA.- Debido a lo anterior, es previsible un empobrecimiento de la preparación teórica del alumno, lo cual es particularmente grave en una carrera tradicional y esencial para el funcionamiento de la sociedad como es la de Derecho. Una carrera que, además, sirve para nutrir a importantes cuerpos de funcionarios que constituyen uno de los nervios de la sociedad, y que de hecho la articulan (Jueces y Fiscales, Notarios, Registradores de la Propiedad, Inspectores, etc., etc.). Es palmario que el alumno medio si se acostumbra a aprobar "con mayor facilidad" por virtud de la relevancia de la puntuación de las prácticas, de las evaluaciones continuas, etc., sufrirá mucho más cuando quiera participar en los procesos selectivos de los indicados cuerpos de funcionarios, en los que se exigen temarios bastante extensos, y una disciplina y esfuerzo que también hay que cultivar, porque no se improvisan.

QUINTA.- Las normas jurídicas que se han aprobado, en algunos casos, no han abordado la cuestión con la profundidad suficiente. De manera que, de un lado, no han marcado pautas lo suficientemente precisas y, de otro, contienen en ocasiones un exceso de regulación y de rigidez, lo que disminuye la capacidad operativa de la Universidad (el caso de la nueva regulación del art. 68 LOU es paradigmático en este extremo). Se constata, por lo demás, una ambición un poco suicida, ya que parece que pretenden la cuadratura del círculo (asignaturas transversales, disminución del contenido de las tradicionales, coste cero, reducción temporal, cambio metodológico sin medios, etc.). Además, han prescindido de la misma evolución de las enseñanzas de los últimos años, con la comisión de errores bastante

Universidades Europeas – Bolonia, 1988– destaca que "la actividad docente es indisociable de la actividad investigadora"), es obvio que beneficia más al alumno el que investiga más que el que no lo haga. El Real Decreto-ley sólo piensa en la reducción del gasto, pero se muestra incapaz de reconducir el asunto de forma lógica, ya que con esta norma lo que se hace es:

- a) *sobrecargar más a los que no tienen sexenios* –lo que es una especie de sanción, y no un incentivo, ya que al estar anegados de clases es obvio que no investigarán ya jamás–. El sexenio nunca ha tenido esta función "sancionadora";
- b) *utilizar incorrectamente como unidad de medida de dedicación del profesorado el crédito ECTS*, pues según la normativa vigente ese crédito mide toda la carga de trabajo que ha de realizar el estudiante, y no el tiempo que debe dedicar el profesor a impartir una asignatura (crítica de los rectores de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y de la Universidad de La Laguna);
- c) *propiciar el despido del profesorado contratado*;
- d) *perjudicar al alumno*, que deberá tener más clases con los profesores –en teoría– con menos méritos. Lo que, además, es contradictorio con el aumento de tasas que aquél soporta. Lo lógico sería –y siempre aceptando como premisa que sexenio y calidad van de la mano, lo cual es un postulado, no una realidad demostrable siempre– que quien paga más tenga un servicio de mayor calidad;
- e) *obstaculizar, asimismo, la movilidad*, ya que sobre ese profesorado sin sexenios recaerá la losa de un trabajo docente sin tasa (¿Pero no habíamos quedado que con Bolonia la movilidad es fundamental?);
- f) *despreciar la docencia*, que sería asignada preponderantemente a los menos relevantes;
- g) *establecer mayor rigidez para que las Universidades asignen docencia*, y, por ende, introducir un nuevo problema en un momento difícilísimo en el cual hay reducción de plantillas y recortes sustanciales de presupuesto;
- h) *perjudicar a los profesores más jóvenes*, que verán bloqueada su labor investigadora y su propia formación por la enorme cantidad de clases que deben dar. Pues en los primeros años muchos profesores y profesoras jóvenes no tienen sexenios, no porque no investiguen, sino porque no han tenido tiempo para lograrlos. Ello, además, supone que a medio plazo se *dificulta la renovación equilibrada de las plantillas*, pues se neutraliza la carrera del profesor joven, y con ello la natural evolución del profesorado

En resumen, debe criticarse duramente la frivolidad y desconocimiento radical de un legislador que se deja guiar por cantos de sirena y se muestra incapaz de reconducir la nave hacia buen puerto. No se niega el valor del sexenio –y conste que el autor de estas líneas tiene varios sexenios–, sino su *uso para finalidades que no son las propias de este complemento voluntario*. Si el legislador quiere en serio –y no de boquilla– fomentar la investigación y la obtención de sexenios, lo que tiene que hacer es incentivar más y mejor la obtención de los mismos, regular con más rigor su tramitación, y sobre todo asignar más dinero, y no jugar demagógicamente con la Universidad sin inyectar un euro al fomento de la investigación. Por lo demás, es como mínimo dudoso que un Real Decreto-ley sea la norma adecuada para introducir este cambio: ¿dónde está aquí la extraordinaria y urgente necesidad que reclama el art. 86. 1 de la Constitución Española? ¿Es que la economía va a despegar de inmediato por ponerse en práctica esta *ocurrencia* de última hora? Asimismo, es técnicamente discutible que un incentivo que es "voluntario", se convierta en un requisito fundamental para el establecimiento de la dedicación docente. Más discutible todavía es que esto se haga nada menos en una norma de rango legal, confiriendo una rigidez innecesaria a las distintas Universidades que se encuentran, asimismo, en distintas situaciones. Hay algo que no se estructura bien aquí. Es igual que si a un empresario se le trata peor por no haber obtenido una subvención o cualquier tipo de incentivo de carácter voluntario, tal vez porque ni siquiera se planteó solicitar esa subvención. Hay algo que no encaja ni lógica ni académicamente, ya que parece que a los que menos méritos tienen son a los que se les impone más docencia, como si ésta fuera algo de peor condición, y los alumnos no tuvieran derecho a tener a los mejores docentes, cuando al profesor de verdad lo que en realidad le gusta es ser docente e investigador al mismo tiempo; y la pregunta surge de inmediato: ¿es que la docencia es tan poca cosa?; ¿es que no tiene valor el estar más preparado y obtener más sexenios para enseñar?.

elocuentes, como sucede con el Real Decreto 99/2011, que llega a decir que por primera vez se establecen unos plazos para el doctorado, cuando ha quedado demostrado que no es así, porque el Real Decreto 185/1985 contenía ya una limitación temporal. Ha habido precipitación, y un entendimiento demasiado lineal de la operación que se abordaba. No se puede justificar que sólo prime la empleabilidad, como dice textualmente el Real Decreto 1393/2007, o que se hagan reformas legales sin la adecuada financiación y sin reparar en la fuerte crisis que atravesamos. *Mayor crítica merece, como ya nos consta, el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril*, que no sólo aumenta en exceso las tasas para los alumnos, sino que establece demasiada rigidez para la dedicación docente, con claro perjuicio para las Universidades y el mismo profesorado (especialmente el más joven). Lo único que ha preocupado en esta norma de urgencia es la reducción del gasto.

SEXTA.- Predomina en este proceso el peso de los pedagogos⁵⁴, lo cual se comprueba en la terminología, en la insistencia en capacidades, destrezas, etc. Pero, en realidad, no ha habido un debate serio, en parte por la pasividad del profesorado (aunque ha habido sin duda excepciones e hitos de cierto relieve como por ejemplo la firma del manifiesto "Saquemos los estudios de Derecho del proceso de Bolonia) y por la entrega de Rectores y Decanos, que han actuado más como políticos que como universitarios; no así de algunos alumnos (no todos, ciertamente) que han estado a la altura de las circunstancias, y han quedado, desde luego, mejor que muchos profesores y cargos universitarios. Por lo demás, no se ha sabido sopesar las especialidades de cada carrera, con una política de generalización que no es ni adecuada ni justa. No se ha tenido en cuenta, por ejemplo, que, en el caso de Derecho, países tan significativos como Alemania han quedado fuera del proceso de Bolonia. Y en el Reino Unido lo que se ha estimado es que su sistema (Bachelor y Máster) se ajusta perfectamente al EEES, sin realizar cambio alguno.

SÉPTIMA.- En conclusión, la opinión que se puede tener de esta modificación no puede ser positiva, sino muy crítica. Es un artificio político, impulsado por dogmas y tópicos propios del EEES que suenan muy bien en teoría (circulación de profesores, alumnos y personal de administración de servicios, cambio metodológico, acercamiento a Europa, etc.), pero que no se han aplicado con seriedad en la práctica, en la que lo único que se ha apreciado es una lucha para elaborar los planes de estudio, una burocracia absurda y sin sentido, y una falta de financiación que pone en tela de juicio la verdadera voluntad de que ese proceso salga adelante. La prueba es que una persona que no es sospechosa de ser un detractor, como es Carlos BERZOZA, ha afirmado categóricamente que *"el proceso de convergencia en nuestro país ha sido un despropósito"* ("*Sí a Bolonia, pero no así*", *El País*, de 9 de junio de 2008). BORGES decía en su famoso "El Golem" que *"Los artificios y el candor del hombre no tienen fin"*. Se podría decir que aquí no sólo ha habido candor, es decir, ingenuidad y pureza de ánimo; ha existido y existe descarada irresponsabilidad.

54 Hay quien afirma que *"uno tiene la sensación de que los autores de estos planes no han pisado nunca un aula universitaria y su idílica y optimista visión del aprendizaje es meramente doctrinal y teórica"* (F. DE CARRERAS SERRA, "A propósito de Bolonia...", cit., pp. 22-23. Por su parte, J. R. CAPELLA, "La crisis universitaria y Bolonia", *El viejo topo*, núm. 252, 2009, p.15, asevera que la mayor parte de estas innovaciones *"proceden de las Facultades de Pedagogía, con un énfasis en las metodologías docentes y no en los contenidos transmitidos, que tan notables resultados han cosechado ya en la calidad de la enseñanza media"* (y, como cabe imaginar, lo de la "calidad" en la enseñanza media lo dice como ironía).

Anexos⁵⁵

Anexo I. “Bolonia: un camino torcido para el estudio del derecho”

No es la primera vez que en España nos lanzamos a la piscina europea sin saber si tiene agua o no, o si ésta se encuentra en condiciones para poder nadar sin peligro. Arrastramos un papanatismo congénito que hunde sus raíces en el tiempo –por lo menos desde la Ilustración, y sus propuestas europeizantes–, y que parece que no deja de brillar a la menor oportunidad. Ese papanatismo, envuelto con eslóganes políticamente correctos, hace perder la capacidad crítica y reflexiva de muchos, especialmente de aquellos que se sientan en las poltronas de los ministerios o de los que aspiran con el tiempo a cubrir con sus serranos cuerpos tan preciados muebles. Y así se sientan las bases para cometer errores de bulto, que en muchos casos producirán daños difícilmente reparables en el futuro. Algo de esto se está produciendo con el denominado “Proceso de Bolonia”, que pretende implantar el Espacio Europeo de Educación Superior a partir del año 2010, y que, en síntesis, persigue: a) garantizar la homologación de títulos, y b) permitir una mayor movilidad de profesores y estudiantes. En este marco, se propugna una transformación de los métodos de enseñanza, y, por ende, un mayor protagonismo del propio alumno en el aprendizaje, para que adquiera “destrezas”, “habilidades” y “competencias”. No interesa en este artículo abundar en las críticas que a este proceso se hacen (mercantilización de la educación superior, mayor gasto para el estudiante que quiere cursar el máster, la escasa financiación, etc., etc.), sino centrarnos en los efectos que el proceso implica para una carrera como es la de Derecho, que tiene un carácter eminentemente nacional, que exige una formación específica que, quizá, no se pueda asimilar a otras carreras de distinta naturaleza. Por eso recientemente se ha suscrito por cientos de profesores de Derecho de toda España un manifiesto que lleva el significativo título de **“Saquemos los estudios de Derecho del proceso de Bolonia”**, cuyos firmantes principales son maestros reconocidos nacional e internacionalmente (García de Enterría, Díez Picazo, Atienza, Muñoz Machado, Menéndez, Laporta, etc., etc.), y que subraya los peligros que este proceso puede traer para la formación de los juristas. En este manifiesto se dice que este proceso puede *“suponer para los estudios de derecho de nuestro país un paso atrás, seguramente irreversible, que determinará la degradación de las profesiones jurídicas y el empequeñecimiento de la aportación de los juristas a la organización de la convivencia y la estructuración de la sociedad del siglo XXI”*.

Se critica la forma en que se están elaborando los planes de estudios, que tendrá como resultado la formación de un jurista de tono menor, pegado a la letra de la ley, más que a su espíritu, y con una preparación de corte profesional de escasa trascendencia cultural. Y que estos planes, aparte de perseguir en muchos casos una formación meramente generalista, ligera y de carácter más descriptivo que crítico, se centran demasiado en cuestiones subalternas, en habilidades prácticas que cualquier persona normal las aprende muy bien en poco tiempo (formularios de contratos, modelos de demandas o querellas, etc.); en cambio, no se incide en la preparación profunda, científica y cultural, que le permitirá asumir una perspectiva más amplia y más rica, y que le capacite para adaptarse a nuevas situaciones, que necesariamente se definen en un mundo dinámico y globalizado como el actual. Ade-

55 Se refieren aquí distintos artículos de opinión del autor que afectan directamente al tema que se analiza, y que han sido publicados en medios digitales, salvo alguno que está inédito todavía.

más, se olvida algo esencial: que la Universidad tiene fines propios, y no puede convertirse en un simple instrumento del mercado. De forma que la formación en Derecho no puede aspirar exclusivamente a satisfacer las necesidades de éste. Un jurista bien formado es algo más que un leguleyo que domina destrezas y habilidades prácticas, sin saber qué finalidad social o económica persiguen tales habilidades y destrezas. El pragmatismo tiene alas muy cortas, y no permite volar más allá de lo concreto y lo inmediato (Ortega y Gasset calificaba al pragmatismo norteamericano de una tesis “*tan audaz como ingenua*”). Es éste el error en el que incurren los llamados “prácticos”, que son incapaces de elevar el dintel de su preparación más allá de lo que tienen que hacer mañana. Pero una formación universitaria tiene, justamente, que romper con firmeza estos estrechos límites. Una formación jurídica sería no sólo se circunscribe a saber el qué, sino que tiene que conocer el cuándo, el porqué, el cómo y el para qué. No basta con saber qué es la propiedad, o la libertad religiosa, o el recurso contencioso-administrativo, sino que es preciso conocer cuándo surgen, por qué se mantienen, cómo se aplican y para qué sirven. Quedarse en lo superficial, en lo fácil, sólo forma individuos acrílicos, manejables por el poder de turno, que carecen de los recursos intelectuales para cuestionar o valorar lo que éste haga. Individuos, por tanto, no sólo menos capacitados, sino menos libres, sujetos a todo tipo de peligros derivados de la demagogia, los caudillismos y la superstición. Con un sistema de enseñanza tan ligero se produciría, sin duda, un aterrador acercamiento a las cosmovisiones de *Un mundo feliz*, de Huxley; *1984*, de Orwell y *Fahrenheit 451*, de Ray Bradbury; es decir, sociedades de hombres y mujeres que se ajustaran a unos cánones prefijados por el poder, y que, por ello mismo, serían dóciles, felices y muy eficaces. ¿Para qué leer y pensar, si ya el poder lo hace por nosotros, y, siguiendo sus normas, seremos felices y rentables? Eso de reflexionar sería el refugio de los aburridos y de los inútiles, que no tienen nada mejor que hacer. Pero es evidente que, con esta forma de concebir la enseñanza superior, tendríamos, eso sí, *más “sujetos” felices, pero menos “personas” activas.*

La enseñanza universitaria está destinada a formar hombres y mujeres libres y configurar una sociedad plural, donde la igualdad y la justicia sean valores reconocidos y estimados, como, por otra parte, establece el mismo artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978. Por tanto, debe situar “*a la persona en el centro de su actuación*”, como dice textualmente el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000. Ojo: a la persona, no a las empresas o a una determinada concepción ideológica, o concreto modelo económico, que tienen un valor relativo, frente al valor sustancial, absoluto y permanente de la persona. Por eso el manifiesto dice certeramente: “*El riesgo que corremos es evidente: la creación de un jurista menor, liviano y acrílico, con tendencia al pragmatismo de vía estrecha y a la docilidad, incapaz de elevarse por encima de las pequeñas y eventuales regulaciones del día para proyectar una verdadera mirada profesional al mundo del derecho. Casi todo el derecho que vaya aprendiendo de esta forma estará derogado antes de que acabe sus estudios de grado.*”

El manifiesto dice también algo relevante, que conviene tener en cuenta a efectos de no asumir el proceso de Bolonia en Derecho: “*Las primeras experiencias del proceso de Bolonia aplicado al derecho han sido en algunos países tan desastrosas que han determinado su abandono. El más admirado entre nosotros desde el punto de vista de estos estudios, Alemania, simplemente ha declinado la invitación europea a unirse a la aventura. En las pocas Facultades españolas que ya se están impartiendo se ha conseguido que funcionen sin ruidos simplemente porque los estudios según el plan ¡son más fáciles que los anteriores!*

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

De hecho se trata de continuar en la infantilización del estudiante universitario mediante simples manuales, "deberes" semanales sencillos, y controles periódicos de examen, como en la enseñanza secundaria. Todo ello ha de llevarnos al convencimiento de que el proceso de Bolonia tal y como está siendo proyectado sobre los estudios de Derecho, supondrá con toda probabilidad una degradación de la formación del jurista y un perjuicio social irreparable para el futuro de la construcción de la sociedad española (...). Sencillamente no tendremos juristas aptos para afrontar el futuro".

El diagnóstico y el pronóstico de este manifiesto es tan demoledor como alarmante y certero: ¿hay alguien que, seriamente, piense que con estos mimbres se puede construir algo verdaderamente valioso?; ¿se puede ser tan ingenuo como para creer que con una rebaja de años, contenidos y materias se enriquecen nuestros estudiantes, esto es, nuestros hombres y mujeres del futuro?; ¿y qué hacer con los temarios para oposiciones para Abogados del Estado, para Jueces, Fiscales, Inspectores, Notarios, Registradores de la Propiedad, etc., etc.? Es obvio que nada de esto se ha ponderado adecuadamente. Por eso hay que convenir con personas tan poco sospechosas como Manuel Atienza, Juan Ruiz Manero, Joseph Aguiló, Juan Manuel Navarro Cordón, Ramón Rodríguez, José Luis Pardo y Fernando Savater ("Preguntas sobre Bolonia", *El País*, de 30 de marzo de 2009), que *"es casi imposible no pensar que lo que la reforma de Bolonia va a producir en un futuro inmediato, con la sustitución de las licenciaturas por grados, es justamente una degradación de los estudios y de las titulaciones, o sea, los graduados de mañana sabrán menos que los licenciados de hoy y tendrán un título que les abrirá menos oportunidades laborales. ¿O alguien cree que por arte de birlibirloque, aun contando con el concurso de pedagogos y psicólogos, lo que antes se aprendía en cinco años va a poder ahora asimilarse en cuatro?"*.

No cabe engañarse: lo que no puede ser, no puede ser, y, además, es imposible. Por eso hay que animarse y firmar este manifiesto, que se puede encontrar en Internet sin ninguna dificultad. De lo contrario, es palmario que Bolonia es un camino torcido para el estudio del Derecho.

Anexo II. "El oscuro horizonte del profesorado universitario"

La Universidad de nuestros días vive un proceso profundo de transformación. En este proceso la figura del profesor o profesora se está modificando a marchas forzadas por virtud de una legislación y de unos puntos de vista que se han impuesto sin discernir adecuadamente las consecuencias que tienen para la posición y las funciones que desarrolla el profesor universitario. Hay muchos factores que auguran un oscuro horizonte del profesor, y que apuntan hacia una degradación –todavía mayor– de su papel y estatus, y que podríamos sintetizar en: a) una desacreditación del profesor, en general, y del universitario, en particular; b) un inadecuado, y, en ocasiones, arbitrario procedimiento para acceder y promocionar en la condición de profesor; c) un sistema de retribuciones deficiente –por excesivamente discrecional– e insuficiente, pues no se corresponde con su nivel de cualificación ni con la importante función que ejerce; y d) un desequilibrio pernicioso entre su labor de investigación y su actividad docente, derivado de la implantación del llamado "Plan Bolonia", y de la importante crisis económica que estamos sufriendo los últimos años. Veamos con algún detenimiento estos factores:

a) *Una desacreditación del profesor, en general, y del universitario, en particular*

Sabido es que el profesor no tiene, en general, un reconocimiento paralelo a la cualificación y función social que desempeña. Los profesores, desde hace décadas, han sufrido un acendrado proceso de desacreditación, tanto en la enseñanza primaria, como en la secundaria y en la universitaria. Las recientes Leyes aprobadas en Madrid o Valencia sobre la autoridad del profesor son una prueba irrefutable de lo que se afirma: que deba reconocerse por Ley algo que una sociedad sana y madura debería asumir como algo natural es un mal síntoma. Pero así ha acontecido. En el ámbito universitario, la situación no es mejor. Desde hace años se mantiene, por ejemplo, un sistema de retribuciones no sólo insuficiente, sino excesivamente discrecional, con uso de métodos claramente cuestionables como el de las famosas encuestas (que, si se hacen bien, pueden resultar elocuentes y útiles, pero que en la mayoría de las ocasiones ni siquiera se formulan con seriedad) o el de los sexenios de investigación y los complementos retributivos autonómicos, que desde luego ayudan poco a dar seguridad jurídica al profesor.

Las trincheras desde las cuales se ha destrozado la figura del profesor se han instalado tanto en la derecha como en la izquierda. Desde una perspectiva, por así decir, progresista, se ha propiciado una superación de la figura del profesor tradicional, del profesor de palmeta y pajarita, por otra que se acerca más a la del colega, a la del entrenador, que a la intrínseca del profesor, que, por su propio carácter, tiene que tener *autoridad*, esto es, el crédito social que le otorga un cuerpo de conocimientos y aptitudes que le dan un valor añadido, que es, como es natural, lo que legitima su labor. Pero no, desde esta perspectiva progresista se ha tratado de presentar la autoridad bien entendida como algo de “fachas”, como algo del pasado que se debía superar. Bien es verdad que en la época de Franco, y en la propia transición hacia la democracia, había profesores elogiados, pero, asimismo, detestados, auténticos déspotas, cuando no sádicos, que se aplicaban con una crueldad y un cinismo que les descalificaba de raíz. Sujetos que nunca deberían haber pisado un aula porque, por no tener, no tenían ni calidad humana. Hay varias películas sobre la época que retratan esta situación inadmisibles en un país serio (últimamente *Pan negro*, 2010). Pero una cosa es el autoritarismo y otra la autoridad; un profesor sin autoridad es como un conductor de camión sin carné de conducir, es decir, alguien que no es válido para su función. La consecuencia de todo esto es que el profesor ha pasado, sobre todo en las enseñanzas primaria y secundaria, de evaluar a “motivar” al alumno; de imponer a “consensuar”, y de corregir –que en sí mismo no es algo malo si se sabe hacer– a sólo “sugerir”, no sea que el alumno se traumatice o la familia de éste se moleste.

Desde la trinchera tradicionalista, tampoco se han quedado cortos a la hora de disparar inmisericordemente contra el profesor. Junto a las consabidas diatribas de que antes se estudiaba más, y que los sistemas y los alumnos eran mejores, se ha ninguneado, sobre todo en el ámbito universitario, a todos los profesores que adquirieron su plaza a partir de la importante, por lo demás, Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983. Al profesor, y, en particular, al catedrático de la LORU, se contraponía otro supuestamente superior en conocimientos y capacidad. Desde esta óptica, lo anterior era por sistema mejor por haber –se decía– superado unas oposiciones muy duras que le convertían en un “pata negra” frente a unos advenedizos que se alzan con la cátedra o la titularidad sin pasar por el martirio que los acreditaba en el santoral de la Universidad. Claro que esta afirmación no lograba explicar, y mucho menos justificar, por qué la investigación era tan pobre en esa

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

época anterior, ni por qué la Universidad española no era homologable a otras de nuestro entorno. Tampoco se explicaba la razón de las famosas oposiciones patrióticas, que seguían a las licenciaturas y doctorados patrióticos también, como ha señalado un autor particularmente cualificado como A. Embid Irujo (*La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, Madrid, 2000). Pero así y todo se ensalzaba el pasado de forma romántica para degradar al presente. Como es obvio, esta fue la primera verdad a medias –que es mucho peor que la auténtica mentira, pues se blinda con una pátina de certeza que trata de confundir al que recibe el mensaje– a la cual siguieron otras que sirvieron de base y plataforma para una crítica descarnada al modelo que se implantó, y que suponía una desvalorización general del profesorado (endogamia, corruptelas, mediocridad, provincianismo científico, autonomía universitaria mal entendida, etc., etc.). Con ello no se quiere decir que estas críticas, en muchos casos, estuvieran injustificadas. *Lo que se intenta subrayar es que han servido como artillería para desacreditar globalmente al profesorado*, que es algo distinto. Pues bien, producto de esa crítica es la Ley Orgánica de Universidades de 2001, que impulsó el Gobierno del Partido Popular en la legislatura 2000-2004, y que cambia el sistema de acceso.

b) Un inadecuado y, en ocasiones, arbitrario procedimiento para acceder y promocionar en la condición de profesor

Partiendo de la base de que mucha de esa crítica contra la LORU de 1983 era correcta, pues, ciertamente, se produjeron escandalosos casos de favoritismo local, y ello era, por tanto, injusto e ineficaz, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades incorporó el sistema de habilitación nacional, que se parecía en algo al viejo sistema de oposiciones, pero que no cubría las plazas vacantes, sino que sólo concedía a los que superasen las pruebas un certificado para presentarse a los concursos de acceso que, éstos sí, ya caían en el campo más crudo de la endogamia y el localismo. Pero es justo reconocer el relativo avance que supuso el sistema: un tribunal de siete miembros escogidos por sorteo entre personas de amplio currículum y méritos reconocidos siempre es una garantía de calidad. No obstante, esta Ley fue objeto de una ardorosa oposición, sobre todo desde los rectorados, lo cual, andando el tiempo, cristalizará en la reforma llevada a cabo por virtud de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, que acabó con el sistema de habilitación nacional, y lo ha reemplazado por el de acreditación. Esta “acreditación” se atribuye a la ANECA, “Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación” (que ya había sido creada desde 2002), y se basa en un procedimiento en el cual se computan los méritos docentes, de investigación y de gestión de los candidatos, sin que exista *númerus clausus* ni siquiera prueba pública alguna. Lo cual es sorprendente y desde luego muy criticable, pues sin la presencia física del candidato o candidata se puede acreditar a una persona que carezca de la habilidad mínima para hablar en público. O, caricaturizando un poco, se puede dar el certificado a un mudo o a un tartamudo, lo cual es, como mínimo, curioso. Ello sin contar con el hecho de que no se garantiza que ese candidato o candidata sepa verdaderamente su programa. Éstos son, desde una perspectiva genérica, los fallos más evidentes y pintorescos del sistema: que suministra la posibilidad de que una persona que no tiene habilidades dialécticas se pueda convertir, después del pertinente concurso, en nada menos que Catedrático o Profesor Titular de Universidad, y que, para más inri, ni siquiera sepa bien el programa de su asignatura (pues no lo ha probado en la pertinente prueba presencial).

Pero los fallos del nuevo sistema implantado en el año 2007 no quedan aquí. Recientemente un especialista en Derecho Administrativo ha afirmado que la ANECA es, sencillamente,

una Fundación ilegal, pues el Ordenamiento jurídico impide que las Fundaciones dispongan de poderes públicos (J. E. Soriano, “La ANECA: una fundación ilegal”, *El Imparcial*, de 23 de diciembre de 2010); por no hablar de la crítica que desde hace años han hecho ilustres comentaristas de las cuestiones universitarias, como Andrés de la Oliva, o los mismos sindicatos, que han censurado su opacidad y la vulneración de aspectos tan esenciales para un Estado de Derecho como las normas sobre abstención y recusación, la falta de motivación de sus resoluciones o el incumplimiento sistemático de los criterios que se han fijado en los baremos. Si a esto se le añade que los evaluadores no son expertos en las respectivas áreas (Soriano en el artículo mencionado habla de “ignorantes”, en el preciso sentido técnico), el panorama no puede ser más desolador para el profesor universitario, para su acceso y progresión profesional, y, desde luego, desanima a cualquiera, pues ya no es sólo que deba luchar contra la endogamia y el localismo en el subsiguiente concurso que se establezca para ocupar la plaza, sino que en el estadio previo —en el de la acreditación— su situación es más propia de un súbdito del Antiguo Régimen que de un ciudadano de un Estado Constitucional, que supuestamente tiene unos derechos fundamentales y unas libertades públicas, entre los cuales está el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24. 1 de la Carta Magna).

c) Un sistema de retribuciones deficiente —por excesivamente discrecional— e insuficiente, pues no se corresponde con su nivel de cualificación ni con la importante función que ejerce

Pero el horizonte no mejora en otra cuestión esencial: en la de las retribuciones. Como funcionario, el profesor universitario tiene unas retribuciones básicas y otras retribuciones complementarias. Si las básicas no plantean, a priori, ninguna objeción, salvo la relativa a su inadecuación al papel que desempeña el profesor, pues deberían ser superiores, las complementarias son como para echarse a temblar, pues en ellas la discrecionalidad señorea todo el procedimiento. El Real Decreto 1086/ 1989, de 28 de agosto, de retribuciones del profesorado universitario estableció la regulación de distintos complementos, muchos de los cuales se basan en elementos tan inseguros que desaniman, más que motivan, al profesorado universitario, y que, de alguna manera, vician su actividad. Con independencia del tema de las encuestas anónimas a los alumnos, que se han usado para otorgar el complemento de méritos docentes (vid. Isabel M.^a DE LOS MOZOS, “A propósito del régimen retributivo de catedráticos y profesores titulares de universidad y de escuela universitaria: algunas evidencias y algunas dudas en el marco de la reforma legislativa”, *Actualidad Administrativa* núm. 39, 2002), los célebres sexenios —que hoy son reconocidos, con toda justeza, como un índice de calidad—, no sólo están muy mal pagados, sino que se otorgan a través de un procedimiento que no es el más adecuado en un Estado de Derecho; procedimiento que consiste en otorgarle omnímodo poder a unos órganos colegiados (los Comités Asesores), que funcionan sin dar cuenta de forma detallada de su actuación, y en entender que es motivación la asignación de una cifra (art. 15.2 de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 6 de octubre de 2005) que no justifica nada. Esta forma de proceder, por desgracia, ha sido ratificada por el mismo Tribunal Supremo (STS de 5 de julio de 1996) y por el Tribunal Constitucional (STC 17/2009, de 26 de enero, que resolvió una impugnación de un catedrático de Derecho penal)⁵⁶.

Por lo que se refiere a los complementos retributivos que se conceden por las Comunidades Autónomas, la situación es parecida: reina una discrecionalidad evidente, además de supo-

56 Véase la crítica que se formula sobre el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril en la nota 53.

ner en algunos casos la permanente recopilación de datos para renovar los complementos. Por lo demás, estos complementos producen otra situación inaceptable: la existencia de una disparidad de sueldos entre funcionarios del mismo nivel (véase, *El País*, de 5 de junio de 2006, que decía: “*El sueldo de un profesor universitario puede variar 10.000€ según Comunidad*”). Ello comporta, pues, que hay unas retribuciones regladas y otras discrecionales. Pero esta discrecionalidad resulta a todas luces excesiva, porque no tiene en cuenta aspectos o elementos que son perfectamente objetivables, y, además, genera una desigualdad que carece de total justificación entre profesores de distintas Comunidades Autónomas. Sin embargo, y de forma sorprendente, la ampara los más altos tribunales con peregrinas excusas –que no razones–, relativas a la “discrecionalidad técnica”, y que comportan, de hecho, la absoluta falta de motivación, y, por ende, la imposibilidad de recurrir con éxito las resoluciones de la Administración, como revela el caso citado de la STC de 26 de enero de 2009. *Un mínimo de respeto a la figura del profesor universitario reclama una revisión de este sistema de retribuciones, puesto que no resiste una crítica desde el punto de vista de la legalidad, la certeza y la objetividad. Tener parte de las retribuciones sujeta a una discrecionalidad de este calibre no puede sostenerse si de verdad se quiere otorgar al profesorado universitario el reconocimiento que merece.*

Por si esto fuera poco, la desaforada crisis que padecemos ha ¿justificado? la rebaja de las retribuciones a los funcionarios, y, por tanto, a los profesores universitarios funcionarios, en un momento –paradojas del destino sin duda– en el cual ven aumentado su trabajo como resultado del proceso de Bolonia. ¿Alguien da más?

d) Un desequilibrio pernicioso entre su labor de investigación y su actividad docente, derivado de la implantación del llamado “Plan Bolonia”, y de la importante crisis económica que estamos sufriendo los últimos años

El proceso de Bolonia –pomposamente llamado Espacio Europeo de Enseñanza Superior–, ha sido otra prueba más del papanatismo patrio. Ya han sido muchas las denuncias que se han hecho, y no conviene repetir las de nuevo. Lo que sí importa ahora resaltar es que se intenta hacer “a coste cero”, sin aumentar plantillas –es más, se han reducido, puesto que muchos profesores asociados buenos y que prestaban un servicio de calidad simplemente se han ido de la Universidad por lo irrisorio y grotesco de sus retribuciones– lo que es tanto como pretender la cuadratura del círculo. Salvo que se produzca el milagro de los panes y los peces, el aumento de trabajo está asegurado: la imposición de numerosas tutorías, la dirección y corrección de múltiples trabajos, las prácticas y un largo etcétera tendrán ocupados a los profesores universitarios de forma evidente. Si a ello le añadimos las consultas por vía electrónica, la evaluación, las revisiones de exámenes, la coordinación de asignaturas, la firma de actas o la asistencia a Juntas de Facultad, Consejos de Departamento y al sinnúmero de órganos colegiados universitarios, el activismo más improductivo está asegurado. El problema, además, se agrava por la falta de equipos, pues hay muchos Departamentos o áreas en las que cada uno va por libre, sin tener en cuenta la visión de conjunto, y sin participar en el proyecto colectivo. Lo que supone, por tanto, la concentración del trabajo individual. Con esta situación es evidente que docencia e investigación quedan notablemente desequilibradas. La *Carta Magna de las Universidades Europeas* (Bolonia, 1988), destaca entre sus principios fundamentales que en la Universidad “*la actividad docente es indisociable de la actividad investigadora, a fin de que la enseñanza siga tanto la evolución de las necesidades como las exigencias de la sociedad y de los conocimientos científicos*”;

la propia Ley Orgánica de Universidades también nos lo dice: el profesor universitario es un docente, pero, también, es un investigador, y ambas tareas van ligadas de forma inescindible, salvo que se quiera otro tipo de profesor más cercano al burócrata o al repetidor de temas y no al profesor que reflexiona e investiga seriamente para enriquecer sus clases y servir mejor a la sociedad. En estos meses que se ha puesto de moda el cardenal inglés John Henry Newman, convendría recordar lo que éste decía, con evidente sabiduría, en sus *Discursos sobre el fin y la naturaleza de la educación universitaria*: “*Quien dedica su día a transmitir el saber que posee, difícilmente tiene tiempo para adquirir saber nuevo. El sentido común de la humanidad ha asociado la búsqueda de la verdad con el aislamiento y la quietud*”

Con el vigente modelo que se implanta a coste cero no se puede abordar la tarea investigadora con la debida atención y sosiego, puesto que el profesor se esclaviza al someterse de forma ineluctable a un activismo cerril, mediatizado por clases, tutorías, correos electrónicos y, en general, una labor ingente caracterizada por su escaso valor formativo. La consecuencia es palmaria: se resta importancia a la investigación, esto es, al estudio, la reflexión, la verificación de datos, la elaboración de artículos o libros, etc., y se prima la docencia; pero como ésta sin aquélla pierde calidad auténtica, el resultado es un empobrecimiento. Que nadie se sorprenda, entonces, de que no figure ninguna Universidad española entre las primeras del mundo (a pesar de que, por otra parte –y tampoco en esto hay que ser papanatas– estas listas o *rankings* están sesgados siempre), ni que se realicen inventos con mayor eficacia. Si se anega de trabajo docente al profesor, no se le puede luego pedir excelencias investigadoras. *Por tanto, el horizonte no es que sea oscuro, es casi negro, y no sólo para el profesorado, sino para la sociedad, porque con este Plan Bolonia el rigor y la excelencia, que son los dos objetivos irrenunciables que debe tener una Universidad que se precie de serlo, están mucho más lejos.* Pretender llevar a cabo una transformación de este calado sin una buena dotación de recursos económicos y personales es, con todos los respetos, una broma; pero una broma pesada.

Anexo III. “La universidad como problema de estado”

Es habitual hablar de *problema de Estado* para referirse a un asunto de gran envergadura, a una cuestión que trasciende los límites de lo local, sectorial o profesional, pues toca de lleno el corazón de la Sociedad en su conjunto. Hoy la Universidad es sin duda un problema de este tipo; problema porque sus carencias e incógnitas son notorias y precisan una solución equilibrada, más allá que la que puede aportar una lógica estrictamente corporativista o un espejismo europeísta del que tan propicios a enamorarse son algunos. De “Estado” porque es a éste al que corresponde estudiar y establecer las soluciones estratégicas, legislativas y administrativas adecuadas que permitan superar el descalabro que se observa en el momento presente, sobre todo con ocasión de la implantación apresurada y tosca del conocido como “Plan Bolonia”. Hoy más que nunca la vocación universalista de la Universidad es patente, y no puede encerrarse esta institución, por tanto, en reductos localistas y gremiales, pero tampoco puede perderse en juegos políticos malabares que sólo pretenden tener efecto cara a la galería, y no de forma estable y duradera. Dicho de otra manera: la Universidad como institución centenaria, que ha aportado sabiduría y equilibrio a muchas Sociedades, es un asunto demasiado serio y trascendente como para dejarlo exclusivamente en poder de los políticos regionales o estatales, o bajo la égida de los gremios, las escuelas y las camarillas universitarias, que están condicionadas muchas veces por una

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

lógica estrecha, por no decir que miserable, con sus luchas pequeñas para conservar cotas de poder vacías de cualquier efecto social positivo. Se impone, pues, un consenso, un acercamiento de posturas en orden a propiciar la reforma del modelo actual y la implantación de un sistema que tenga como fundamentos el conocimiento de la verdad, el desarrollo de la persona, el rigor y el afán de excelencia. De manera sintética podemos convenir de forma general que *verdad, persona, rigor y excelencia son elementos basilares sin los cuales la Universidad sencillamente no merece tal nombre*. La Universidad del siglo XXI debe, por consiguiente, abandonar las vías falsas de la demagogia, el caciquismo anulador de la libertad intelectual, el democratismo mal entendido –sobre todo en lo relativo a la organización universitaria, claramente deficiente en los últimos treinta años⁵⁷– y el politiquero de bajo vuelo practicado no sólo por los propios políticos sino por universitarios disfrazados de políticos; vías falsas que han conducido al lugar que hoy habitamos, lleno de hojarasca estéril y carente de cimientos sólidos para que el saber, la investigación, la buena docencia y la crítica seria desplieguen todas sus posibilidades. Es un hecho que la Universidad hoy no sólo está en crisis, sino que muestra palmarios signos de una severa enfermedad contagiada por sujetos externos a la misma, y que se puede apreciar en la errónea pretensión de convertir esta institución en una plataforma para beneficiar a las empresas y medrar en la vida política, dejando de lado la búsqueda de la verdad y el beneficio a la Sociedad, que es mucho más que la empresa privada (si bien ésta debe ser también tenida muy en cuenta para el futuro profesional). Esta observación está hoy bastante definida desde perspectivas ideológicas y religiosas muy diversas, como lo prueban las afirmaciones de Benedicto XVI en su discurso a los profesores en El Escorial, el 19 de agosto de 2011 (*“La Universidad encarna, pues, un ideal que no debe desvirtuarse ni por ideologías cerradas al diálogo racional, ni por servilismos a una lógica utilitarista de simple mercado, que ve al hombre como mero consumidor”*). Cfr. www.vatican.va, Benedicto XVI, Discursos, agosto de 2011, “Encuentro con los jóvenes profesores universitarios en la Basílica de San Lorenzo de El Escorial”) o las denuncias de Carlos FERNÁNDEZ LIRIA (“Prologo” al libro *Bolonia no existe. La destrucción de la Universidad europea*). La Universidad tiene que ser, asimismo, una instancia crítica, que ofrezca soluciones alternativas a las estrictamente económicas para el desarrollo de las personas. Su preocupación debe ser, desde luego, mucho más profunda que la que revela el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, que destaca como un hito que la *“nueva organización de las enseñanzas incrementará la empleabilidad (sic) de los titulados”* (Exposición de Motivos), y que las enseñanzas de Grado están orientadas *“a la preparación para el ejercicio de actividades profesionales”* (art. 9.1). En este punto, hay un indudable empobrecimiento científico y cultural si se compara este propósito meramente economicista con lo que decía el artículo 1.2 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983, que señalaba como funciones de la Universidad la *creación, transmisión, desarrollo, etc. de la ciencia y la técnica, la “preparación para el ejercicio de actividades profesionales”, el apoyo científico y técnico y la extensión de la cultura universitaria*, que, en sustancia, coincide con lo establecido en el artículo 1.2 de la más reciente Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre (LOU), reformada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Un hombre o una mujer son algo más que consumidores, trabajadores o profesionales. Creer que son reconducibles a esos

57 Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “La reforma de la organización universitaria”, en AA. VV. *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Libro-homenaje al prof. Eduardo Roca Roca*, INAP-BOE, Madrid, 2002; publicado asimismo en *Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, núm. 6, 2001, pp.319-342. También, del mismo autor, “Reflexiones preliminares sobre la organización universitaria establecida por la Ley Orgánica de Universidades”, *Actualidad Administrativa*, núm. 10, 2003, pp. 235-264.

arquetipos, y que sólo éstos deben tener peso, es abandonarse al utilitarismo más cerrado, al relativismo y, posiblemente, a largo plazo, a un nihilismo oscuro y desolado. Una mujer y un hombre son personas que deben asumir una posición activa en la Sociedad, y deben formarse sólidamente y tener criterios propios que les permitan enfrentarse al maremágnum de informaciones, datos, argumentos y simulacros que invaden su espacio en esta sociedad de la información. Si sólo se aspira a formar a profesionales intercambiables y, por ende, sustituibles para que sean útiles a las empresas, probablemente las generaciones futuras cuando desmenuden las cosas que hoy se están haciendo y sufran las consecuencias de tanta frivolidad serán muy duras en los juicios que emitan sobre la actual situación. El juicio presente de los contemporáneos se puede manipular por técnicas que muchos manejan con desparpajo (tergiversación, suscitar el miedo, manejar medias verdades, insistir en unos datos y eludir otros, decir lo que se espera escuchar para confirmar el prejuicio ya establecido, etc.); el que se emita en el futuro, cuando las tensiones y los intereses ya estén superados y los ídolos actuales se batan en retirada, es improbable que se deje confundir. Será más certero e implacable.

El Plan Bolonia, a pesar de no estar basado en ningún Tratado Internacional vinculante, sino en una mera Declaración de 19 de junio de 1999, se ha impuesto desde las esferas políticas sin el oportuno debate –así lo han destacado, por ejemplo, L. MARTÍN REBOLLO y T. RECIO, “Bewitched, Bothered and Bewildered”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011, p. 53, y la adecuada reflexión, y sin dar participación efectiva y suficiente a los afectados directamente (profesores, alumnos)–. El mismo Defensor del Pueblo, Enrique Múgica, denunció en su momento la “implantación silenciosa del proceso de Bolonia” (Informe de 2008). Carlos FERNÁNDEZ LIRIA y Clara SERRANO GARCÍA en el opúsculo incendiario *El Plan Bolonia* (Catarata, Madrid, 2009, pp. 24 y ss.) hablan sin recato de “chantaje” en la imposición del Plan, y atribuyen a la ANECA el papel de instrumento esencial para llevarlo a cabo con sus evaluaciones, aprobaciones y libros blancos. Es insólito que un proceso que ha comportado poner *patas arriba* la Universidad española se haya despachado con tanta ligereza, con eslóganes estridentes y apresuramientos innecesarios que nadie exigía. Siendo un poco provocador, cabría pensar que muchos políticos de escasas luces y rectores ambiciosos, que, en el fondo, sólo quieren moqueta y poder, consideran que “Bolonia” alude ipso facto a Europa, a la excelencia de la elogiada Universidad italiana, y que por la mera invocación del nombre ya se produciría el cambio ansiado, y las Universidades españolas se convertirían en el paraíso educativo soñado. Pero esto sólo lo creen los papanatas o los poco informados, que se dejan llevar por lo último, por el mero hecho de serlo, confundiendo lo urgente con lo importante, y los ecos con las voces. La superficialidad e irresponsabilidad con la cual se está llevando a cabo el proceso de Bolonia es desde luego preocupante. Hay rectores que, incluso, presumen de llevar a cabo este impresionante cambio en ¡dos años!, cuando supuestamente tendría que haberse hecho en diez. Y, además, lo dicen como si hubieran hecho algo meritorio por lo que habría que felicitarles y concederles premios. Esto da una idea de por dónde andamos. Por tanto, es obvio que esta transformación de títulos (grado, máster y doctorado, art. 8 del Real Decreto 1393/2007, ya mencionado) y de metodología (conocimientos, destrezas, competencias, evaluación continua, prácticas) se ha hecho de forma excesivamente rápida, con una generalidad un poco inconsciente –no todas las disciplinas pueden ser tratadas de igual manera– y sin la suficiente dotación económica para infraestructuras, medios materiales y personales. Realizar un cambio de esta envergadura en una época de crisis tan importante como la que vivimos

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

es olvidar la máxima ignaciana según la cual *no se deben hacer mudanzas en los tiempos de tribulación*. Hacerlo a coste cero es, sencillamente, una tropelía, porque los supuestos beneficios que el cambio puede traer, y que están por demostrar, quedan, como es natural, en el aire, y supeditados a unos presupuestos cada vez más modestos.

Lo que sí es evidente es que los resultados están por ver, pero es presumible que no sean precisamente buenos ni para los estudiantes, que verán con toda probabilidad disminuidos sus conocimientos (hay ya denuncias claras de esta perversión, como se observa en el manifiesto firmado por cientos de profesores, "Saquemos los estudios de Derecho de Bolonia"), ni para los profesores, que han sufrido, sufren y sufrirán una implantación a contrarreloj y a coste cero, con un aumento desmesurado de horas de trabajo y una disminución de sus retribuciones, con lo que ello tiene de perjuicio para su vida y para su formación y progresión profesional. Sobrecargados de docencia, corrección de trabajos, prácticas, tutorías sin tasa, etc., etc. no podrán enriquecer su currículum, con una ANECA vigilante en la observancia de obviedades, y con criterios más bien cuestionables cuando no arbitrarios a la hora de adoptar resoluciones. Ante este hecho se ha impuesto el silencio. La famosa autonomía universitaria por la que tanto se luchó hace unas décadas parece que está ausente, la libertad académica y de cátedra se encuentran seriamente transformadas, por no decir que mermadas. La Universidad se parece cada día más a un instituto o un colegio, pero en todo; es decir, incluida la enorme pérdida de rigor que se ha producido en las últimas décadas que ha comportado que la enseñanza en España reciba continuamente varapalos en los informes que se elaboran. ¿A alguien se le ha ocurrido pensar cuál es la cobertura para imponer porque sí unas determinadas horas de práctica a unos catedráticos y profesores que tienen la libertad de cátedra, y que, por tanto, saben perfectamente cuándo se debe dar teoría y cuándo procede la clase práctica? ¿Por qué las prácticas deben ser de una determinada manera, y por un tiempo prefijado? ¿Por qué la ANECA se ha convertido en la coartada para un nuevo tipo de centralismo, más inaceptable cuando sus mismas bases jurídicas son tan frágiles, como han denunciado especialistas como SORIANO en el artículo "A ANACA: una fundación ilegal", *El Imparcial*, de 23 de diciembre de 2010? ¿Por qué se ha impuesto un sistema que a casi nadie gusta y que supone la transformación radical del modelo universitario? Ciertamente, el modelo LRU no era el mejor, pero por lo menos no convertía a la Universidad en un Instituto de nuevo cuño. Y nadie puede negar que los catedráticos y, en general, profesores tenían un ámbito propio que se respetaba. Hoy, en cambio, el intervencionismo administrativo es excesivo, innecesario e improductivo. El profesor, por muy catedrático que sea, se ha convertido en un convidado de piedra, al que no le consultan para imponer un Plan, y encima tiene que cumplir con requisitos y trámites innecesarios cuando no humillantes. Hace ya algunos años un universitario de raza, Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, denunciaba la existencia de los exámenes de febrero, que obstaculizaban la labor del profesor, y ponía el grito en el cielo para algo que hoy está completamente asumido, y sobrepasado con creces, porque hoy el profesor, en muchos casos, es un antipático (para el alumno) examinador. Decía: "*¿Qué mal quiere la sociedad española a sus profesores universitarios, cuando en lugar de animarles a estudiar y aumentar los saberes les empuja, más y más, con la carga inútil y humillante, por innecesaria y excesiva del esfuerzo examinador. Horas y horas, repito, en un país no sobrado de ciencia, empobreciéndose, cuando estaban llamados a desarrollar saberes. Y conste –afirmaba– que el empobrecimiento de los profesores no es más que adelanto del empobrecimiento de los alumnos, del empobrecimiento general de la sociedad*" (*A vueltas con la Universidad*, Civitas, Madrid, 1990, p. 144). Si eso

lo decía para unos simples exámenes, ¿qué no argumentaría contra las excentricidades que se imponen hoy –porque no se acuerdan, se imponen– con la invocación del Plan Bolonia? ¿Qué artillería dialéctica podría emplearse para una imposición de trámites absolutamente prescindibles? Se insiste: la Universidad está mal, peor de lo que algunos piensan y quieren creer, un poco por mantener la autoestima. Por consiguiente, ante esta situación sólo procede una reacción en el ámbito legislativo, estratégico y administrativo, y un consenso amplio –preferentemente entre los dos grandes partidos, PP y PSOE– para establecer unas bases sólidas sobre las cuales forjar una Universidad más eficaz en orden al cumplimiento de sus auténticas funciones. Desde mi modesta opinión, estas bases deben:

- a) recuperar con todos sus efectos la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y la libertad académica, estableciendo unos fundamentos jurídicos consistentes para la ANECA (que hoy no los tiene), pero sin que ésta usurpe terrenos que no son suyos por imperativo legal. El poder que se le acepta a la ANECA en muchos asuntos de planes, titulaciones, etc. es como mínimo cuestionable, y necesitado de una severa restricción. Pero es que en muchas ocasiones, sencillamente, su actuación es incorrecta cuando no ilegal. Así se comprueba, por ejemplo, con la impugnación del Colegio General de Ingenieros Industriales de un máster en Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias del campus de Lugo por no cumplir con *“los requisitos mínimos para adquirir las competencias de la profesión”* (*El Correo gallego* de 14 de diciembre de 2010), o con las denuncias que han hecho los Sindicatos o el mismo Defensor del Pueblo, que han puesto de relieve la falta de transparencia y objetividad en los procesos de evaluación y acreditación (El Boletín de Universidad UGT FETE Enseñanza núm. 54, de noviembre de 2008 denuncia las actuaciones de la ANECA en los procesos de acreditación, y en *El Mundo* de 30 de enero de 2004 se refieren, asimismo, las quejas del Defensor del Pueblo).
- b) expulsar la política de bajo vuelo, con una reforma seria de la organización de la Universidad, que debe pasar necesariamente por la forma en que se eligen los rectores. La limitación efectiva de mandatos y establecer fórmulas eficaces para que los rectores no estén secuestrados por intereses de camarillas, alumnos, etc. es fundamental. Es absurdo que la Universidad esté sometida a un régimen asambleario, absolutamente ineficaz, y que no sea capaz de ser gestionada con arreglo a otro modelo más solvente. El democratismo “mal entendido” en la institución universitaria no ha traído buenos resultados. Más absurdo es todavía el sinnúmero de órganos que en realidad no sirven para nada, como ha destacado J. M.^a SANZ SERNA (*“Por lo general, casi todas las Universidades padecen la existencia de un exceso de órganos de decisión y deliberación superpuestos que, lejos de fomentar la participación, la transparencia y, en definitiva, la democracia ofrecen a caciques diversos y a abundantes grupos de presión amplias y sucesivas oportunidades de paralizar cualquier intento de progreso, al tiempo que diluyen la responsabilidad”*). Una cosa son los servicios públicos –y la Universidad lo es– y otra muy distinta es la democracia que debe existir en la Sociedad. Confundir los conceptos es perjudicial, y pervierte su propio sentido. Vinculado con esto está la circunstancia de la falta de profesionalidad en determinados cargos y puestos en los que tendría que tomarse más en serio la capacidad de gestión. Muchos de esos cargos son cubiertos por una elección, o, en su caso, una designación, todo lo democrática que se quiera, pero que no aseguran la capacidad de la persona que gana la elección –o que obtiene el beneficio de la designación– sobre todo cuando

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

ésta está condicionada por pactos y acuerdos más o menos explícitos entre los miembros de los distintos estamentos. Es más, hay incluso quien duda de la capacidad de gestión del profesor universitario (así, por ejemplo, A. M. GARCÍA CUADRADO, "Sobre la función docente y el gobierno de las Universidades", *Actualidad Administrativa* núm. 48, 1994, p. 605, que llega a afirmar que "el intelectual es normalmente un mal gobernante"). A nuestro juicio, esta afirmación, con carácter general, es exagerada, pues hay ejemplos de profesores universitarios que son excelentes gestores; ahora bien, destaca un problema que no ha sido tratado con la seriedad y profundidad que merece, pues la Universidad es un servicio público que debe ser gestionado con criterios profesionales, y no por aficionados con buena voluntad que, en muchos casos, además, están presos de pactos o acuerdos que no ayudan a tomar las decisiones adecuadas para la correcta gestión de tal servicio. Se podría decir que si una gran Corporación industrial o una empresa de cierto relieve funcionara así, es decir, sin criterios de gestión profesional, tendría asegurado probablemente un fracaso rotundo, con las consecuencias implacables que las leyes del mercado imponen. Pero cuando se tira con "*pólvora del Rey*", parece que los criterios son diferentes. Y con esto, por supuesto, no se quiere confundir lo que es un servicio público de enseñanza superior con una empresa privada. Sólo se destaca un problema de notoria gravedad, que debe solventarse sobre todo a la luz de las exigencias de "competitividad" que exige el Ordenamiento jurídico para la Universidad (cfr. arts. 41 de la Ley Orgánica de Universidades y 60 de la más reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, así como la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Vid. A. EMBID IRUJO, "Universidad y competitividad", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 23, octubre de 2011, dedicado a "*La Universidad en crisis*", pp. 32-41). Sin una gestión profesional y seria es muy difícil resultar competitivo en nada.

- c) procurar una convergencia con Europa, pero tras la ponderación de las distintas variables que concurren en cada titulación. No todas son iguales ni pueden tener el mismo tratamiento metodológico. Es obvio que el acercamiento a Europa es positivo, pero hecho en los tiempos adecuados. La obsesión por la urgencia –2010 como fecha límite– ha sido un error; la utilización de eslóganes y la exclusión del auténtico debate sobre la indispensable coordinación en el ámbito europeo ha sido otro clamoroso fallo. Al ser un tema de Estado, el tratamiento de la Universidad debe trascender tanto las meras cuestiones ideológicas como las simples urgencias políticas. Y, desde luego, deben integrarse en el debate no sólo a profesores, alumnos y personal de administración y servicios, sino a empresas, colegios profesionales y otras entidades que también tienen cosas importantes que decir. La nueva estructura de títulos, por lo demás, ofrece un abanico de nuevos problemas relativos a la capacitación, la secuencia o trabazón entre grado y máster, etc. que no ha sido adecuadamente ponderada. Es elocuente que, por ejemplo, Carlos FERNÁNDEZ LIRIA y Clara SERRANO GARCÍA en el ya mencionado *El Plan Bolonia* (p. 32), refieran que en el *Libro Blanco de Derecho*, la ANECA recomienda que los graduados de dicha titulación, a diferencia de los antiguos licenciados, no puedan ejercer como abogados, lo que les obliga a costearse un posgrado.
- d) la recuperación efectiva de las llamadas humanidades, con una oferta de títulos mucho más amplia y ambiciosa –en términos de desarrollo integral de los alumnos– que

supere el mero interés profesional. La Universidad no es sólo una institución que prepara para trabajar. Debe formar con mucho más alcance y hondura, y, sobre todo, hacer ciencia, con una crítica seria y constante de los resultados obtenidos. El mero utilitarismo degrada la función social de la institución de enseñanza por excelencia.

- e) una dotación presupuestaria adecuada, que premie la excelencia, pero que también sancione la falta de rigor y de esfuerzo. Carece de fundamento la cicatería de los Gobiernos, pero tampoco tiene justificación una política de puertas abiertas para todo el mundo, con el pago de precios públicos irrisorios –que desde luego no están de acuerdo con lo que disponen los artículos 81 LOU y 7 del Real Decreto 1393/2007, que exigen que estos precios públicos y demás derechos estén “relacionados con los costes de la prestación del servicio”–, y que hacen que muchos alumnos se eternicen, que los parados piensen en “entretenerse” en las aulas universitarias, y que los rebotados de unas carreras vegeten por los campus para ver si, por casualidad, a modo de quiniela y con alguna compensación, obtienen el título, que ¡ oh paradojas del destino! no sirve para gran cosa, si además no se tienen los conocimientos suficientes y el espíritu de lucha, el aguante, la autodisciplina y el afán de excelencia necesarios para obtener logros. Hoy los impuestos de todos son los que mantienen esta situación, si bien es verdad que parece que hay algún intento de, por lo menos, incrementar la subida de las tasas a los repetidores (*Público*, de 15 de febrero de 2011)⁵⁸.
- f) relacionado con lo anterior, el establecimiento de la *cultura del esfuerzo*, preferible a la de la evaluación, que tanto gusta repetir a las leyes y algunos políticos. La convicción de que el esfuerzo es necesario implica un grado de mayor madurez, de autodisciplina y de rigor que la cultura de la evaluación, que incide en lo externo, en lo visible y en lo adjetivo. No es lo mismo hacer las cosas “para aprobar”, para impresionar al evaluador, y para obtener las ventajas que ello supone (y, por tanto, en ocasiones, ceder a la tentación de las triquiñuelas), que hacer las cosas bien porque se sabe que es como hay que hacerlas, al margen de que luego uno reciba un premio –el aprobado, la evaluación positiva– o no. La cultura del esfuerzo conecta con la verdadera nobleza; la de la evaluación con la de la apariencia. Y con ello, por supuesto, no se quiere decir que no exista la evaluación, sino que debe darse a ésta el valor instrumental que tiene. Si existe la lógica, el esfuerzo bien empleado, adobado con la capacidad, desemboca de manera natural en la buena evaluación. Pero no hay que confundir tampoco aquí los conceptos. Los premios y los castigos, en realidad, se desenvuelven en un estadio primario, más bien infantil, y, en todo caso, no enteramente noble del individuo. En los primeros eslabones de la cadena educativa son muy necesarios en orden a la motivación, pero la enseñanza universitaria comporta que ya los alumnos son adultos, no menores o adolescentes. Hay que dar, por tanto, un salto. Imbuirse de la convicción de que el esfuerzo y el rigor son un fin en sí mismos, al margen de los resultados que puedan obtenerse. Esta es otra de las carencias más ostensibles que se aprecian en el actual modelo. Las compensaciones de asignaturas, el paso de un curso a otro sin tener las asignaturas del anterior aprobadas (aunque estén íntimamente vinculadas por

58 El Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo ha encarecido, no obstante, en demasía las tasas, incrementando las cantidades en una situación económica además muy difícil para muchas familias. Como se observa, parece que no caben las soluciones equilibradas: o todo o nada. O se deja vegetar irresponsablemente en los campus a todo el mundo, o se impide la entrada a cabezas que podrían resultar muy útiles para la Sociedad en el futuro. Como hubiera dicho ORTEGA Y GASSET, “no es esto, no es esto”.

ser de una misma disciplina), la presión latente sobre el profesorado para que rebaje el rigor a través de distintas fórmulas que se saben muy bien, etc. no están desde luego en la orientación de subrayar y valorar como merecen el esfuerzo y el rigor.

- g) un replanteamiento en serio de los nuevos títulos y de la manera con arreglo a los cuales se está enseñando. En Derecho, que es la disciplina más cercana del que firma, se redactó hace algún tiempo el manifiesto *Saquemos los estudios de Derecho de Bolonia*, que denunciaba un método que abocaba al infantilismo, y a la mera descripción epidérmica del ordenamiento jurídico, sin un análisis crítico y riguroso de las técnicas e instituciones. Decía algo demoledor: *"el proceso de Bolonia tal y como está siendo proyectado sobre los estudios de Derecho, supondrá con toda probabilidad una degradación de la formación del jurista y un perjuicio social irreparable"*. Y conste que este Manifiesto lo firmaban juristas de la talla de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, L. DíEZ PICAZO, A. MENÉNDEZ, T. R. FERNÁNDEZ, S. MUÑOZ MACHADO, etc., etc., que no sólo saben de Derecho sino de lo que es la Universidad, por su larga trayectoria. Desde el punto de vista del profesor, ese método que incide en el famoso "enseñar a enseñar" ha sido atacado de forma contundente por otros autores, como los ya citados C. FERNÁNDEZ LIRIA y C. SERRANO GARCÍA (pp. 85-88), o A. DE LA OLIVA, T. CALVO, J. L. PARDO TORÍO, etc., etc. (Vid el revelador artículo publicado en el diario *El País*, "La estafa del enseñar a enseñar", de 8 de diciembre de 2008). Es evidente que incidir sólo en el continente y relegar el contenido es una insensatez, y ello lo sabe cualquiera que tenga una adecuada experiencia docente. Por mucha técnica pedagógica que se aprenda en los, también, famosos cursos que tanto fomentan las Universidades en los últimos años, no se puede enseñar bien si el profesor o la profesora no domina bien su materia, pues cuando se domina y se siente ilusión, ipso facto prende la llama del interés del alumno, y surge la fluida transmisión del conocimiento. Lo dicen así los autores ya citados en *El País*: *"Las matemáticas, la historia o el derecho procesal son apasionantes y la obligación de un profesor es saber transmitirlo a sus alumnos. Ahora bien, su mejor arma, en realidad su única arma, es saber matemáticas, historia y derecho procesal ¿Saber historia no significa saber enseñar historia? Cualquier docente experimentado diría que la cosa es exactamente al revés: la mejor prueba de que algo que uno creía saber no lo sabe en realidad es que fracasa al enseñarlo. Si no se sabe enseñar algo es porque no se sabe suficientemente, y la consecuencia es que hay que estudiarlo más y mejor. Estudiar más física, matemáticas o latín, no pedagogía"*.
- h) y, en fin, aunque no menos relevante, una adecuada selección y promoción del profesorado, donde lo que prime sea la objetividad, la transparencia y el sentido común, ya que *carece de justificación científica y pedagógica* homologar todas las ciencias y las disciplinas cuando hay notorias diferencias entre las mismas que obligan a ponderar los distintos criterios que deben ser tenidos en cuenta. No es lo mismo ser un buen catedrático o profesor de Universidad de matemáticas que de Derecho civil, de Historia Moderna que de Física nuclear. La metodología, la "hoja de ruta" de la carrera o los mismos resultados de las investigaciones no se pueden reducir a la unidad. No es, por otra parte, razonable conferir a las actividades de gestión un papel tan relevante como el que se da en el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios (5 y 10 puntos para Titular de Universidad y Catedrático, respectivamente) o el que le pretende dar el proyecto de Estatuto de Personal Docente e Investigador de las Uni-

versidades Públicas españolas (versión informada por el Consejo de Universidades de 25 de mayo de 2011), que establece en su anexo hasta un máximo de 40 puntos. ¿Qué tiene que ver ser rector, decano, director de departamento y el largo etcétera de cargos universitarios con ser un buen profesor? En cuanto a las publicaciones, patentes o investigaciones, el órgano que decide la acreditación o el otorgamiento del sexenio debe leer el trabajo o verificar, al menos en sus líneas maestras, la investigación, y no resolver por criterios indiciarios que poco dicen en realidad del auténtico valor de la investigación. En el mundo del Derecho, por ejemplo, puede existir una excelente investigación sobre la nacionalidad o el planeamiento urbanístico sin necesidad de que se publique en una concreta revista del máximo nivel. Puede estar publicada perfectamente en una de las muchas revistas regionales que existen, y que no se pueden *condenar a galeras* por no ser nacionales. Por el contrario, puede existir una investigación de baja calidad que, tal vez, sea un “refrito” que se publique en una editorial o revista magnífica. No hay equivalencia exacta, y eso lo sabemos todos los que nos dedicamos a estos menesteres –así, A. MANGAS MARTÍN, “La evaluación de la investigación jurídica en España”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, cit., p. 66, ha afirmado que los “*criterios bibliométricos deben ser indicadores complementarios en el campo del Derecho para confirmar la calidad o su ausencia, pero no para suplantar la lectura total o de una parte significativa del mismo*”–. En los últimos años, y sin duda por motivos de eficacia (ya que leerse los trabajos y verificar correctamente la investigación cuesta mucho, y probablemente colapsaría al sistema), se ha introducido la falacia de los “índices”, “los impactos”, la distinción entre revistas indexadas y no indexadas, que no es común en bastantes disciplinas, aunque en otras sí (como Economía), y demás fruslerías que no garantizan necesariamente la calidad de la investigación o la valía de los candidatos. Y que, como es lógico, han propiciado la picaresca y la triquiñuela, que es lo que siempre surge de una mala regulación. *Todos sabemos que es necesario establecer un sistema que garantice la calidad y la excelencia, el problema está en diseñar un modelo que en efecto lo haga posible*. Lo que no es aceptable es inventarse un modelo, que no es el correcto, *para hacer ver* que hay un control de la calidad y la excelencia, porque ello supone primar la eficacia y la apariencia sobre la justicia y la verdad. Y un modelo construido así tarde o temprano cae por su propio peso, y, en el supuesto de que no caiga porque interesa mantenerlo, se desacreditará tanto que todos sabrán que no garantiza ni la calidad ni la justicia. Es aquí donde se ha fallado con estrépito. ¿Cómo va a decidir sobre la calidad de un trabajo o de una carrera alguien que ni siquiera es experto en esa disciplina? ¿Cabe mayor dislate? Ha imperado, pues, la falta de sentido común, y los resultados están a la vista. En este aspecto los avances que ha traído la Ley Orgánica de Universidades son más aparentes que reales, pues los mismos criterios previstos en los baremos de la ANECA son cuestionables, y, de hecho, universitarias de solera y experiencia como Araceli MANGAS MARTÍN hacen afirmaciones que no permiten la duda. Dice esta profesora: “*Los sistemas de suficiencia indiciaria han desalentado el esfuerzo por la calidad. Don Federico de Castro, por no mencionar a otros maestros vivos, jamás hubiera llegado a ser catedrático con el sistema de la ANECA ni hubiera tenido un sexenio*” (cit., p. 70). Al margen de la ligera exageración que tiene esta afirmación, revela un problema de gran magnitud: el actual sistema debe ser mejorado, y tiene que primar la calidad, pero debe diferenciar claramente las distintas ciencias, evitar el localismo así como las corruptelas de escuela. Por otra parte, pocas

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

esperanzas puede suscitar el Proyecto de Estatuto del Personal Docente e Investigador de las Universidades Públicas Españolas, ya mencionado, que sigue la estela de esta *nueva filosofía* que prevé la LOU y el Plan Bolonia (replanteamiento de los sistemas de enseñanza-aprendizaje, evaluaciones del profesorado, plan de dedicación académica individual, etc. Cfr. una crítica bastante dura en F. J. ÁLVAREZ GARCÍA y J. DOPICO, "Notas sobre el borrador de Estatuto de PDI", *Faneca Universidad*, núm. 27, 2011). Este Estatuto opta por la acentuación de la burocracia, por las evaluaciones permanentes del profesorado, que a este paso va a ser más evaluado que los propios alumnos. No se conoce un caso igual de funcionario público (Cfr., asimismo, A. MANGAS MARTÍN, cit., p. 61) que tenga que rendir tantas cuentas ni someterse a tantas revisiones por realizar su trabajo (quinquenios, sexenios, complementos retributivos autonómicos, encuestas del alumnado, evaluaciones del Programa DOCENTIA, etc.). ¿Se imaginan evaluaciones parecidas a los jueces o a los abogados del Estado? Probablemente no las aceptarían. Pero parece que el profesor es "sospechoso" no se sabe muy bien de qué, y por ello hay que atarlo corto y evaluarlo continuamente, como a los niños díscolos o a los que padecen una enfermedad incurable, para que no empeoren. Es muy probable que detrás de este festival de evaluaciones y controles esté la crítica inmisericorde que se le ha hecho a la Universidad, y a los propios profesores, después de aprobarse la LRU, crítica desproporcionada, y, por tanto, injusta, ya que no se corresponde con los avances que ha experimentado la Universidad española. Ahora, además, se utiliza el argumento de que no se encuentra ninguna en determinados rankings, que cualquier persona bien informada sabe que están sesgados, y que, por tanto, hay que interpretarlos con prudencia. También hay quien sospecha que este es el paso necesario para demoler la Universidad pública, y promover las Universidades privadas (Vid. C. FERNÁNDEZ LIRIA y C. SERRANO GARCÍA, *El Plan Bolonia*, cit., pp. 14 y ss. Asimismo, T. R. FERNÁNDEZ ha dicho "*Las universidades privadas son las que van a ganar la batalla de Bolonia*", *El Diario vasco*, de 13 de julio de 2009). Son meras conjeturas, pero tampoco pueden pasarse por alto, porque los indicios son, asimismo, muy elocuentes. Lo que en cualquier caso está claro es que el actual sistema de selección y promoción del profesorado no es el adecuado para estimular y valorar la calidad. *Es preciso un cambio sustancial*, que tenga en cuenta la diferencia entre disciplinas, que compruebe de verdad la calidad de las investigaciones y trayectorias –y que no sólo valore "indicios", manipulables– que no le confiera un valor que no tiene a la actividad de gestión y administración, y que reduzca la discrecionalidad y la arbitrariedad, con un sometimiento riguroso a la ley y al Derecho de la ANECA o de cualquier otro organismo, entidad u órgano que tenga atribuida esta competencia. En resumen, es imprescindible *un cambio del modelo* que se ha plasmado en la última década. Si el que propició la LRU era cuestionable, éste lo es todavía más, porque no sólo no ha acabado con los defectos del anterior, sino que los ha acentuado –por ejemplo, el del localismo cuando se acreditan los candidatos, pues no hay nadie que le quite la plaza al candidato o candidata de la casa– y además ha creado otros problemas nuevos (mayor burocracia, más discrecionalidad y, en casos, arbitrariedad, recortes de la libertad de cátedra, disminución del nivel académico por el Plan Bolonia, etc., etc.). Es decir, *la Universidad ya no sólo es que esté en crisis, sino que se ha convertido en un problema. En un problema de Estado, justamente, que como tal debe ser abordado conjuntamente por los Partidos Políticos más relevantes para aportar una solución*

adecuada, que mire más al futuro que al pasado, y que parta de la realidad, y no de los mitos o eslóganes triviales que a nada conducen.

Anexo IV. “Tres informes, varios caminos y un destino”

En el mes de septiembre de 2011 se han presentado dos informes de cierto relieve que tienen por objeto la Universidad. Uno es el elaborado por un grupo de expertos pertenecientes a distintas Universidades españolas en el ámbito de la Comisión Técnica de Gobernanza universitaria, que lleva por título *“Diagnóstico, informe técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las Universidades españolas (Gobernanza universitaria)”*, y que ha sido presentado en el Consejo de Universidades. El otro es el elaborado por un grupo de expertos internacionales (R.TARRACH, presidente, E. EGRON, P. DE MARET, J.M RAPP y J. SALMI), que lleva por título *“Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana. Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015”*. Un poco más tarde, el 17 de abril de 2012, se ha presentado otro informe titulado, *“Universidad, universitarios y productividad en España”*, elaborado por la Fundación BBVA-Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (dir por los profesores F. PÉREZ y L. SERRANO). Estos informes tienen como destino articular cambios en la gobernanza universitaria, y, en general, en la Universidad española. Bien es verdad que el primero está más elaborado, y se centra sobre todo en materia de organización, el segundo es más genérico y ligero, ya que algunas de las propuestas que formula, y que supondrían un cambio radical, no las trata con la profundidad y fundamentación que serían deseables, y el tercero, es decir, el de la Fundación BBVA, está apoyado en abundante información estadística, y tiene una evidente seriedad en todo lo que dice, aunque se aprecian sesgos y simplificaciones excesivas.

Los informes resaltan la inadecuación de las estructuras organizativas vigentes, la necesidad de cambiar el sistema de elección o designación de los rectores, el exceso de reglamentación y burocracia, que limita la eficacia y la capacidad de reacción rápida en un mundo tan cambiante como el actual, y la exigencia de incrementar la autonomía universitaria. Por ejemplo, el Informe de los expertos internacionales afirma que en España los rectores se eligen, no se nombran, de manera que su sugerencia de que todos los cargos directivos *“deberían publicarse a nivel europeo/internacional”* (p. 12) debería conllevar una revisión de la normativa. En la página 36 se afirma, asimismo, que *“Muchas iniciativas se malogran debido a procesos de toma de decisiones demasiado largos, a la excesiva burocracia de los sistemas tradicionales de la administración pública, a la competencia entre distintos niveles de poder y a las diferencias ideológicas”*, por lo que es necesario la *“reducción del complejo entramado legal actual para permitir mayor flexibilidad y libertad”* (p. 37). Alude a la fusión de Universidades (pp. 39 y ss.), a la exigencia de apostar más por la autonomía (*“los estudios recientes demuestran fehacientemente que la calidad está directamente relacionada con la autonomía”*, dice en la p. 41), a que los rectores desarrollen más la faceta de *“recaudadores de fondos”* (p. 43), la exigencia de disponer de un único órgano de gobierno, etc., etc. Por su parte, el Informe presentado al Consejo de Universidades destaca el cambio que se ha producido con ocasión del Plan Bolonia, la necesidad de modificar y adaptar la vigente estructura organizativa, la conveniencia de eludir *“la excesiva aportación de voluntarismo y amateurismo en la actividad de los cargos académicos universitarios y plantearse cierto grado de profesionalización de la gestión y de exigencia curricular. Podría, además,*

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

exigirse a los candidatos a Rector y a otros cargos académicos, probada experiencia en gestión académica y en la capacidad de gestionar los recursos económicos, así como generar y captar recursos. La dignificación profesional de los cargos académicos –dice– debería ir acompañado de una mayor profesionalización en el marco de las Escuelas de Administración Públicas” (pp. 91 y 105), el deterioro de la financiación (p. 108), y el replanteamiento del actual mapa universitario español, con fusiones estratégicas de Universidades (p. 108). Y el informe “Universidad, universitarios y productividad”, de abril de 2012, desmitifica algunos tópicos que normalmente se mantienen, y que este informe los pulveriza con la fuerza de los datos estadísticos: no es cierto que sobren alumnos ni titulados universitarios. Tampoco las Universidades tienen problemas de tamaño ni son demasiadas, si bien es verdad que tienen debilidades y carencias muy notables, como, por ejemplo: a) hay muchas titulaciones pequeñas (el 29% tienen menos de 40 alumnos de nuevo ingreso), b) los excesos permanentes de demanda (Medicina) y oferta (Ciencias Experimentales y Humanidades) en algunas titulaciones reflejan rigidez organizativa y escasa capacidad de adaptación de las Universidades, c) en las Universidades públicas los estudiantes dejan de presentarse a casi 1 de cada 5 exámenes. De los presentados aprueban 3 de cada 4, d) menos de la mitad del profesorado estable realiza actividades de investigación, pero todos disponen de al menos un tercio de su jornada para esa actividad, además la actividad investigadora está concentrada en parte de las Universidades, pero menos que en otros países, y los “*resultados de la actividad investigadora han mejorado mucho en la última década, como también lo ha hecho la calidad de los mismos*” (p. 11), e) el rendimiento de la inversión en capital humano está limitado por el funcionamiento de las Universidades y porque el tejido productivo no genera suficientes ocupaciones cualificadas, f) una de las mayores debilidades de la Universidad se encuentra en las actividades de investigación aplicada y transferencia tecnológica, g) se observa un envejecimiento notable del profesorado (casi el 40% tiene más de 50 años, y el de menos de 40 no llega al 26%), etc.

Es verdad que, sobre todo en el informe de los expertos internacionales, se observa un sesgo claramente economicista (No hay que pasar por alto que, por ejemplo, Jamil SALMI es coordinador de educación terciaria del Banco Mundial, Washington D.C.), lo que se detecta en cuestiones como la propuesta de las becas-préstamo para estudiantes, la necesidad de un “cambio de mentalidad” (p. 2), *la propuesta de desregulación, que, en ningún caso, en nuestra opinión, puede ser excesiva*, pues las normas en un Estado de Derecho son fundamentales. Otra cosa es el exceso de reglamentos, que es un defecto que se ha denunciado desde hace muchísimos años (F. GINER DE LOS RÍOS ya lo denunció cuando afirmaba: “*A Dios gracias se pueden infringir los reglamentos; ¿dónde estaríamos si se hubiesen cumplido! Asusta pensarlo*”, *Escritos sobre la Universidad española*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pp. 85-86), y que dificulta la tarea universitaria. La lista de reglamentos que se aprueban en cualquier Universidad es desproporcionada, y refleja una tendencia reguladora perversa y sin sentido, pues para cualquier nimiedad–edición de libros, etc.– se aprueba un reglamento; y, en fin, la opción por alejarse de los sistemas funcionariales a los que se califica de “rígidos” (p. 46 del Informe de expertos internacionales), pero sin señalar las ventajas que tiene en orden a la neutralidad y la continuidad del servicio, ya que el sistema de contratación puede tener indudables ventajas, pero también severos inconvenientes que pueden ir contra la libertad académica y la objetividad de los servicios que presta la Universidad. Y sobre esto no dice nada el informe.

En conclusión, son informes muy interesantes, *pero con un sesgo muy evidente que está determinado por la globalización y la preponderancia de aspectos económicos. Son pues productos del momento* (crisis económica, deterioro de la financiación pública, cambio de modelo educativo, relevancia de las Universidades privadas, posibilidad de fusiones, etc.), y como tales deben ser valorados, sin otorgar a muchas de sus propuestas más valor que el que objetivamente tienen. El consenso y la ponderación entre los distintos sectores y fuerzas políticas es, pues, muy necesario. *No sólo hay un camino para llegar a un destino, sino varios.* El destino es hacer una Universidad mejor, más eficaz y de mayor calidad. Los caminos son varios, y no sólo los privatizadores o economicistas. Conviene no pasarlo por alto.

- Creación de una nueva Comisión de Expertos en abril de 2012

Por otra parte, con la entrada del nuevo Ministro de Educación, Cultura y Deporte, el Consejo de Ministros –el 13 de abril de 2012– ha aprobado la creación de una Comisión de Expertos para la reforma del sistema universitario español, ya que, según se señala, el sistema universitario español es ineficiente y necesita un cambio importante. Se afirma que hay 79 universidades y 236 campus universitarios ubicados en municipios diferentes que ofrecen 2.413 grados, 2.758 másteres y 1.680 doctorados, lo que trae consigo que un 30% de los títulos tienen menos de 50 alumnos de nuevo ingreso. Hay, además, una escasa movilidad de estudiantes y de profesores, por lo que –se concluye– *“el modelo de gobernanza de las universidades consagrado por la LOU no ha rendido los frutos deseados”*⁵⁹. Según las fuentes del Ministerio se quiere que la reforma orbite sobre tres puntos esenciales: **búsqueda de la excelencia, competitividad e internacionalización.**

Habrà que esperar, pues, los resultados de esta nueva Comisión de la que forman parte once miembros, presididos por Teresa MIRAS PORTUGAL. Por la parte que corresponde a Derecho, el miembro más renombrado es Óscar ALZAGA VILLAAMIL. También figura –aunque es mucho menos conocida– Mariola URREA, profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Rioja. No obstante, el contexto, el lenguaje y la “filosofía” que se deja entrever permiten detectar las tendencias, que de alguna manera ya figuran en los informes ya referidos (fusiones, movilidad, etc.). La pregunta que surge es la que sigue: ¿para qué un informe más si ya, en esencia, se saben cuáles son los problemas y cuáles son los objetivos que se persiguen? La moda de las comisiones no deja ser un subterfugio más para abordar con energía lo que toca⁶⁰. Abundan comisiones de expertos por todas partes, pero, en el fondo, se trata de dar una pátina de prestigio a decisiones ya tomadas o que

59 No obstante, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) manifiesta su preocupación y su disconformidad con las declaraciones del Ministro de Educación, Cultura y Deportes sobre el sistema universitario español. Dice la CRUE que se ha adelantado mucho en docencia e investigación. En esta última *“entre 1997 y 2007, la producción científica española creció un 80% hasta constituir el 3,4 % de la producción científica mundial, realizándose dos terceras partes de este porcentaje en las universidades. Este esfuerzo –dice el comunicado de prensa, 18 de abril de 2012 –, ha convertido a España en la novena potencia científica, y en la octava en publicaciones por habitante, con resultados similares a Japón. En este ámbito, una universidad española se sitúa entre el 1% que agrupa a los mejores universidades del mundo, ocho universidades dentro de 2%, 24 en el 4% y todas las públicas y tres privadas, en el 10%.”* *“Es un resultado más que notable si consideramos que España sólo invierte en I+D+I un 1,39% de su PIB, muy lejos del 2,3% que es la media de la OCDE”*

Si estos datos son ciertos –y no hay que dudar de la CRUE– es obvio que muchos torturadores de la Universidad, que se apoyan en rankings sesgados, deben, por lo menos, reflexionar un poco. También los políticos y las entidades económicas interesadas en satanizar y desacreditar, en especial, a la Universidad pública, no tanto a la privada, para luego hacer negocio con la enseñanza superior.

60 Por otra parte, es obvio que no es lo mismo una Comisión de expertos consensuada entre distintos partidos que otra nombrada “a dedo”. O una comisión cuyos componentes se integran casi de forma automática en aplicación de criterios objetivos–tener un determinado número de cargos o de méritos objetivables–que otra que se integra después de ponderar criterios políticos.

se pretenden adoptar. Porque, partiendo de la base de que todos los expertos están muy cualificados, la elección de unos y no de otros ya asegura de antemano cuál es el resultado aproximado. Hay un lenguaje no formal que todos conocen. A partir de cierto nivel hay opciones políticas, no verdades sagradas. Y esas opciones políticas no pueden enmascarse con meras sutilezas técnicas.