

***PROPUESTAS PARA LA REFORMA Y MEJORA
DE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA
UNIVERSITARIO ESPAÑOL¹***

¹ Informe entregado al Excmo. Sr. Ministro de Educación, Cultura y Deporte, D. José Ignacio Wert Ortega, el 12-feb-2013.

Miembros de la **Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español** que han elaborado² y firmado este informe:

Presidenta:

María Teresa Miras-Portugal,
Catedrática de Bioquímica y Biología Molecular, Universidad Complutense
Académica de la Real Academia de Farmacia

Vocales:

Óscar Alzaga Villaamil,
Catedrático de Derecho Constitucional,
Prof. Emérito de la Univ. Nacional de Educación a Distancia

José Adolfo de Azcárraga Feliu,
Catedrático de Física Teórica e IFIC (CSIC-UVEG),
Prof. Emérito de la Univ. de Valencia

José Capmany Francoy,
Catedrático de Teoría de la Señal y Comunicaciones y Director de iTEAM,
Univ. Politécnica de Valencia

Luis Garicano Gabilondo,
Catedrático de Economía y Estrategia,
London School of Economics and Political Science

Félix M. Goñi Urcelay,
Catedrático de Bioquímica y Biología Molecular,
Univ. del País Vasco UPV/EHU, Director Unidad de Biofísica (CSIC-UPV/EHU)

Rafael Puyol Antolín,
Catedrático de Geografía Humana, Univ. Complutense,
Vicepresidente de la Fundación Instituto Empresa

Matías Rodríguez Inciarte,
Presidente del Consejo Social de la Univ. Carlos III de Madrid,
Vicepresidente tercero del Banco de Santander

Mariola Urrea Corres,
Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales,
Directora del Centro de Documentación Europea de la Univ. de la Rioja

² Nota (11 de febrero 2013). Los vocales Óscar Alzaga y Mariola Urrea entregan hoy un voto particular sobre los caps. I y III de este informe que figurará en un documento aparte.

Índice

Preámbulo y perspectiva del sistema universitario español, 5

I. Selección del personal docente e investigador (PDI) de las universidades públicas, 18

- I.0 Consideraciones generales y situación actual, 18
- I.1 Propuestas para la selección del PDI, 20
 - I.1.1 Propuestas para el PDI con vinculación no permanente, 20
 - I.1.2 Resumen de propuestas para la contratación del PDI permanente, 21
- I.2 Recomendaciones específicas para las dos vías propuestas para la contratación del PDI permanente, 22
 - I.2.1 Sistema de acreditaciones públicas nacionales, 22
 - I.2.2 Contrat. directa e indefinida del PDI doctor por las universidades públicas, 24
- I.3 Otras recomendaciones sobre la selección del profesorado y sobre el PDI en general, 25
- I.4 Modificación, con carácter urgente, del baremo de la ANECA para las acreditaciones, 30
 - I.4.1 Consideraciones previas, 30
 - I.4.2 Recomendaciones, 31

II. Evaluación de la calidad de las universidades: excelencia y competitividad, 33

- II.0 Consideraciones previas, 33
- II.1 Evaluación de la calidad del sistema universitario español (SUE), 36
 - II.1.1 Principios generales, 36
 - II.1.2 Otras recomendaciones en torno a la evaluación del SUE, 38
- II.2 Internacionalización de las universidades e Iberoamérica, 39

III. Sobre el gobierno de las universidades, 40

- III.0 Consideraciones previas, 40
- III.1 Principios generales, 42
- III.2 Recomendaciones para un nuevo sistema de gobierno universitario, 43
 - III.2.1 El Rector, 43
 - III.2.2 El Consejo de la Universidad, 44
 - III.2.3 Equipos de gobierno, 45
 - III.2.4 Claustro de la Universidad, 46
 - III.2.5 Otros órganos universitarios, 46
 - III.2.6 Garantías públicas de la calidad de los candidatos a los distintos cargos universitarios de gobierno y representación, 47

IV Financiación de las universidades, 48

- IV.0 Consideraciones previas, 48
- IV.1 La dimensión del sistema universitario español, 51
- IV.2 Necesidad de un mejor conocimiento del coste y del valor de los servicios de las universidades, 52
- IV.3 Necesidad de una financiación pública suficiente, sostenible y estable basada en criterios de calidad y eficiencia, 54
- IV.4 Mejora y ampliación de la política becas y diversificación de los ingresos de las universidades, 57

V. Estudios y títulos universitarios, 62

- V.0 Consideraciones generales, 62
 - V.0.1 Sobre la oferta académica de títulos y la movilidad, 62
 - V.0.2 Sobre la adaptación del SUE a los acuerdos de Bolonia, 64
- V.1. Algunas consideraciones sobre los nuevos (post-Bolonia) títulos españoles, 65
- V.2 Recomendaciones sobre la oferta de títulos y la dimensión del SUE, 69
- V.3 Recomendaciones sobre universidades, empresas, títulos y su acreditación, 72
- V.4 Recomendaciones sobre los alumnos extranjeros, 74
- V.5 Cursos a través de la red, 74
- V.6 Recomendaciones sobre el doctorado, 75
- V.7 Bachillerato y formación profesional, 77

Anexo I

Acreditaciones públicas vs. acreditaciones de la ANECA: una comparación, 80

Anexo II

Sobre otras evaluaciones de la calidad de las universidades, 82

Preámbulo y perspectiva del sistema universitario español³

Antes de considerar posibles cambios en el *Sistema Universitario Español* (SUE) es preciso resaltar el enorme progreso que éste ha realizado desde la transición a la democracia, así como su extraordinario papel en el desarrollo cultural, económico y social del país; en suma, en el bienestar de los españoles. Las contribuciones que las universidades realizan a la sociedad en general -y a su entorno más próximo en particular- son, con frecuencia, difíciles de cuantificar, pero no por ello son menos reales y valiosas, lo que debería ser mucho más apreciado socialmente. No obstante, en estos tiempos de crisis y cambios veloces, es necesario que el SUE esté bien preparado para afrontarlos desde la mejor posición posible. Es cierto que el sistema universitario público español ha realizado un enorme progreso; en particular, como se reconoce habitualmente desde el exterior, las universidades han contribuido de forma muy importante a la corrección de las desigualdades sociales. Sin embargo, no es posible detenerse en los logros conseguidos. Nuestras universidades han avanzado mucho desde la Ley de Reforma Universitaria de 1983, pero aún podían haber progresado más incluso con la modesta financiación que reciben. Como el paso del tiempo ha ido poniendo de manifiesto, no todos los problemas de las universidades son de índole económica, aunque éstos sean especialmente serios. Para un país como el nuestro, de recursos naturales limitados, tener un mejor sistema universitario es esencial: *buena parte de la economía española deberá basarse en el conocimiento y la innovación y, en ella, las universidades deberán jugar un papel predominante*. La sociedad española, que a menudo vive a sus espaldas, debería ser más consciente de ese hecho, cuidando más -y exigiendo más- a su sistema universitario, del que tanto recibe y al que en gran medida sostiene a través de sus impuestos.

Por otra parte, es evidente que España necesita con urgencia generar un crecimiento sostenible que permita reducir drásticamente el desempleo, disminuir su fuerte endeudamiento y hacer frente a la presión de los cambios demográficos a los que se ha de enfrentar en el curso de este siglo. La principal fuente del crecimiento económico son las nuevas ideas. Son éstas las que en definitiva permiten utilizar mejor los recursos y hacerlo de forma sostenible, mejorar la salud de las personas y contribuir al bienestar general de la

³ Aunque este informe se dirige al conjunto del *Sistema Universitario Español* (SUE), la mayor parte de las propuestas y recomendaciones que contiene se refieren específicamente a las universidades *públicas* que configuran el *Sistema Universitario Público Español* (SUPE). No obstante, muchas de esas reflexiones son aplicables también a las universidades *privadas*.

población. Al margen de la formación de los jóvenes, las universidades han jugado un extraordinario papel en la generación de esas ideas y, como consecuencia, en el empleo y el bienestar social. Basta mencionar, por centrarnos en este aspecto tan importante para España en la actual encrucijada, que universidades como Berkeley, Cambridge, Stanford o el Massachusetts Institute of Technology (MIT) han contribuido a la creación de innumerables empresas y a la generación de centenares de miles de empleos. Un solo ejemplo reciente bastará: Google, cuyo origen es un nuevo y eficaz algoritmo de búsqueda de datos en internet, fue desarrollado por dos estudiantes de doctorado en Stanford⁴. Y, si nos remontamos siglo y medio atrás, el desarrollo económico cuyo origen es el descubrimiento del electrón (1857) en un laboratorio de la universidad de Cambridge es, hasta hoy, sencillamente inconmensurable. Y no solo se trata de bienestar económico. Como se ha dicho, las ideas que generan las universidades contribuyen de forma muy importante al progreso de un país, al nivel cultural de su sociedad, a sus expresiones intelectuales y artísticas, a la calidad de sus instituciones legales, y mejoran nuestro conocimiento de la sociedad y de sus problemas. En suma, nos acercan a todos los aspectos de la condición humana y al mundo en que vivimos.

Además de expandir las fronteras del conocimiento, la Universidad cumple un papel crucial en la formación de las nuevas generaciones. Actualmente, la convergencia de dos importantísimas revoluciones, la globalización y la tecnología de la información, ha aumentado más aún, si cabe, la importancia de una buena preparación. Muchos trabajos bien remunerados que no requerían grandes conocimientos, particularmente en la industria, están desapareciendo al ser automatizados o desplazados a regiones donde la mano de obra es más barata. Para que los españoles puedan participar y beneficiarse de un entorno con costes de transporte y de información muy reducidos, deben tener la formación necesaria para comprender los múltiples aspectos del mundo actual y poder ser parte activa en la evolución del mismo.

En opinión de esta Comisión de Expertos, el sistema universitario español requiere una profunda reforma para cumplir adecuadamente esas dos tareas: la formación de la juventud y la generación de nuevas ideas y conocimiento. Como han entendido numerosos países europeos, también del Oriente Medio y sobre todo de Asia (incluyendo por supuesto a China), las universidades son la piedra angular de la economía del conocimiento. De ahí que todos ellos persigan con ahínco su mejora: tanto países con sistemas universitarios con una tradición de muchos siglos, como el nuestro, como países que apenas tienen ninguna, están realizando un gran esfuerzo para tener universidades *de excelencia*. En esa

⁴ Lo descubrieron Larry Page y Sergey Brin como resultado de su proyecto de investigación; véase S. Brin y L. Page, *The Anatomy of a Large-Scale Hypertextual Web Search Engine*, Univ. of Stanford, <http://infolab.stanford.edu/~backrub/google.html>; Page y Brin se encontraron en 1995.

inevitable competición, no menos real por no buscada, España no debe -ni puede- quedarse atrás, pues los demás países no se detendrán para esperarnos.

La primera condición para mejorar la calidad del SUE es reconocer que es muy insuficiente: la falta de *universidades* españolas de *excelencia* es incontrovertible. Por lo que se refiere a la mencionada generación del conocimiento, España no ha tenido un sólo premio Nobel científico desde hace más de un siglo: el único lo obtuvo Santiago Ramón y Cajal en 1906⁵. En el polo opuesto se puede situar al *Trinity College*, con 32 premios Nobel⁶, pese a ser sólo un *College* entre la treintena que tiene la Univ. de Cambridge (la universidad con más premios Nobel del mundo). Lo mismo sucede si examinamos el número de patentes: el sistema universitario público español tuvo 401 en 2010 (el caso de las patentes *triádicas* se describe en la nota 42). Como comparación, un solo profesor del MIT, Robert Langer, tiene 811 patentes a su nombre, que han sido usadas por 250 empresas y han dado lugar a 25 nuevas empresas⁷. No debe sorprender, por tanto, que el prestigioso *Academic Ranking of World Universities (ARWU)* de Shanghai de 2012, que hace especial énfasis en la investigación, *siga sin incluir ninguna universidad española entre las 200 primeras del mundo*⁸. Resulta sorprendente el contraste que existe entre el gran interés -cuando no pasión- que suscita la calidad mundial de nuestros deportistas, y la indiferencia de la sociedad ante la ausencia de universidades españolas excelentes (de 'primera división') en el ámbito internacional. ¿Acaso las universidades son menos valiosas?

⁵ El Nobel de Severo Ochoa de 1959 corresponde, obviamente, a EEUU (y es un ejemplo de una situación que podría repetirse en el futuro). Pero el familiar y tradicional conformismo ante el único Nobel científico de España, heredero del 'que inventen ellos', no debería ocultar la *excepcional pobreza que ese dato supone para un país de la importancia del nuestro* (pese a los cinco Nobel de literatura).

⁶Ver <http://www.trin.cam.ac.uk/index.php?pageid=401>), incluyendo 12 en física, 8 en química y 7 en medicina.

⁷ Véase *Hatching Ideas, and Companies, by the Dozens at M.I.T.*, *The New York Times* 25-11-2012 (http://www.nytimes.com/2012/11/25/business/mit-lab-hatches-ideas-and-companies-by-the-dozens.html?pagewanted=all&_r=0)

⁸ Este ranking es elaborado anualmente por el *Center for World Class Universities* de la universidad Jiao Tong de Shanghai usando los siguientes indicadores objetivos: premios Nobel y medallas Fields (el 'nobel' de matemáticas) recibidos; número de investigadores muy citados; número de artículos en *Nature* y *Science*; número de artículos en el *Science Citation Index* y en el *Social Science Citation Index*; y resultado *per capita* relativo al tamaño de la institución.

Es frecuente criticar las clasificaciones internacionales por imperfectas o incompletas, lo que necesariamente tiene un fondo de razón. Pero, aunque el lugar de una universidad determinada siempre puede discutirse, *no cabe cuestionar el paisaje general* que muestran de nuestras universidades: si bien hay *centros* excelentes, *ninguna universidad española juega en la primera división universitaria*. Y aunque la financiación que reciben es claramente insuficiente (varias veces menor que las universidades públicas californianas de análogo tamaño del sistema UC, por ejemplo), ello *no basta* para justificar la situación actual. *No aceptar la realidad equivale, sencillamente, a matar al mensajero.*

Por lo que se refiere a la calidad de la formación que proporciona el SUE, las pruebas no son tan concluyentes, dado que las comparaciones internacionales son más difíciles de realizar. Pero es indudable que la formación universitaria no facilita a los estudiantes españoles alcanzar un puesto de trabajo acorde con su título: de los 27 países de la UE27, España es el país de Europa con menor tasa de empleo adecuada al nivel de estudios para titulados con educación terciaria, el 53%, porcentaje sólo igualado por Turquía y a comparar con el 66% de media para la UE27⁹. Esta elevada tasa española de *subempleo* no se debe a la crisis actual: las crisis pueden modificar la relación entre el número de desempleados y subempleados, pero no parecen cambiar la proporción de personas que tienen empleos adecuados a su formación. En efecto, pese a que desde 1996 hasta el 2010 ha habido *booms*, crisis, recesiones, burbujas y pinchazos, la proporción de titulados universitarios que tiene un trabajo adecuado a sus estudios sólo ha oscilado entre el 46% y el 48%. Este hecho tiene que ver en parte con el sistema económico, pero también es indudable que las universidades no preparan a los jóvenes suficientemente para encontrar un trabajo adecuado al título que reciben.

A la hora de proponer posibles soluciones para los problemas señalados conviene recordar una característica esencial de las universidades, a la que toda reforma debe estar supeditada: *las universidades, y muy especialmente las públicas, constituyen un servicio público*. Esta tautológica afirmación deja de ser tan obvia cuando se especifica el público al que deben servir. *Las reformas que aquí se proponen parten de la base de que el público al que se deben las universidades está constituido en primer lugar por los estudiantes y por el conjunto de la sociedad que las financia*, a cuyo progreso intelectual y bienestar económico y social deben contribuir. Sólo después, en tercera instancia y ya alejada en importancia de las dos anteriores, pueden aparecer los otros dos estamentos que, junto con los estudiantes, configuran la universidad: el *Personal Docente e Investigador* (PDI) y el *Personal de Administración y Servicios* (PAS). Es importante apreciar esta perspectiva para un mejor uso de la autonomía universitaria, puesto que algunas disfunciones actuales de las universidades españolas tienen su origen en una inadecuada identificación (u ordenación) de esos sectores del público al que deben servir. Toda reforma universitaria debe estar encaminada a prestar un mejor servicio a los estudiantes y a la sociedad española en su conjunto, pues la universidad no está al servicio de quienes en un momento dado están vinculados a ella, sino al de los ciudadanos que la financian que, por tanto, también deben tener una participación efectiva en los asuntos universitarios. *La universidad debe estar al servicio de la sociedad, no de sí misma*.

⁹ Véase *¿Vale la pena ir a la Universidad? (1): El subempleo peor de Europa*, en Florentino Felgueroso, Luis Garicano y Sergi Jiménez, *Nada es gratis*, <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=6471> (2010).

Desde esta perspectiva, que se manifestará repetidamente en este informe, la situación actual de las universidades españolas no resulta la más adecuada. Con independencia de la difícil situación económica que atraviesa el país, el mapa universitario no parece el más conveniente para los intereses de la sociedad. Actualmente hay 50 universidades públicas y 31 privadas, que atienden a unos 1.490.000 estudiantes (datos aún no definitivos) de los antiguos primero y segundo ciclo y de los *grados*, que progresivamente sustituyen a las antiguas y más largas *licenciaturas*. En el curso 2011-12 había 1.469.653 estudiantes, un 3% más que en el curso anterior; pese al aumento global *es de reseñar*, por lo que implica, *el grave problema asociado a que el número de estudiantes de la rama de ciencias ha caído casi un treinta por cien (el 29.1%) en el decenio 2001-11*. De las 50 universidades públicas, 47 son presenciales, una no lo es (UNED), y dos son especiales (la Univ. Int. de Andalucía y la Univ. Int. Menéndez Pelayo); de las 31 privadas, 5 no son presenciales (en general la 'no presencialidad' no es siempre absoluta). Si bien el elevado número de universidades citado supera o está en el límite de lo que podría ser razonable, el panorama anterior hay que completarlo con 236 campus universitarios, ubicados en municipios diferentes, que ofrecían (datos del 21-sept-12) un total de 2541 grados universitarios (= 1972 + 569, univ. públicas + privadas), 3292 (= 2607 + 685) másteres oficiales y 1751 (= 1564 + 187) doctorados, cifras que –éstas sí– requieren un análisis pormenorizado que justifique la necesidad de la existencia de esos estudios. Necesidad que debe considerarse muy especialmente en lo que concierne a las universidades públicas, pero también en lo que afecta a las privadas en la medida en que directa o indirectamente reciban financiación pública.

Por otra parte, nuestras universidades poseen una estructura demasiado homogénea y, como es fácil concluir de los números anteriores, ofrecen una gran mayoría de estudios comunes, muchos de ellos repetidos un sinnúmero de veces y, con frecuencia, dentro de reducidísimas áreas geográficas o en la misma ciudad. Las universidades españolas están poco especializadas y reproducen casi exclusivamente el mismo modelo. Al margen del número de alumnos, la diferencia entre las universidades grandes y las más pequeñas suele reducirse, sobre todo, al número de estudios que ofrecen: casi todos los títulos que pueden obtenerse en las universidades más pequeñas los ofrecen también las grandes. Sólo desde el punto de vista de la investigación son más apreciables las fortalezas de las distintas universidades en áreas específicas. Pero incluso las considerables e históricas diferencias entre las universidades tradicionales y las politécnicas se han desdibujado parcialmente en los últimos quince años: unas y otras han ido introduciendo estudios *duplicados* que inicialmente no les eran propios. Esa competencia entre ambos tipos de universidades, a menudo invocada como saludable para justificar la introducción de los nuevos estudios, no sólo es absurda sino ficticia, especialmente cuando la confortable seguridad de la financiación pública impide toda selección real. Por supuesto, no se

cuestiona aquí que pueda haber buenas universidades que, por ejemplo, compaginen simultáneamente estudios científicos y técnicos (como la *Eidgenössische Technische Hochschule* de Zúrich, excelente universidad pública que incluso incluye un departamento de ciencias sociales), sino la duplicación innecesaria de estudios en centros y universidades próximas.

Sin embargo, si se desea que España tenga universidades de verdadera calidad internacional, del tipo de las que se podría denominar *universidades investigadoras excelentes*, es deseable una mayor *diferenciación* y *especialización* de las universidades españolas. Ambos aspectos son necesarios porque, para promover el progreso y alejar el horizonte del conocimiento, *es necesario que haya algunas cumbres muy elevadas y no sólo un gran número de colinas de igual perfil*. Por supuesto, en muchas universidades españolas hay numerosos departamentos e institutos excelentes de cuya existencia hay que congratularse, pero eso no basta. Con frecuencia, éstos han sido el resultado del tesón y del esfuerzo personal de sus componentes, no del aprovechamiento de una estructura universitaria que haya facilitado su aparición y posterior desarrollo.

Por otra parte, no cabe esperar –ni es posible con los medios ahora disponibles o que pueda haber en un mejor futuro- que todas las universidades sean de excelencia. Es inevitable, pero no constituye un inconveniente, que algunas acaben concentrándose algo más en su labor formativa, como centros de calidad de enseñanza superior, que en la investigación. La sociedad necesita buenos profesionales, y esas universidades contribuirán a la importantísima labor de formarlos, siendo además transmisoras de conocimiento y de cultura a la vez que dinamizadoras de su propio entorno geográfico, quizá con algo menos de énfasis en su faceta investigadora. Ello no implica, sin embargo, que renuncien a ella, pudiendo y debiéndola mantener en algunos campos específicos. Pero de la misma forma que no cabe hacer un gran humanista o científico de todo estudiante, ni eso se requiere para que sean buenos profesionales, tampoco todas las universidades españolas necesitan estar en la primera línea investigadora. Esto es algo natural: incluso los países que poseen las mejores *research universities* del mundo tienen también muchas otras cuya faceta investigadora es menor, pero que destacan en otros aspectos. No obstante, esta Comisión de Expertos considera que cada universidad, con el apoyo de la correspondiente Comunidad Autónoma (CA), deberá decidir el lugar donde desearía estar, adoptando políticas activas con objeto de consolidarse como una universidad investigadora de calidad o, haciendo un uso distinto de su autonomía, como una buena universidad con algo menos de énfasis en la investigación. Cada universidad deberá desarrollar sus propios planes y diseñar su futuro; se trata de conseguir que, en buena medida, la propia universidad decida aquellos aspectos en los que desea destacar, adoptando las medidas necesarias para conseguirlo. Por supuesto, esta Comisión de Expertos es

consciente de que la autonomía universitaria ha estado muy limitada por razones de financiación y de que ésta es esencial para la mejora de las universidades, por lo que en este informe se formularán recomendaciones sobre este punto (cap. IV). Pero también se harán propuestas para incrementar, simultáneamente, *autonomía y responsabilidad ('accountability')*, pues no puede haber verdadera autonomía sin una mayor y mejor rendición de cuentas.

Una universidad vale, sobre todo, lo que vale su *personal docente e investigador* (PDI). Por tanto, la **selección del profesorado (cap. I)** es el aspecto más importante para dos de las funciones esenciales de la universidad, docencia e investigación, es decir, para la *transmisión y la generación de conocimiento*. De ellas depende la que, como se ha dicho, justifica la propia existencia de las universidades¹⁰: la *formación de buenos profesionales* (y de nuevos científicos). Una buena selección del PDI contribuirá decisivamente a la calidad de la universidad y al servicio que ha de prestar a la sociedad. De hecho, un ingrediente esencial que distingue y diferenciará cada vez más a las universidades, además de los medios disponibles, es la calidad y composición de su claustro de profesores. Las universidades que no se esfuerzan en seleccionar bien a su PDI no se desarrollarán de forma óptima, lo que conllevará una inevitable pérdida de buenos alumnos y de financiación. De hecho, una de las propuestas de este informe (**cap. II**) es que *es esencial la evaluación externa de las universidades*, así como que el resultado de esa evaluación sea *público* y fácilmente consultable por los alumnos y por la sociedad en su conjunto como, por otra parte, ya es rutina en muchos países. Como resultado, las universidades tendrán que competir más en la selección de su alumnado, que deberá estar exclusivamente basada en el mérito y asociada a un *sistema de becas* adecuado y suficiente que impida que ningún estudiante capacitado pueda quedarse en el camino por falta de recursos. En este sentido, y para que exista verdadera **igualdad de oportunidades**, esta Comisión recomienda que se potencie el distrito único de una manera efectiva: *ni la extracción social del alumno ni su lugar de nacimiento pueden condicionar el tipo o la calidad de la enseñanza que recibe*. Actualmente, los universitarios españoles apenas salen de sus CAs para realizar sus estudios, con los inconvenientes de todo tipo que ello conlleva. Incluso el programa Séneca, destinado a promover la movilidad universitaria dentro de España, sólo fue usado por 1871 estudiantes en 2011, un número inferior al de las becas concedidas. *Es imprescindible potenciar la movilidad de los estudiantes universitarios*.

¹⁰ Recordemos aquí las tres funciones de la enseñanza universitaria, punto de partida de la misión de la universidad, tal como las enunció Ortega y Gasset hace más de ochenta años: I, transmisión de la cultura; II, enseñanza de las profesiones; y III, investigación científica y formación de nuevos hombres de ciencia.

Otro aspecto que debe mejorar es la *internacionalización del alumnado*. Es obvio, en primer lugar, que conviene mantener y reforzar los tradicionales y estrechos vínculos con los países iberoamericanos¹¹, pero también lo es la necesidad de aumentar el número de estudiantes procedentes de otros países, y hacerlo sin que ello represente un serio quebranto económico, particularmente para las universidades públicas. Por supuesto, hay muchos estudiantes Erasmus de la UE en las universidades españolas (casi 35400 en el curso 2009/10, poco más del 2% del alumnado), aunque a muchos de ellos les impulsan razones extra-académicas para ir a ellas. No es a 'los Erasmus', aunque muy bienvenidos sean, a los que nos estamos refiriendo aquí, sino a quienes desean realizar en España sus estudios universitarios *completos* y, especialmente, a quienes vienen a obtener un *doctorado* en una universidad española. Este tipo de estudiantes dice mucho de la calidad de las universidades y centros que los acogen, pero su número es aún reducido. Por ejemplo, de las 9487 tesis doctorales leídas en 2011 un 23'6% lo fueron por extranjeros. De éstas, la mayoría lo fueron por iberoamericanos, el 62%, y un 26'7% por estudiantes de la UE27 es decir, sólo un 6'3% del total de tesis (frente al 5'6% en 2010). En muchas áreas del conocimiento la mayor presencia de estudiantes extranjeros sólo se conseguirá ofreciendo muchas clases en inglés e internacionalizando, a su vez, parte de los claustros de profesores, especialmente en las áreas científicas.

De especial importancia en la mejora del SUPE son el ***sistema y los órganos de gobierno de las universidades (cap. III)*** así como el procedimiento de selección de los cargos unipersonales (rector, decanos, etc.). La realidad es que el actual gobierno de las universidades favorece que los colectivos que las integran, parte interesada y decisoria a la vez, pugnen por *sus* intereses inmediatos y no por la excelencia académica, que es lo que necesita la sociedad. Todos los informes previos sobre el SUPE coinciden en que éste es un punto clave: con frecuencia los procesos de decisión están teñidos de corporativismo (al que la proliferación de estudios y centros no es ajena) y, siempre, son demasiado largos, complejos y plagados de burocracia e ineficiencias. No se falta a la verdad si se afirma -por ejemplo- que los actuales Claustros universitarios, con un número de claustrales excesivo a todas luces (por ejemplo, el máximo legal de 300 para la Univ. Complutense, la de Sevilla, etc), son poco eficientes. En relación con el gobierno de las universidades, el informe¹² '*Audacia para llegar más lejos*' (de Tarrach *et al.*, 2011) ya afirmaba (en su sec. 4.1) que, "de acuerdo con el planteamiento

¹¹ La universidad de Salamanca (1218) es la *madre* de las primeras universidades de las Américas: la *Real y Pontificia Universidad de México* se creó en 1545, más de un siglo antes que la más antigua de los EEUU, Harvard, cuyos estatutos son de 1650.

¹² *Audacia para llegar más lejos: universidades fuertes para la España del mañana*, informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015 (21-IX-2011) formada por Rolf Tarrach, Eva Egron-Polak, Pierre de Maret, Jean-Marc Rapp y Jamil Salmi.

que defiende la estrategia EU2015, la nueva legislación debería ir encaminada a la reducción del complejo entramado legal para lograr una mayor flexibilidad y libertad” y (sec. 4.3.1) recomendaba “que se sustituyan el Consejo Social y el Consejo de Gobierno por un único nuevo organismo... con atribuciones y responsabilidades claras, tales como el nombramiento del Rector, la aprobación del plan estratégico, del presupuesto, etc. Para lograr un funcionamiento eficaz del órgano de gobierno, éste debería estar integrado por no más de 20 personas, incluido un número considerable de miembros externos. Tal cambio en la estructura de las universidades españolas contribuiría enormemente al éxito de la estrategia EU2015”. Esta Comisión hace suyo el espíritu de estas consideraciones (véase la sec. III.2), por lo que este informe incluirá propuestas para modificar el sistema de gobierno de las universidades respetando la autonomía universitaria. Éstas insistirán especialmente en el *elevado nivel académico y científico y el prestigio de quienes deban ocupar los cargos universitarios*, incluyendo al mismo tiempo cautelas que impidan toda mediatización –sea política o de cualquier otro tipo- de los órganos de gobierno, pues éstos tendrán la responsabilidad de diseñar y ejecutar la política de sus universidades. Esta Comisión desea resaltar especialmente este punto para el *sistema español de universidades públicas*, pues *sólo una elevada competencia académica puede legitimar la participación en el gobierno de esas universidades* que, repetimos, no son patrimonio de sus miembros (estudiantes, PDI y PAS), sino de la sociedad que las financia. Por ello, entre otras propuestas, este informe recomendará que la búsqueda de *académicos* para el cargo de rector no esté circunscrita al ámbito nacional (véase igualmente el informe Tarrach *et al.*, cuadro 4.4 y punto 4.3.2).

Por supuesto, muchos aspectos del buen funcionamiento de una universidad, *aunque no todos*, dependen de su **financiación (cap. IV)**. La educación universitaria y la investigación son piezas claves en el desarrollo de un país y, por tanto, garantía de su futuro. La financiación de las universidades debe, pues, partir de la base de que *los fondos que se dedican a ellas y a la investigación constituyen una inversión más que un gasto*. Este informe propondrá un considerable incremento de esos fondos como condición necesaria *-pero no suficiente-* de la mejora de las universidades. Para ello, analizará los aspectos más relevantes de la financiación de las universidades en el cap. IV, insistiendo en que ésta no debe estar fundamentalmente vinculada a consideraciones docentes, como ahora, sino en que *la investigación deberá formar parte destacada de los criterios que determinen su financiación*¹³. Es necesario,

¹³ Al margen de los problemas actuales de la economía española conviene recordar que, en su informe de crecimiento para 2012 y 2013, la Comisión Europea alertó sobre la necesidad de priorizar siempre que fuera posible las áreas que estimulan el crecimiento: “si no es posible aumentar la inversión en algunos países dada la actual situación macroeconómica, entonces los presupuestos de I+D deberían al menos mantenerse” (*if increased investments are not possible in some countries given the current macroeconomic situation, then, at least R+D [I+D] budgets should be preserved*).

además, que el apoyo a la investigación se centre en la calidad de la producción científica, su impacto y su aprovechamiento, y menos en la cantidad.

Es evidente que la *investigación* es una parte esencial de la actividad universitaria¹⁴; es necesaria para el avance del conocimiento, para los desarrollos tecnológicos y, también, para que la docencia universitaria esté siempre al día. Una forma de medir *grosso modo* la dedicación del PDI universitario a la investigación la proporcionan los ‘tramos de investigación’ de seis años (conocidos como *sexenios*) que el profesorado funcionario (unos 50.000 en total, ver sec. I.0) tiene reconocidos. Las cifras no son alentadoras: el 37.6% del PDI funcionario no tiene ningún sexenio, el 20% sólo posee uno y el 18.4% tiene dos sexenios reconocidos. Por tanto, más de la mitad -el 57.6%- del PDI funcionario tiene un sexenio reconocido o ninguno, es decir, tiene una actividad investigadora nula o casi inexistente. Cuando se considera un mayor número de sexenios ya hay que tener en cuenta la edad pero, pese a todo, sólo el 3.7% (el 1.4%) del PDI funcionario tiene 5 (6, el máximo posible) sexenios reconocidos. La distribución de los sexenios dentro de las distintas áreas del conocimiento es muy desigual, siendo el área de Arquitectura, Ingeniería Civil y Urbanismo, el área de Económicas y Empresariales y, finalmente, la de Ciencias Sociales, Políticas, del Comportamiento y de la Educación, donde el PDI tiene menos tramos de investigación reconocidos. Al margen de las posibles matizaciones y de la cautela con la que siempre hay que considerar datos de este tipo, es evidente que el panorama de la investigación en las universidades españolas es manifiestamente mejorable¹⁵.

¹⁴ Aunque sea recordar lo obvio, el Art. 40.1 de la Ley Orgánica de Universidades (BOE núm. 307 de 24-XII-2001) establece que “la investigación es un derecho y un deber del personal docente e investigador de las Universidades”.

¹⁵ En una reciente tribuna de opinión (Junio 2011) de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) [<http://www.crue.org/MasNoticias.html?idAgenda=231&anio=2011&mes=Junio>] se afirmaba que “en el ámbito de la investigación, la producción científica española es la novena mayor del mundo: España genera el 3.4% de la producción global. Dos tercios de esta producción científica es generada en las universidades. Es un resultado más que notable si consideramos que España sólo invierte en I+D+i un 1.38% de su PIB, muy lejos del 2.3% que es la media de la OCDE. Ello revela una eficiencia extraordinaria: con poco, hacemos mucho. Con estos resultados el sistema universitario español se sitúa entre los cuatro más productivos en ciencia”. El problema, obviamente, es que esa productividad sólo mide el número y no la calidad e importancia de las publicaciones; es decir, mide muy poco (véase la sec. II.0). El número de trabajos publicados por premio Nobel en una universidad de élite es, más o menos, de unos 12000 (el *Massachusetts Institute of Technology*, MIT, recibe un Nobel en ciencias cada tres años o menos, cinco en lo que va de siglo). Si el criterio del número fuera aplicable a nuestro país, España habría obtenido varios premios Nobel en 2011. Comentarios como el citado no facilitan que la sociedad española se forme una idea precisa de sus universidades ni favorecen su mejora pues, para cambiar, hay que partir de que existen razones de peso para hacerlo. Si el sistema universitario español, pese a sus muy escasos recursos, fuera uno de “los *cuatro* más productivos en ciencia” sería objeto de estudio por muchos rectores extranjeros deseosos de mejorar la eficiencia de sus propias universidades.

Por lo que se refiere a la tecnología, véase la nota 42.

Pese a estos datos, la palabra *excelencia* se repite, una y otra vez, en todo tipo de documentos universitarios y textos legales. Pero eso no basta: es necesaria una política que la defienda activamente en la universidad. *La protección de los jóvenes brillantes* que desean seguir una carrera docente e investigadora -para convertirse en parte del PDI- *debería ser el primer paso de esa política*. Sin embargo, el actual sistema de selección del PDI universitario, al que se referirá el cap. I, favorece precisamente la *expulsión* del sistema de los becarios predoctorales (de formación del personal investigador y del profesorado universitario) que tras doctorarse completan su formación en el extranjero, pese a que los becarios suelen ser los mejores alumnos y los más motivados. Por el contrario, la constitución de los Campus de Excelencia Internacional (CEI), sí es una *excelente* iniciativa. Sin embargo, es poco realista en su forma actual¹⁶: no parece lo más adecuado agrupar universidades artificialmente ni transformar en 'excelentes' a casi todas las universidades españolas poniéndoles una etiqueta que, además, conlleva desgraciadamente una financiación muy escasa (véase la sec. II.0). *La excelencia investigadora no surgirá espontáneamente por mucho que se la mencione o se la invoque*. Es preciso, como lo hará este informe, insistir en la componente esencial de la investigación en la actividad universitaria y en mejorar su financiación, que ha de gastarse más eficientemente. Por otra parte, el aumento de la inversión española en I+D debe ser real; parte de lo que tradicionalmente se incluye en el capítulo de I+D+i no es propiamente investigación ni desarrollo, como los análisis de la Confederación de Sociedades Científicas Españolas (COSCE) ponen repetidamente de manifiesto desde hace ya años, algo que falsea las comparaciones con la inversión de otros países en I+D.

Los aspectos relativos a los *estudios y títulos académicos*, a su posible racionalización, a su reconocimiento e internacionalización, al doctorado, a la relación universidad-empresa así como a otros aspectos importantes que conciernen a los *estudiantes* –como la *igualdad de oportunidades*, las *becas*, la *movilidad* y el *empleo de los egresados*, entre otros- serán tratados en el **cap. V** y en otros puntos de este informe donde también son relevantes. En el capítulo de estudios se discutirán también las consecuencias de la implantación del *Plan Bolonia*, que ha producido considerable fatiga y tensiones en el sistema universitario español, y se propondrán medidas para paliar algunos de los

¹⁶ Para empezar, una *agrupación* de universidades geográficamente lejanas entre sí, que es lo que son muchos CEIs, *no* es ni puede ser un campus, entidad que necesariamente está muy localizada. Por el contrario, una sola universidad sí puede estar formada por varios campus, incluso lejanos; éste es el caso de la Universidad de California, UC (nota 44), con campus de norte a sur a lo largo de todo ese Estado, como Berkeley, Santa Barbara etc, tan distantes entre sí que en la práctica cada uno se considera como una universidad (aunque su nombre oficial refleja que todas ellas son campus de la misma UC: UC-Berkeley, UC-Santa Barbara, etc). En segundo lugar, la calificación de *excelencia internacional* no puede ser 'interna', sino concedida por un organismo *internacional* que juzgue esa *excelencia*, al menos, respecto a las mejores universidades europeas (véase también la nota 8).

efectos negativos de la *versión española* de ese plan, basada en grados de cuatro años y másteres de uno. Al margen de lo que se mencionará en el cap. V de este informe, la Comisión desea llamar la atención sobre la enorme e innecesaria burocracia que se ha generado invocando el *Plan Bolonia* pese a que nada tiene que ver con él. *La actual burocracia de la universidad española no constituye un problema menor que pueda ignorarse: implica un enorme despilfarro de tiempo, medios y financiación.*

Esta Comisión de Expertos desea hacer constar que *las recomendaciones contenidas en este informe no se formulan para una universidad abstracta, sino que han tenido muy en cuenta la realidad de las actuales universidades españolas* y los aspectos concretos que, en opinión de la Comisión, son más susceptibles de mejora. Fiel a la creencia de que las universidades y muy especialmente las públicas se deben a la sociedad, la Comisión ha preparado este informe evitando todo exceso de terminología específicamente académica e incluyendo ejemplos cuando se consideran ilustrativos, de forma que también sea completamente accesible a la sociedad. Las recomendaciones de este informe no pretenden configurar una universidad ideal (algo que no existe pues cada país tiene sus propias características), sino *mejorar el sistema universitario español en nuestro contexto europeo*. Por eso, y en relación a las ocasionales referencias a sistemas universitarios de otros países, esta Comisión de Expertos desea dejar constancia de que ha buscado en ellos *información* sobre su buen funcionamiento, pero no un *modelo* que trasplantar indiscriminadamente a la realidad universitaria española.

Por otra parte, las recomendaciones de este informe parten de un análisis *global* del conjunto del sistema universitario español, por lo que *muchas de ellas deben considerarse conjunta y no aisladamente*. La puesta en marcha de algunas de las propuestas de este informe podría tener un carácter voluntario e incentivado, aunque esta Comisión considera que las universidades que no las adopten quedarán en desventaja en un corto período de tiempo. En alguna ocasión esta Comisión, o parte de ella, ha estimado que se podría ir más lejos en algunos puntos. No obstante, la Comisión ha considerado que *en la reforma de algo tan importante para España como su sistema universitario procede avanzar con determinación, pero también con prudencia. Se trata de proponer cambios específicos que puedan contribuir a una considerable mejora de las universidades pero que, aun siendo importantes, no resulten de imposible aplicación* en las circunstancias actuales. Como dijo Leonardo da Vinci, *chi non può quel che vuol, quel che può voglia* ('quien no puede lo que quiere, que quiera lo que puede').

Esta Comisión confía en que las posibles reformas que se proponen en el presente informe puedan alcanzar un amplio apoyo político y social, de forma que las universidades puedan contar con un marco estable para planificar y

desarrollar su actividad a largo plazo. También sería deseable que la comunidad universitaria, como primera interesada en tener un mejor sistema de universidades, concediera un respaldo mayoritario a las reformas que aquí se recomiendan. De esta forma, las palabras que escribió Ramón y Cajal hace unos 115 años serían *-mutatis mutandis-* finalmente ajenas a nuestras universidades: “el problema principal de nuestra Universidad no es la independencia, sino la transformación radical y definitiva de la aptitud y del ideario de la comunidad docente. Y hay pocos hombres que puedan ser cirujanos de sí mismos. El bisturí salvador debe ser manejado por otros”. Pues toda reforma universitaria requiere modificar algunos aspectos del funcionamiento de las universidades, pero también implica aceptar usos nuevos.

Esta *Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español* comenzó sus sesiones en Junio de 2012. Sus miembros no han actuado en representación de ningún organismo, institución o partido político. Sus opiniones son estrictamente personales, habiendo elaborado el presente informe de forma desinteresada y con completa independencia. Antes de darle la forma final, la Comisión ha recabado y escuchado la opinión de la Junta Permanente de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), del Presidente y miembros de la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Españolas (CCSUPE), del Vicepresidente y otros representantes de la Conferencia de Estudiantes Universitarios del Estado (CEUNE) y de los miembros de las Comisiones de Educación del Congreso de los Diputados y del Senado. Esta Comisión desea agradecer sinceramente tanto el tiempo dedicado a esas comparecencias como las valiosas opiniones recibidas y, también, las de otras personas que se han dirigido individualmente a algunos miembros de la Comisión. Todas ellas, sin duda, han enriquecido el presente informe.

I. Selección del personal docente e investigador (PDI) de las universidades públicas

Una universidad vale, sobre todo, lo que vale el claustro de su personal docente e investigador. Por tanto, la adecuada selección de su profesorado, y en especial la captación de los jóvenes brillantes, es un aspecto fundamental del funcionamiento de las buenas universidades.

Una mejor selección del PDI requiere, en primer lugar, que las comisiones que se encarguen de esa misión posean un elevado nivel académico y que esa selección sea pública y abierta a candidatos de cualquier nacionalidad. Recordemos lo que decía en el s. XIII Rodrigo Ximenes de Rada en su Historia de Rebus Hispaniae (1,7, cap. 24) sobre Alfonso VIII de Castilla, que puede considerarse el fundador de la antigua Universidad de Palencia (1212): "Llamó a hombres sabios de la Galia y de Italia, para procurar que la sabiduría nunca estuviese ausente de su reino y congregó maestros de todas las facultades en Palencia, concediéndoles buenos estipendios, para que los saberes de cualquier especialidad aprovecharan a todos los amantes del estudio como el maná bíblico". No cabe mejor programa universitario en cuatro líneas, y hace ocho siglos.

1.0 CONSIDERACIONES GENERALES Y SITUACIÓN ACTUAL

La LOMLOU establece, en su Art. 45, que 'el PDI de las universidades públicas está compuesto por los *funcionarios* de los cuerpos docentes universitarios y por el *personal contratado*'. Este segundo tipo (Arts. 48-55) incluye la existencia de *profesorado contratado doctor* (Art. 52) *con contrato indefinido y a tiempo completo*, que se celebrará 'con doctores que reciban la evaluación positiva por parte de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) o del órgano de evaluación externo que la ley de la Comunidad Autónoma determine'. Así pues, el profesorado con *vinculación permanente a las universidades públicas* está hoy compuesto de a) *catedráticos de universidad (CU)* y *profesores titulares (TU)*, que son *funcionarios*, y de b) *doctores contratados de forma indefinida*. Al grupo de funcionarios (CU y TU) hay que sumar los *catedráticos y titulares de escuela universitaria (CEU y TEU)*, cuerpos hoy en proceso de extinción sobre los cuales, por tanto, ya no procede pronunciarse. La distribución actual es la siguiente (datos del 17-X-2012):

- *Funcionarios*: 11748 CU y 30876 TU, lo que da un factor CU:TU de 1 : 2'6. A éstos hay que sumar 1411 CEU y 7066 TEU; en total, 51101 funcionarios. A estas cifras hay que añadir (los datos que siguen son algo

más antiguos, del 1-I-2011) 1095 *interinos* de estos cuerpos, 9 (CU) 895 (TU), 1 (CEU) y 190 (TEU).

- *PDI doctor con contrato indefinido*: 8556 (incluyendo aquí el ‘contrato fijo discontinuo’), un 15% del total de PDI permanente.
- *PDI con contrato de duración determinada*: 42266.

La *vía funcional de acceso del PDI universitario* se fundamenta en la extensa legislación sobre la función pública, que parte del Art. 103.3 de la Constitución Española. Éste establece que el acceso a la función pública debe ser ‘*de acuerdo con los principios de mérito y capacidad [...con] garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones*’. Y, si bien no es un requisito universal en Europa (la excepción más notoria, pero no única, la constituye el Reino Unido, que posee algunas de las mejores universidades del mundo), la condición de funcionario del profesorado *permanente* de las universidades públicas continúa establecida con matices diversos en buena parte de la Europa continental donde, obvio es decirlo, también hay buenas universidades. Por su parte, los *doctores con contrato indefinido no son funcionarios*. No obstante, unos y otros necesitan actualmente, como requisito previo, haber superado la acreditación de la ANECA o de la correspondiente CA. Parece claro, sin embargo, que *aumentar la calidad del PDI del SUPE requiere mejorar y agilizar el proceso de selección ante las cambiantes necesidades de las universidades*.

En líneas generales, esta Comisión considera que,

- por lo que se refiere al ***profesorado no permanente*** las previsiones de la LOMLOU (véase su título IX, cap. I, sec. 1ª) pueden mantenerse sin cambios esenciales y que,
- por lo que se refiere al ***profesorado permanente funcionario***, el *actual sistema de acreditaciones nacionales*, que tiene lugar de forma *no presencial* a través del programa ACADEMIA de la ANECA, no presenta las debidas garantías académicas ni jurídicas que garanticen la selección de los mejores (véase la sec. I.4). Por otra parte, *los más de cinco mil acreditados sin plaza* (octubre de 2012) muestran que el actual sistema de acreditaciones no presenciales ha alcanzado su colapso: *hay 1853 acreditados como CU y 3253 como TU aún sin plaza*¹⁷ (se acredita anualmente como catedráticos, por ejemplo, a un millar de candidatos). Como indican las cifras, las acreditaciones conllevan una enorme burocracia para la ANECA (y no menor para los candidatos). También

¹⁷ Por otra parte, ya es PDI funcionario un total de 10592 acreditados, correspondientes a un total de 3972+3380 titulares y 3240 catedráticos, que representan el 67.5% de los acreditados. Los 5106 acreditados sin plaza citados en el texto representan el 32.5% restante. La *tasa de éxito* en las acreditaciones (evaluación positiva) es alta, de casi el 69% para CU y del 67.2% para TU respecto del total de evaluados.

dificultan extraordinariamente, o hacen imposible, la presencia de PDI extranjero en el SUPE¹⁸.

I.1 PROPUESTAS PARA LA SELECCIÓN DEL PDI

Es necesario que las universidades tengan capacidad para aprovechar las oportunidades y captar profesores e investigadores de primera fila con facilidad e independientemente de su origen. Actualmente esto es muy difícil, incluso imposible en la práctica, con el actual sistema de acreditaciones de la ANECA. Por otra parte, el procedimiento de contratación del PDI debe incitar a las universidades a buscar y defender la calidad de su PDI ante el riesgo de ver reducida su financiación, que debería estar parcialmente ligada a la evaluación de sus resultados.

Las propuestas que siguen pretenden *mejorar el sistema* de selección del PDI, tanto en *calidad* y en *agilidad* de contratación, como en la *transparencia pública* y en las *garantías* debidas y exigibles a todo proceso de selección. *Salvo especificación contraria, lo que sigue se refiere a las universidades públicas, pero el espíritu -y en ocasiones también la letra- de muchas de las recomendaciones también es aplicable a las privadas.*

I.1.1 PROPUESTAS PARA EL PDI CON VINCULACIÓN NO PERMANENTE

En general, pueden mantenerse las previsiones de la LOMLOU (no obstante, veáse más adelante el punto I.3.3 que se refiere al paso de las plazas temporales a permanentes o del tipo ‘*tenure track*’). Más específicamente, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. es conveniente que las universidades incrementen la oferta de *Profesores Ayudantes*, con una ocupación de las plazas muy limitada en el tiempo¹⁹ y absolutamente improrrogable. Su escasez actual es resultado de la errónea premisa de que todo Profesor Ayudante debe acabar siendo Profesor Titular, lo que ha llevado a las universidades a no ofrecer plazas de Profesores Ayudantes pese a que pueden constituir el primer paso de una carrera académica.

¹⁸ Es cierto que la imposibilidad de discriminar dentro de la UE ha *obligado* a que ya exista, al menos en las áreas científicas, *algún* PDI no español de la UE (incluso funcionario), pero se trata de casos excepcionales. Las dificultades resultan insuperables para los no comunitarios.

¹⁹ En estos momentos es posible *encadenar* un nombramiento de *profesor ayudante* y de *profesor ayudante doctor* hasta un total conjunto de 8 años (sea en la misma o en distinta universidad, LOMLOU Art. 50d). Este límite parece excesivo y no debería superarse en ningún caso.

2. los *Profesores Asociados* deberían responder al espíritu y la letra del Art. 53 de la LOMLOU (*i.e.*, profesionales muy cualificados que se prestan a ofrecer temporalmente su experiencia o especiales conocimientos a las universidades);
3. es conveniente que la selección de *Profesores Eméritos* (Art 54bis) incida más en los méritos investigadores, requiriendo *al menos* cuatro tramos de investigación o sexenios reconocidos (véase el punto I.3.5). A este respecto se recomienda que la condición de emérito sea concedida de forma automática a todo candidato con seis sexenios.
4. conviene que la posible participación en la docencia de doctorandos y asimilados se limite estrictamente a algunas clases prácticas y similares para no distraer a este grupo de su objetivo fundamental: investigar, completar una buena tesis, ampliar conocimientos para su futura docencia, etc.

I.1.2 RESUMEN DE PROPUESTAS PARA LA CONTRATACIÓN DEL PDI PERMANENTE

Con objeto de mejorar la selección del PDI *permanente* de las universidades públicas se recomienda:

1. Para una futura ley: reforma del acceso a las plazas de PDI permanente por medio de ***dos vías, diferentes y complementarias***:
 - una ***primera vía***, de ***acreditaciones públicas nacionales*** en los dos niveles actuales de *profesor titular* y *catedrático*. Las universidades seleccionarían después a los acreditados como hasta ahora. Este PDI mantendría el carácter funcional para ambos cuerpos, CU y TU, para los ciudadanos españoles y de la UE (véase, no obstante, el punto I.3.13).
 - una ***segunda vía***, de ***contratación directa e indefinida por las universidades de doctores españoles y extranjeros***, también como CU y TU, sin restricción. En esta vía, *no sería necesaria la acreditación previa de la ANECA salvo que las CAs y las propias universidades así lo establecieran*.

De acuerdo con la actual LOMLOU (Art. 48.4), el PDI contratado puede alcanzar el 49% del total de PDI de la universidad. Actualmente, el PDI doctor con contrato indefinido representa el 15%. Hay, pues, amplio margen de autonomía de contratación directa por las universidades, entendido ese porcentaje como equivalente a tiempo completo, que podría ampliarse si fuera necesario.

2. Modificar de forma urgente, en espera de la reforma que se propone en el punto 1 anterior, el baremo y el procedimiento de las presentes acreditaciones no presenciales de la ANECA, por ser muy inadecuado (sec. 1.4).
3. Una vez establecido el sistema de *acreditaciones públicas nacionales*, la ANECA perdería sus actuales competencias como *agencia acreditadora del PDI de las universidades (programa ACADEMIA)*. Esta competencia se mantendría en el caso de *doctores contratados directamente* tanto por las universidades públicas como para las privadas si, por decisión de éstas y de sus CAs, se mantuviera para ellos el requisito de acreditación previa por la ANECA.
4. Una vez establecido el sistema de *acreditaciones públicas nacionales*, los *acreditados por la ANECA aún sin plaza en una universidad del SUPE* pasarían a estar equiparados a los acreditados por el nuevo sistema de *acreditaciones públicas*, con idénticos derechos que éstos.

A continuación se especifican con más detalle estas propuestas.

I.2 RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LAS DOS VÍAS PROPUESTAS PARA LA CONTRATACIÓN DE PDI PERMANENTE

I.2.1 SISTEMA DE ACREDITACIONES PÚBLICAS NACIONALES

1. Se propone que las plazas de PDI sean de los dos tipos actuales, *titular* y *catedrático*, y que las acreditaciones en ambas modalidades sean convocadas en un ***número determinado y muy levemente superior al de las plazas ofrecidas por las universidades***, según las previsiones de necesidades para un futuro inmediato. La limitación sobre el número es esencial para que exista una verdadera selección entre los candidatos. A estas plazas se podría concurrir sin más requisito que el título de doctor.
2. *Se recomienda que la oferta de plazas en el sistema de acreditaciones públicas en las distintas áreas del conocimiento tenga carácter y planificación nacionales, en coordinación con las CAs y las universidades del SUPE con objeto de preservar su autonomía.*
3. Se recomienda que las comisiones seleccionadoras estén formadas por cinco especialistas, todos ellos seleccionados por sorteo, de igual o mayor nivel que el de la plaza convocada y con presencia de, al menos, dos catedráticos en el caso de las titularidades.

4. Para **garantizar que las comisiones tengan un adecuado nivel científico**, se recomienda que sólo formen parte de las comisiones los profesores permanentes que tengan concedido un número de sexenios próximo al período de tiempo necesario para obtenerlos, con un mínimo de dos. Este período se contará desde el año que marca el inicio del primer sexenio hasta el año con el que concluye el último sexenio concedido, el cual no podrá tener una antigüedad de siete²⁰ o más años. A los efectos de determinar la ‘proximidad’ o relación aceptable entre los sexenios concedidos y posibles, se recomienda que el *cociente entre los años correspondientes a los sexenios concedidos y el total de años completos necesarios para obtenerlos sea de 0.85 o más*, lo que *equivale en promedio a obtener un sexenio cada siete años como máximo*²¹.

5. En el sistema de **acreditaciones públicas** se obtendría primero la condición de acreditado como profesor titular o catedrático tras pruebas públicas con dos ejercicios. El primero sería semejante para titularidades y cátedras y consistiría en la discusión del CV y del proyecto docente e investigador con el candidato; el segundo podría incluir la exposición de una lección del proyecto docente (titularidades) y de un trabajo de investigación propio (cátedras).

En el caso de que el número de candidatos fuera superior al triple de las acreditaciones públicas convocadas, la comisión procedería a seleccionar previamente entre ellos un número igual al triple de esas acreditaciones, dando la debida publicidad a los criterios seguidos y enviando individualmente a los candidatos que no superasen esa selección la correspondiente justificación debidamente motivada. Los restantes candidatos (la ‘short list’) serían convocados seguidamente para realizar públicamente los ejercicios.

La primera prueba sólo podría ser superada, como máximo, por un número de candidatos igual al doble del de las acreditaciones convocadas, que podrían no cubrirse en su totalidad.

6. Después, las universidades contratarían dentro del grupo de los ya acreditados. Para ello la comisión correspondiente, nombrada por la universidad que ofrece la plaza y cuyo nivel científico se debería garantizar como en las comisiones públicas acreditadoras (punto 4), formularía una propuesta razonada de contratación tras una entrevista y/o prueba a los candidatos acreditados, de acuerdo con lo establecido

²⁰ Siete años para que haya habido tiempo, en su caso, para la resolución de la solicitud del siguiente sexenio.

²¹ Los cocientes 12/14, 18/21, 24/28 obviamente son iguales ($6/7 = 0.857$) y superan el criterio.

por la universidad y con las limitaciones del punto I.3.1a) para prevenir la endogamia. *De obtenerla un español o ciudadano de la UE obtendría la condición de funcionario.*

7. Se recomienda que las acreditaciones públicas estén abiertas no sólo a doctores ciudadanos de la UE sino también a los no comunitarios²², con la única diferencia de que una posterior contratación por las universidades a los no comunitarios no serviría para obtener la condición de funcionarios. Los extranjeros podrían dar las clases en inglés, comprometiéndose a darlas en español, al menos en las áreas no científicas, en un período de dos o tres años.
8. *Los acreditados por el sistema de acreditaciones públicas tendrían carácter de acreditados nacionales del SUPE y podrían optar, en ese momento o en cualquiera otro en el futuro, a las plazas ofrecidas por cualquier universidad española; su salario básico estaría fijado por criterios nacionales, como hasta ahora, salvo en los complementos que pudieran ofrecer las CAs o las propias universidades (véanse los puntos I.3.1b y I.3.7).*
9. *Una vez establecido el sistema de acreditaciones públicas nacionales, los acreditados por la ANECA aún sin plaza en las universidades pasarían a estar equiparados a los acreditados por el nuevo sistema de acreditaciones públicas (véase el punto I.4.2.5).*
10. *Se recomienda que toda política de plazas en la vía de acreditaciones públicas nacionales esté basada en una oferta moderada, pero constante en el tiempo.* Esta Comisión recomienda especialmente evitar la situación que viene repitiéndose desde hace decenios -la alternancia de períodos de relativa abundancia y de otros de gran escasez de plazas- que conduce a que el SUPE no seleccione sólo a buenos candidatos en el primer caso y a que se pierdan muchos de éstos en el segundo.

I.2.2 CONTRATACIÓN DIRECTA E INDEFINIDA DEL PDI DOCTOR POR LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

1. *Se recomienda que este tipo de contratación esté abierto tanto a doctores españoles como de la UE y extracomunitarios, en los dos niveles de titular y catedrático (véase también el punto I.3.3).* La contratación directa no otorgaría la condición de funcionario.

²² El reconocimiento de los títulos extranjeros (en particular de doctor) podría realizarse de forma automática y externa aceptando, por ejemplo, los títulos de las 150 o 200 mejores universidades del mundo según el ARWU de Shanghai (nota 8) y análogas (como ya hacen algunos países). Para las universidades no incluidas en esa lista, se recomienda la agilización de los trámites.

2. *El procedimiento de selección sería público y establecido por la propia universidad en uso de su autonomía, que indicaría la banda salarial ofrecida. Los comités de selección, de cinco miembros, incluirían necesariamente tres catedráticos de universidad con sexenios como en el punto I.2.1.4; se recomienda que al menos dos de sus miembros no pertenezcan a la universidad que ofrece la plaza. También podrían formar parte de estas comisiones reconocidos investigadores en la materia, no necesariamente universitarios ni españoles.*
3. *La selección incluiría una entrevista y una prueba oral, ambas públicas, en la que el candidato expondría su CV, trayectoria y sus proyectos (que podría hacerse en inglés o, en su caso, en otro idioma que fuera especialmente relevante en el área de conocimiento de la plaza ofrecida). La comisión haría una propuesta de contratación al Rector, incluyendo una recomendación sobre el salario, en la forma establecida por las propias universidades en uso de su autonomía.*
4. *Estas plazas podrían ser convocadas, además, con un marcado o incluso exclusivo perfil investigador, de acuerdo con las necesidades del centro al que correspondería la plaza y las condiciones de la universidad contratante.*
5. *Los profesores contratados por esta vía serían elegibles para cargos académicos como los funcionarios, y podrían tener igualmente sexenios y complementos por docencia (quinquenios).*
6. *Se recomienda reservar un cupo de la plantilla de profesores contratados permanentes a profesores extranjeros de reconocido prestigio (por ejemplo, un 1% del total del PDI permanente) para fomentar la internacionalización del SUE.*

I.3 OTRAS RECOMENDACIONES SOBRE LA SELECCIÓN DEL PROFESORADO Y SOBRE EL PDI EN GENERAL

1. *Prevención de la endogamia*²³.

a) Se recomienda impedir cualquier tipo de contratación por una universidad de un doctor propio, salvo que éste hubiera estado

²³ La endogamia que se desea prevenir no debe confundirse con la posibilidad (deseable) de poder formar y mantener grupos investigadores estables de calidad; la diferencia radica en que, en el crecimiento típicamente endogámico, el grupo impide que haya una evaluación externa real.

previamente vinculado a otra universidad, institución académica o centro investigador reconocido, español o extranjero, por un período *no inferior* de 36 meses;

b) *Se recomienda que existan, además, complementos salariales para el PDI ligados al rendimiento investigador en su conjunto*²⁴ (por ejemplo, del Centro, Departamento, Instituto, etc.) que incentive la selección de los mejores.

2. **Internacionalización de las convocatorias.**

Las convocatorias de plazas de PDI deberían ser internacionales (no sólo, en su caso, a través del BOE o diario oficial correspondiente). Se recomienda que las vacantes aparezcan en inglés en las webs de las universidades y, en cualquier caso, en una sección especial de la web del Ministerio como, por ejemplo, '*Open positions in Spanish universities*'.

3. **De la contratación temporal a la permanente: plazas 'tenure track'.**

Esta Comisión recomienda que las universidades, de acuerdo con sus posibilidades, ofrezcan contratos²⁵ a *doctores* por un tiempo de cinco años con la indicación de que esas plazas *podrían* transformarse en plazas permanentes de PDI contratado doctor. Se recomienda, con objeto de favorecer a los jóvenes brillantes, que esas plazas se ofrezcan exclusivamente a candidatos cuyo *título de doctor* no tenga más de *diez años* de antigüedad en la fecha de la convocatoria.

La transformación de ese contrato en indefinido como profesor titular contratado, con la consiguiente repercusión salarial, requeriría que *la labor realizada por el doctor en esos cinco años superase las condiciones establecidas por la universidad, que deberían implicar un elevado nivel científico*. En caso de no superarse el nivel exigido tras los 5 años, el contrato no podría ser renovado en ningún caso ni por ningún período de tiempo siguiendo el principio de '*up or out*', circunstancia que debería constar en el anuncio de la convocatoria de las plazas de este tipo.

Las plazas del magnífico programa Ramón y Cajal aceptadas por las universidades podrán ser consideradas por éstas como plazas '*tenure track*' ('hacia el contrato permanente') en iguales condiciones que las plazas propias.

²⁴ Si una fracción del salario individual depende del rendimiento de los demás, habrá un interés adicional en captar a los mejores.

²⁵ No se está pensando aquí en los actuales profesores asociados que, como se ha mencionado, deberían volver a su espíritu original (profesionales muy cualificados que ofrecen temporalmente su conocimiento/experiencia a una universidad) y, por tanto, a representar un porcentaje insignificante del PDI contratado a tiempo parcial.

4. **Creación de cátedras especiales con nombre (cátedras extraordinarias o 'named chairs').**

Sería deseable potenciar el mecenazgo, con un trato fiscal muy generoso, de forma que en las universidades españolas fueran frecuentes las cátedras extraordinarias o 'con nombre', tan comunes en las universidades anglosajonas. Las empresas también podrían financiar cátedras sobre materias específicas (pero no condicionar la selección de sus titulares).

5. **Tramos de investigación²⁶ de seis años o 'sexenios'**

Esta Comisión recomienda el uso de los sexenios de investigación como una *primera* forma, sencilla y eficaz, de medir y premiar la actividad investigadora del PDI.

Se recomienda que los sexenios:

- estén mejor retribuidos (y de forma creciente, más el segundo que el primero, el tercero que el segundo, etc) y con independencia del cargo (titular o catedrático) con el que se hubieran obtenido;
- se puedan conceder con independencia del tipo de dedicación del PDI (i.e., a todo funcionario o contratado que los solicite) de forma que no estén limitados a los funcionarios;
- no estén limitados a los seis actuales y, finalmente,
- *que sean públicos y fácilmente consultables en las páginas web de las universidades.*

Se recomienda el uso de los sexenios como criterio básico para:

- pertenecer a comisiones de selección de PDI;
- determinar la carga docente, que debería ser menor con más sexenios, siempre que el último sexenio no fuera seguido por siete años 'en blanco' (i.e., sin otro que le sucediera) a menos que se tuvieran ya cinco sexenios ;
- ocupar cargos académicos de responsabilidad. Para los cargos de Rector, Vicerrector, Decano y Director de Escuela o de Departamento se recomienda tener al menos 3/2/2/2 sexenios respectivamente, que deberán estar 'vivos' según el criterio que se indica para los sexenios de los miembros de las comisiones en la

²⁶ Desde hace ya mucho tiempo, los sexenios juegan un papel que va más allá del carácter de 'complemento de productividad' (para el PDI funcionario de las universidades y de las escalas del CSIC) que tenían cuando fueron establecidos en 1988. La concesión de los sexenios [hoy regida por el BOE 29-XI-2012, p. 82662] y su actual papel en muchos ámbitos aconsejan potenciar el papel de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) que los concede.

Retribuir mejor los sexenios conducirá a fomentar la investigación en la universidad y a que su importancia sea más claramente percibida. Como se decía en el Preámbulo, en estos momentos el 36.6% del PDI funcionario no tiene ningún sexenio, y el 20% posee uno; sólo el 1.4% del PDI posee los seis que hoy constituyen el máximo posible.

sec. I.2.1.4, salvo que se tengan ya cinco o más sexenios. Este requisito de sexenios no será necesario para los candidatos extranjeros si su nivel académico es suficiente a juicio del Consejo de la Universidad (sec. III.2.2).

6. No valoración de la gestión.

Esta Comisión recomienda que la gestión no sea valorada como mérito para las plazas de PDI, pues no forma parte del bagaje intelectual necesario para ser un buen profesor e investigador²⁷.

Se recomienda que la gestión tenga, por otra parte, incentivos económicos adecuados así como la tradicional disminución de obligaciones docentes. Los complementos temporales por cargos de gestión no deberían ser consolidables en ningún caso.

7. Capacidad de las universidades para ofrecer complementos salariales.

Las universidades deben tener capacidad para mejorar los salarios de su PDI permanente y para captar talento y/o retener a los mejores, estableciendo incentivos, incluso de forma negociada con los interesados, y ello por razones de excelencia investigadora (véase también el punto I.3.1b).

8. Mayor internacionalización y movilidad del PDI.

Se recomienda fomentar, tanto desde el Ministerio como desde las CAs, los *programas de años sabáticos en universidades de prestigio y los de sabáticos y visitas de extranjeros en España*, que tan provechosos han sido para la internacionalización de las universidades. Igualmente se recomienda el intercambio de profesores (*también con el CSIC*) y los convenios de cooperación internacional entre universidades.

9. Programas de atracción de profesorado de excelencia.

Se recomienda fomentar –al margen de lo anterior- programas de este tipo con financiación externa a la universidad. Buenos ejemplos son los programas ICREA en Cataluña o Ikerbasque en el País Vasco, con

²⁷ La excelencia docente e investigadora de un posible gestor puede favorecer su gestión académica, al menos por la especial sensibilidad que cabe suponerle para la docencia y la investigación, pero la recíproca es falsa. Premiar la gestión *per se* sólo ha promovido que se genere más gestión y burocracia cuyo fin es proporcionar ‘méritos’ por gestión al CV de quienes participan en ella, en detrimento de la docencia y la investigación. Por otra parte, si de verdad se *valorara* la gestión, habría que hacerlo con frecuencia *negativamente*, al igual que se hace cuando se juzgan trabajos de investigación erróneos.

Es cierto que la valoración de la gestión como mérito para la carrera del PDI ha contribuido en parte a que, actualmente, no haya dificultades para cubrir los distintos cargos académicos. Pero esto se consigue también con los tradicionales incentivos económicos y menores obligaciones docentes, sin producir los inconvenientes que la valoración de la gestión como ‘mérito’ ha tenido y sigue teniendo.

resultados positivos para las universidades de ambas comunidades autónomas.

10. *Modificación del régimen de incompatibilidades y excedencias del PDI.*

Convendría reconsiderar el régimen de incompatibilidades del PDI permanente a la luz de la experiencia obtenida en los últimos decenios rebajando sus exigencias, quizá aumentando un poco las horas de la dedicación parcial de forma que permitiera –por ejemplo- ocupar algunos cargos académicos unipersonales (Director de Departamento o Decano). Parece claro que, en algunas áreas del conocimiento más próximas al ejercicio profesional, se produce una pérdida de personas de valía para esos cargos por ese motivo.

Se recomienda que las excedencias y comisiones de servicios del PDI estén *limitadas* al período de hasta cinco años dentro del cual la LOMLOU (Art. 67) permite el reingreso automático, y que no se concedan por períodos superiores²⁸.

11. *Fomento de la relación universidades públicas–CSIC*

Se recomienda superar las rigideces actuales y facilitar el trasvase del personal docente e investigador entre ambas instituciones.

12. *Mejora de la selección y eficacia del Personal de Administración y Servicios (PAS).*

El PAS constituye un sector esencial en el buen funcionamiento de una universidad; en el curso 2010-11 había 54461 miembros del PAS en el SUPE, con un cociente PDI/PAS de 1,4 en equivalente a tiempo completo (*Datos y cifras del SUE, 2012-13, MECD (2012)*).

Se recomienda mejorar su selección introduciendo criterios de calidad y de rendimiento específicos para el PAS. Una observación semejante se aplica al *Personal Técnico de Apoyo*, con frecuencia suplido por figuras no previstas para esa labor o con formación claramente inadecuada. Se recomienda igualmente mejorar la eficacia de las *Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación* (las OTRIs), esenciales para agilizar la relación universidad-empresa (sec. IV.0).

Es imprescindible, por otra parte, evitar la actual '*PASificación*' del PDI que, desde hace años y al amparo de las mal llamadas 'nuevas' tecnologías, está asumiendo cada vez más funciones administrativas que no le son propias.

²⁸ Se trata de evitar el reingreso de una persona ya completamente ajena a la labor que en su día desempeñó. La práctica de evitar las excedencias excesivamente largas es común en muchas buenas universidades: L. H. Summers, director del *US National Economic Council* bajo el presidente Obama, dimitió de su cargo para no perder su cátedra en Harvard, que sólo la guarda dos años; A. Goolsbee, principal asesor económico de Obama, dejó su puesto para no perder su cátedra en Chicago.

13. Sobre una posible ‘desfuncionarización’ del PDI.

La contratación directa indefinida de doctores podría proporcionar una transición hacia una ‘desfuncionarización’ del PDI universitario aumentando el porcentaje del PDI contratado de todo tipo que permite la actual LOMLOU (el 49%, Art. 48.4). No obstante, *esta Comisión recomienda mantener la limitación actual entendido ese porcentaje a tiempo completo, así como la disminución del PDI contratado temporalmente, restringiendo los contratos temporales a las figuras originalmente previstas* (lo que se aplica especialmente a los profesores asociados).

I.4 MODIFICACIÓN, CON CARÁCTER URGENTE, DEL BAREMO DE LA ANECA PARA LAS ACREDITACIONES

I.4.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

El procedimiento que se ha venido aplicando desde hace años para las acreditaciones nacionales como requisito previo para la selección del PDI funcionario, así como los principios que lo inspiran, son inadecuados (Anexo I). En efecto, todo el proceso de acreditaciones de la ANECA ofrece serias dudas, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el académico.

Desde el *punto de vista jurídico*, cabe mencionar las siguientes: el Art. 46.1a de la ley de fundaciones (ley 50/2002, BOE núm. 310 del 27-XII.2002) que establece que “las Fundaciones (y la ANECA lo es) del sector público estatal...no podrán ejercer potestades públicas”; el Estatuto del Empleado Público (Ley 7/2007, BOE núm. 89 del 13-IV-2007), que obliga a la transparencia del procedimiento en su Art. 55.2.b (y el de la ANECA es opaco); otros preceptos de ese Art. 55 que son dudosamente preservados en el proceso de acreditación, como el 55.c que requiere “profesionalidad de los miembros de los órganos de selección”, la cual no puede existir pues los ‘expertos’ sólo pertenecen al campo general, pero no son necesariamente *especialistas* (del área de conocimiento específica del candidato), algo imprescindible para juzgar con conocimiento de causa; algún aspecto de las garantías de esa misma ley que se refieren a los procesos selectivos; la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (Ley 30/1992 del 26 de nov., BOE núm. 285 de 27-IX-1992), que en el Art. 35 A) y B) establece el derecho “a conocer en todo momento el estado de la tramitación de los procedimientos en los que estén interesados y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos” y a “identificar las autoridades y el personal de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos”, algo difícil en la práctica pues el proceso acreditador de la ANECA es secreto. De hecho, el solicitante sólo recibe un breve informe final,

firmado institucionalmente por la dirección de la ANECA. A lo dicho hay que añadir que la opacidad del procedimiento hace imposible detectar toda posible relación entre juzgadores y candidato, por lo que la ANECA suprime de hecho las garantías que establece el Cap. III (Abstención y Recusación) de la citada ley de Procedimiento Administrativo.

Desde el *punto de vista de la eficacia académica de la ANECA como sistema de selección de los mejores PDI*, el baremo que regula y valora los méritos de los candidatos [BOE de 6-X-07, p. 40653] es notoriamente inadecuado²⁹. Baste decir que no permitiría acreditar como catedrático a más de un premio Nobel³⁰ y que perjudica muy especialmente a los jóvenes más brillantes -precisamente a los que las universidades más deberían proteger- facilitando su expulsión del sistema universitario. De hecho, si bien es importante captar a un premio Nobel, que frecuentemente tiene su carrera tras de sí, no lo es menos no perder a nadie que pudiera llegar a serlo.

I.4.2 RECOMENDACIONES

A la luz de las consideraciones anteriores, esta Comisión recomienda modificar con *urgencia* el baremo para las acreditaciones no presenciales del programa ACADEMIA de la ANECA, *en tanto se establece el nuevo sistema de acreditaciones públicas* que las sustituya, en los siguientes términos:

1. incrementando muy considerablemente los puntos por méritos investigadores y de transferencia (por ejemplo, al 85% del total o, al menos, 20 puntos por sexenio de investigación *a título orientativo*³¹).

²⁹ El baremo que rige las acreditaciones fue muy criticado cuando se publicó (BOE 6-X-2007, p. 40653), de lo que se hicieron eco revistas científicas internacionales (véase <http://ergodic.ugr.es/baremo/>).

³⁰ El baremo de la ANECA otorga 55 puntos por 'investigación' (el *máximo* hasta para un Nobel), 35 por 'actividad docente y profesional' y 10 por 'gestión, administración y otros méritos'. Al margen de la presunción que supone calibrar con una precisión del 1%, basta observar que un Nobel joven que haya dado pocas clases y que no sea proclive a la gestión universitaria podría no llegar, *aplicando el baremo de la ANECA*, a los 80 puntos necesarios para su acreditación como catedrático (éste sería el caso de K. Novoselov; véase http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/physics/laureates/2010/novoselov.html). Incluso el Einstein de 34 años que en 1913 aceptó su cátedra berlinesa hubiera tenido dificultades *si se le hubiera juzgado con el baremo de la ANECA*. Einstein aceptó la cátedra con la condición de no tener obligaciones docentes, así que el Nobel (1921) tampoco hubiera ayudado mucho salvo que se incluyera en el capítulo de 'otros méritos' (aunque no serían *otros*, sino los *mismos* méritos de investigación).

Si el baremo de la ANECA resulta impropio con académicos verdaderamente excepcionales, cabe imaginar las desviaciones a las que puede dar lugar con candidatos que son simplemente buenos.

³¹ Por supuesto, sería mucho mejor valorar la calidad de la investigación que reflejan los sexenios, que puede ser muy diferente. *Pero esta evaluación detallada de los méritos investigadores tampoco resuelve el problema de las acreditaciones de la ANECA*: requeriría numerosas comisiones de *especialistas del área* de probada competencia, mucha mayor burocracia, tiempo y consumo de recursos. Es evidente que, llegados a esto, es mucho mejor, rápida y transparente la acreditación pública del PDI que se propone en este informe; además, el número de candidatos se reduciría muy considerablemente.

2. reduciendo complementariamente (por ej. al 15%) los méritos por 'docencia'. Es inapropiado valorar los méritos docentes por el número de años que el candidato ha dado clase³² o por los cursillos de 'innovación educativa' que ha seguido (de hecho, estos 'méritos' están generando la proliferación de 'cursillos' sin valor alguno). En el caso de titulares, la supervaloración de lo que la ANECA entiende por 'méritos docentes', va directamente contra la etapa más formativa y fértil de los candidatos jóvenes y desincentiva la ampliación de estudios en el extranjero.
3. eliminando por completo del baremo los 'méritos por gestión' (véase el punto 1.3.6)

Por lo que se refiere al *procedimiento*,

4. se recomienda que la resolución de la ANECA se tome con las debidas garantías para el candidato y que esté mejor argumentada.

Una vez establecida la selección del PDI permanente por las dos vías descritas de *acreditación pública nacional* (sec. 1.2.1) y *contratación directa indefinida* por las propias universidades (sec. 1.2.2),

5. la ANECA dejaría de tener competencias en la contratación del PDI por la nueva vía de *acreditaciones públicas* nacionales, pudiéndolas mantener para los *contratos* de PDI doctores de las universidades públicas y privadas que, de acuerdo con sus CAs, establecieran para estos contratos el requisito previo de la acreditación.

En lo demás, la ANECA mantendría sus competencias actuales.

Finalmente, al objeto de establecer una transición suave entre el sistema de acreditaciones no presenciales de la ANECA y las acreditaciones públicas que se proponen en este informe,

6. se recomienda que las acreditaciones públicas del PDI no entren en vigor hasta pasados tres meses de su publicación en el BOE, período en el que se mantendrían las acreditaciones de la ANECA teniendo en cuenta el punto 4 anterior.

³² A los estudiantes no les interesa el número de años que un profesor ha dado clase, sino sólo si las da bien. Y para juzgar esa capacidad pedagógica, es imprescindible oír impartir una clase o seminario, posibilidad que no existe en las actuales acreditaciones no presenciales, que fomentan el *cursillismo* como método de promoción. Véase también la nota 34 en el cap. II.

II. Evaluación de la calidad de las universidades: excelencia y competitividad

La calidad de las universidades debe ser evaluada pública, externa y periódicamente. Sólo si la sociedad conoce la realidad de sus universidades estará en condiciones de exigirles calidad y, recíprocamente, esa exigencia obligará a las universidades a ser mejores. Incluso tendrá efectos en el ámbito preuniversitario, que habrá de preparar mejor a los futuros universitarios.

La calidad de una universidad se mide, sobre todo, por la calidad de la investigación que realiza. El principio fundamental segundo de la Magna Carta Universitatum³³, suscrita en Bolonia en 1988 por más de 750 universidades del mundo, establece que “en las universidades, la actividad docente es indisociable de la actividad investigadora”. Tratar de separar la transmisión de conocimientos de la generación de otros nuevos no sólo es erróneo sino contraproducente, pues no favorece ni la docencia ni la investigación: la investigación acumula conocimientos y, por tanto, mejora la docencia³⁴. Por otra parte, la resolución (2011) del Parlamento Europeo que se reproduce en la nota 52, afirma: “necesitamos más universidades de talla mundial... y atraer el mejor talento extranjero; investigadores e innovadores deben ser capaces de trabajar y cooperar en toda la UE con la misma facilidad que dentro de las fronteras nacionales. El Área Europea de Investigación (ERA) debe estar lista dentro de los próximos cuatro años”.

II.0 CONSIDERACIONES PREVIAS

La actual falta de información externa sobre la calidad de las universidades del SUE permite, por ejemplo, que la creación repetida de centros que imparten iguales enseñanzas se considere socialmente buena *per se*. De hecho, fomenta la errónea creencia de que lo mejor es tener la Facultad o la Escuela tan próxima como sea posible, obviando que lo más importante no es el lugar donde se estudia, sino la calidad de la enseñanza que se recibe. Esta situación no se da en

³³ La *Magna Carta* está en el origen de la Declaración de Bolonia de 1999 que, a su vez, dio lugar al *Plan Bolonia* para la convergencia de los estudios universitarios en Europa.

³⁴ Es frecuente mencionar que muchos investigadores no son buenos profesores y que, por tanto, priorizar la investigación y el trabajo original no es un buen criterio de selección del profesorado universitario. La realidad es que la recíproca –que los profesores universitarios que no investigan son peores docentes- es la cierta y que, como es natural, la investigación mejora muy considerablemente la docencia. Véase -por ejemplo- (*How*) *Do Research and Administrative Duties Affect University Professors’ Teaching?*, A. García-Gallego, N. Georgantzis, J. Martín-Montaner y T. Pérez Amaral, *Social Science Research Network* (22 Agosto 2012), <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2133898> .

muchos países de nuestro entorno, donde la movilidad estudiantil es mucho mayor y donde la sociedad tiene un legítimo orgullo por sus buenas universidades. Por otra parte, *informar verazmente sobre la calidad de las universidades es una obligación que se tiene tanto con los estudiantes (pues van a pasar en ellas un largo y crucial período de sus vidas) como con la sociedad que las financia a través de sus impuestos.*

Sin embargo, iniciar un proceso complejo y *pretendidamente* minucioso de evaluación de las universidades españolas conduciría a una espectacular burocracia y consumo de tiempo y recursos que el sistema universitario no puede permitirse. Y ello tanto si se recurre a ‘comisiones visitadoras’ españolas (que ya han probado ser poco fiables en el pasado) o, si son formadas por expertos internacionales, por el elevado coste económico y la compleja logística que conllevaría la puesta en marcha de la evaluación. Por otra parte, tratar de hacer en estos momentos algo supuestamente perfecto sería la mejor garantía para que se produjera una parálisis de esta esencial iniciativa. De hecho, *la precisión absoluta es inalcanzable y su búsqueda es tan innecesaria como perjudicial*³⁵.

La evaluación de la calidad de las universidades requiere, en primer lugar, identificar qué factores las hacen realmente excelentes. *Esta Comisión de Expertos considera que la valoración de las universidades debe ser, fundamentalmente, por razones de investigación e innovación.* Introducir una supuesta ‘calidad de la docencia’ en la evaluación como criterio fundamental sólo contribuiría a fomentar e incrementar muchos de los excesos supuestamente amparados por las reformas del *Plan Bolonia*³⁶ y que hoy pasan

³⁵ Conviene tener presente que un “*growth of research assessment driven by obsessive measurement and monitoring fosters a global ‘bean-counting culture’ in tertiary education that can detract from the real quality of university research, as experts have warned. Their concern has been highlighted by a report from the League of European Research Universities (LERU) authored by Dr Mary Philips, formerly director of research planning at University College London. At a launch seminar in Brussels on 19 June she spelled out the various pitfalls of assessment, including the shortcomings of the peer review system, which is costly, time-consuming and subject to bias*”.

Nota: la LERU (ver: <http://www.leru.org/index.php/public/home/>) está formada por 20 universidades europeas con una sola española, la Universidad de Barcelona.

³⁶ A título anecdótico, nótese cómo define *Bolonia* un folleto (no oficial) de la universidad de Cambridge destinado a estudiantes graduados: ‘*a process by which European education ministers attempt to align their university degree systems with a supposed Anglo-Saxon model. Not surprisingly, the result was quite unlike any known Anglo-Saxon model. After a delay of several years, rumours of this mysterious process have reached Cambridge with the result encapsulated in the following sentence [ésta sí es oficial]: “the Education Committee has agreed that ECTS equivalences should not, at the present time, be published either centrally or by Faculties and Departments, but should be articulated, as required by individual students, through a standard letter from the International Office”*’, cuya dirección se facilita. En román paladino: el alumno que desee traducir sus estudios en términos de créditos ECTS (*European credit transfer system*) debe ir individual y directamente a la oficina internacional de la Universidad, y no perturbar el trabajo de los Departamentos.

por ‘mejor docencia’, algunos de los cuales son difíciles de imaginar si no se conocen³⁷. Así pues, *lo importante es identificar la investigación excepcional*³⁸ (*‘world leading’*), que es la que distingue las universidades excelentes, incluso con premios Nobel³⁹. Distinguir la investigación excepcional, aunque sea entre muchos trabajos (y la producción de científica española en 2011 fue de casi 63400 artículos según SCImago, oct-2011, véase la nota 15), es posible⁴⁰. Así pues, *el número total de trabajos no es, per se, una buena guía*. Pero, en cualquier caso, *es sencillo y eficaz valorar inicial y adecuadamente el número, tipo y financiación de proyectos de investigación y tecnológicos competitivos, nacionales y extranjeros, patentes, etc., conseguidos por los distintos Departamentos, Institutos y Centros durante un período, por ejemplo, de cuatro años*. Es en esos centros donde se produce la mejor investigación.

Los análisis de la calidad de las universidades tienen una larga tradición en muchos países; en el Anexo II se describe someramente, como ejemplo, el *Esquema para la Investigación de Excelencia (Research Excellence Framework o REF)* británico. La primera clasificación de las universidades públicas españolas se hizo en 1991 a partir de los sexenios concedidos a su PDI, con las protestas de muchos rectores de la época que la juzgaron ‘injusta’ o ‘parcial’. Se puede considerar que el último análisis se inició en 2008, con la puesta en marcha del programa de *Campus de Excelencia Internacional (CEI)*; véase la nota 16) en colaboración con las CAs. Éste promovía la agregación estratégica de universidades e instituciones asociadas al ‘triángulo del conocimiento’ (docencia, investigación e innovación) y del sector productivo, con objeto de buscar la excelencia, la especialización y el desarrollo en ‘ecosistemas de

³⁷ Por ejemplo, la firma de ‘contratos’ entre los Departamentos y las ‘Estructuras Responsables del Título’ (o ERTs), por los que aquéllos se ‘comprometen’ a elevados porcentajes mínimos de *asistencia (sic)* y de *aprobados* (por ej., de un 90% y del 80%, respectivamente, en el caso de un departamento de una universidad politécnica), y cuyo incumplimiento podría tener ‘consecuencias negativas’ para ese departamento. En otras ocasiones, decanos y directores aprueban, rectificando de oficio la correspondiente *acta* del profesor, asignaturas suspendidas por éste, por tanto pervirtiendo el carácter de fe pública de los conocimientos del alumno que toda acta de notas o certificado de estudios tiene ante la sociedad.

³⁸ Si se toma como analogía un partido de fútbol, lo que cuenta para decidir el partido no es el número total de pases entre jugadores de un equipo (universidades donde se publican *muchos* trabajos), sino los goles que mete (universidades donde se realizan trabajos *excelentes* que hacen avanzar el conocimiento y que producen tecnología y patentes innovadoras).

³⁹ Como ya se ha mencionado, España no ha tenido un sólo premio Nobel científico desde que en 1906 lo obtuvo Santiago Ramón y Cajal, hecho que debería ser motivo de reflexión cuando se clasifica a España atendiendo al *número* de publicaciones científicas. Véase, por ej., Alonso Rodríguez Navarro en El País del 11-Dic-12, *El fracaso de la investigación no permite cambiar el modelo productivo*, http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/12/11/actualidad/1355249460_317026.html .

⁴⁰ Por ejemplo, el *índice x* mide específicamente la investigación de alta calidad; véase: <http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0020510> y <http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0047210> .

conocimiento e innovación', *fomentando la deseable especialización de las universidades*. En noviembre de 2011 había 16 CEI y 15 CEI de ámbito regional europeo, lo que da un total de 31 CEIs, muchos de ellos incluyendo varias universidades, lo que arroja unas cifras totales de universidades *excelentes* que hay que comparar con el número total de universidades ya citado en el preámbulo de este informe. Otros países europeos han analizado, también, la excelencia de sus universidades. La reciente *Iniciativa por la Excelencia* alemana, realizada por el Ministerio Federal de Educación e Investigación y la Fundación Alemana de Investigación, sólo ha considerado excelentes (junio 2012) a doce universidades (véase el Anexo II) cuya situación se revisa a los cinco años. Así pues, el establecimiento de los CEI, que ha producido algunos efectos y sinergias beneficiosas en el SUE, puede complementar, *pero no substituir*, la valoración externa de la calidad de las distintas universidades que se recomienda en este informe.

Tal evaluación periódica de la calidad consolidaría, a medio plazo, a

- una decena de universidades de calidad (auténticas *research universities*). Estas universidades tendrían, por su parte, las exigencias más altas para aceptar a sus estudiantes, pues la excelencia de una universidad también depende de éstos.
- un grupo amplio de 25 o 30 universidades especializadas algunas áreas del conocimiento;
- el resto correspondería a universidades con mayor énfasis en la enseñanza, con algunos buenos departamentos investigadores.

Conviene resaltar que, en realidad, ya existen notables diferencias entre las distintas universidades españolas. Pero *el conocimiento público* de esas diferencias *proporcionará, en primer lugar, una información que los estudiantes y la sociedad en general tienen derecho a conocer; en segundo lugar, constituirá un estímulo para las propias universidades y una sanción pública de la eficacia del gobierno de las mismas y, en tercer lugar, ayudará a conseguir y distribuir la necesaria financiación de forma más eficiente y más justa*. Destacar públicamente a las mejores universidades tendría, incluso, un efecto beneficioso sobre los centros de bachillerato, ante la necesidad de preparar mejor a sus alumnos para estudiar en ellas.

A continuación se recomienda una forma sencilla, pero muy eficaz, para medir la calidad de las universidades.

II.1 EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

II.1.1 PRINCIPIOS GENERALES

Toda evaluación de la calidad de las universidades debe ser:

- a) completamente externa;
- b) lo más objetiva posible;
- c) lo más sencilla y económica posible;
- d) pública, con gran difusión del resultado; y, finalmente,
- e) debería tener consecuencias para la financiación de las universidades y de sus centros (Facultades, Escuelas, Institutos, etc.).

Con objeto de conseguir estos objetivos simultánea y razonablemente bien se recomienda evaluar la calidad de las universidades del SUE cada *cuatro* años, con arreglo a los tres criterios siguientes:

1. **Clasificaciones externas internacionales ya existentes,**

para lo que bastaría usar dos o tres rankings *extranjeros*, especialmente el ARWU de Shanghai⁴¹, los Times Higher Education's World University Rankings y los QS World University Rankings, explicitando los criterios que siguen esas clasificaciones (que también incluyen aspectos docentes). Webs:

- <http://www.arwu.org/>

- <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/>

- <http://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2012>

2. **Clasificación de las universidades según los sexenios de su PDI,**

obtenida teniendo en cuenta el cociente entre el número total de sexenios concedido a todo el PDI de la universidad y el número total de sexenios que su PDI podría haber obtenido. Este cociente representa una primera medida de la actividad investigadora del PDI de una universidad y no es sensible a las posibles diferencias de edad del profesorado de las distintas universidades.

Este criterio no se aplicaría inicialmente a las universidades privadas en la medida en la que -en general- su PDI no tiene sexenios reconocidos, aunque esta Comisión recomienda que el profesorado de estas universidades se acoja también al proceso de evaluación de la actividad investigadora que rige para las universidades públicas.

3. **Clasificación específica por proyectos de investigación y demás financiación externa,**

obtenida por las universidades y sus centros en relación a sus proyectos de investigación competitivos (nacionales y extranjeros), transferencia de tecnología, contratos obtenidos, patentes⁴², parques tecnológicos

⁴¹ El propio ARWU de Shanghai nació, precisamente, para evaluar la calidad de las universidades de la República Popular China con el objetivo de lograr una docena de universidades de excelencia.

⁴² Como se mencionó en el preámbulo, en 2010 las universidades públicas sólo registraron un total de 401 patentes (aunque esta cifra representa un gran avance respecto de las 95 de 2002). Comparada con otros países europeos, las cifras de patentes triádicas (simultáneas en EEUU, UE y Japón) en España

universitarios, programas y escuelas de doctorado de excelencia (sec. V.6) etc.

Realizada la evaluación,

4. **La ordenación final se haría por grupos de cinco universidades**
y, dentro de cada grupo, por orden alfabético. Convendría hacer también estas clasificaciones, con el paso del tiempo, por facultades, escuelas, institutos universitarios de investigación y departamentos universitarios, no sólo por universidades.
5. **Los resultados deberían tener la máxima publicidad**
y repercutir en un capítulo de la financiación de las universidades que, en una fracción no desdeñable, debería ser transferido a sus departamentos y centros más punteros, causa directa de su buena clasificación.

La propuesta anterior es muy efectiva, sencilla y de reducido coste en términos económicos, de organización y de tiempo, pues basta recopilar datos conocidos o fácilmente accesibles. La experiencia ganada en las primeras evaluaciones de la calidad las universidades la haría más precisa cada vez.

II.1.2 OTRAS RECOMENDACIONES EN TORNO A LA EVALUACIÓN DEL SUE

1. **Empleabilidad de los egresados**
Aunque ya hay estudios parciales, se recomienda obtener esta información y hacerla pública. Este criterio no se ha considerado en la sec. II.1.1, pues, en última instancia, la calidad de una universidad favorece la empleabilidad de sus egresados, pero es una información que se recomienda dar a los estudiantes como directamente afectados⁴³. *Se recomienda establecer un 'observatorio nacional de empleo de los egresados universitarios' (véase, para la UE, <http://www.eu-employment-observatory.net/>).*
2. **Agencia evaluadora de la calidad del SUE.**
Se recomienda que para la evaluación de la calidad de las universidades españolas y de sus centros haya una oficina específica, distinta o no de las

dejan a nuestro país mal situado en Europa: según el OECD *Factbook 2011: Economic, Environmental and Social Statistics* - ISBN 978-92-64-11150-9, en cifras por millón de habitantes y referidas a 2009, Suiza tuvo 113.5 patentes triádicas, Suecia 96.8, Alemania 70.4, Finlandia 63, Holanda 56, Dinamarca 50.7, Francia 39.2, Bélgica 34.9, Italia 11.9 y España 4.9 (la media de la OCDE fue de 37.3; EEUU obtuvo 44.7, Israel 45.3 y Corea del Sur 40.2).

⁴³ El desempleo de los universitarios españoles ya duplicaba con creces la media europea en 2009.

existentes (por ejemplo, la evaluación en las líneas propuestas podría estar a cargo de la ANECA). Dicha oficina o agencia se encargaría de la evaluación de las universidades públicas y de las privadas.

3. *Especialización de las universidades*

No es recomendable que todas las universidades sean generalistas y reproduzcan el mismo patrón. La especialización y búsqueda de un campo específico de investigación o tecnológico, o asociado a su entorno social y económico, debería ser una de las claves de la sostenibilidad, buen funcionamiento y mejora de las universidades. Los CEIs han contribuido a ello, pero no pueden ni deben remplazar la evaluación de la calidad que aquí se recomienda que, de hecho, debería contribuir a seleccionar mejor esos CEIs.

4. *Se recomienda evitar la duplicación innecesaria de centros y títulos reorganizando, y en su caso suprimiendo, centros y departamentos si fuera conveniente.*

Este es un aspecto complementario de la evaluación de las universidades sobre el que se volverá en el cap. V. Su mejora requiere una racionalización de la oferta académica bajo criterios de mayor calidad y eficiencia. La defensa del sistema público de universidades y de su mejora requiere, como punto de partida, la de su sostenibilidad.

II.2 INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES E IBEROAMÉRICA

La *esencial internacionalización del SUE* está implícita en la necesidad de someterlo a la evaluación internacional propuesta en este capítulo. Como este informe ha puesto y seguirá poniendo de manifiesto, es imprescindible mejorar la internacionalización de las universidades en todas sus facetas (profesorado, estudiantes, investigación, doctorados, convenios de cooperación, parques tecnológicos, etc.).

En este punto sólo se quiere recordar lo importante de la relación con las universidades de Iberoamérica (ver nota 11), que debería fomentarse como un factor adicional en la internacionalización de las universidades españolas. Los contactos con Iberoamérica tienen, además, una especial importancia para España y esos países. Estas relaciones no pueden más que mejorar potenciando la cooperación entre las universidades iberoamericanas y las españolas.

III. Sobre el gobierno de las universidades

El entorno social al que sirven las universidades está cambiando con gran rapidez, lo que requiere una capacidad de respuesta que su actual sistema de gobierno no permite dar con suficiente agilidad. Los órganos de gobierno universitario, sobre todo en las universidades públicas, son muchos y con demasiados miembros; como resultado, los procesos de toma de decisión son largos, costosos y poco eficientes. Por otra parte, la propia regulación actual del SUPE es excesiva, lo que resta autonomía y eficacia al gobierno universitario. Es deseable, por tanto, mejorar y agilizar el proceso de rendición de cuentas y la profesionalidad de la gestión.

Con frecuencia, además, las decisiones en el SUPE están condicionadas por una inadecuada identificación -a la que este informe ya se ha referido en su Preámbulo- de los verdaderos destinatarios del servicio público que deben prestar las universidades, problema al que sus actuales órganos de gobierno no siempre pueden sustraerse. De hecho, el paso del tiempo ha puesto de manifiesto la frecuente aparición de corporativismos internos difícilmente compatibles con los intereses de la sociedad a la que se deben las universidades.

III.0 CONSIDERACIONES PREVIAS

Las propuestas sobre el gobierno universitario que siguen parten de la premisa de que los sistemas actuales, que en su día cumplieron la importante misión de transformar las universidades pre-democráticas, han quedado parcialmente superados al limitar la capacidad de iniciativa, reacción y autonomía de las universidades. Un Claustro de 300 personas, por citar un solo ejemplo, no es lo más eficaz para formular una auténtica política universitaria –algo que va mucho más allá de la política de dotación de plazas, por ejemplo- ni, tampoco, para controlar adecuadamente su desarrollo.

Las propuestas que se describen a continuación no pretenden ser exhaustivas ni excesivamente detalladas. No obstante, sí se proponen algunas modificaciones sustanciales que afectan a los órganos de gobierno de las universidades públicas, tanto unipersonales como colectivos. Aunque estas propuestas constituyen la decidida recomendación de esta Comisión para las universidades públicas españolas, cabe la posibilidad de que sean consideradas parcialmente o como una opción que podría aplicarse de forma voluntaria sólo en algunas de ellas. Esto podría hacerse mediante experiencias piloto adecuadamente incentivadas desde el MECED o las Comunidades Autónomas, o en un esquema en el que el marco regulador de las universidades sería flexible,

con una secuencia de plazos específicos para realizar la adaptación. Esta Comisión de Expertos cree, sin embargo, que las universidades que opten por las reformas que aquí se recomiendan progresarán más y más velozmente que las que no lo hagan: el sistema de gobierno universitario actual carece de la flexibilidad necesaria para que una universidad que persiga objetivos internacionalmente considerados como de excelencia pueda alcanzarlos con facilidad. La reducida financiación de las universidades es ciertamente un problema para este fin, pero es preciso reconocer que no es el único problema.

El cambio más significativo que se propone es la sustitución del Consejo de Gobierno y del Consejo Social por un único órgano, el *Consejo de la Universidad*, que es el que elige al Rector, cuya autoridad se refuerza. Este aspecto representa un cambio considerable porque, desde la LRU a la actual LOMLOU, la elección de Rector en las universidades públicas españolas tiene lugar por votación de los miembros del Claustro de la Universidad o por sufragio del total de los PDI, PAS y estudiantes de la universidad con distintas ponderaciones. No obstante, conviene resaltar que cambios como el que supone el nuevo Consejo de la Universidad y otras recomendaciones de este capítulo *contribuyen a mejorar y garantizar la participación efectiva de la sociedad civil en el gobierno universitario*, sin que dejen de estar representados y participar en él los propios estamentos de la universidad. *Hay, por tanto, mejora y no pérdida de representatividad al incorporar la sociedad civil al gobierno de las universidades*, lo que se lleva a cabo manteniendo una *mayoría académica* para garantizar la *autonomía universitaria*. Pero, al mismo tiempo, los órganos de gobierno que se proponen, y en especial la figura del rector con poderes reforzados, permitirán una universidad *pública* mucho más ágil, científica y eficaz, de la que se beneficiará la sociedad en general y los estudiantes muy en primer lugar. De hecho, algunas de las reformas que se proponen aquí no son nuevas; por el contrario, constituyen la base del éxito de muchos otros sistemas universitarios, europeos y estadounidenses. No obstante, y como ya se advirtió en el preámbulo de este informe, *las medidas que se recomiendan a continuación son las que esta Comisión juzga adecuadas para las universidades públicas españolas*. Algunas, como la relativa al Consejo de la Universidad ya mencionada, son semejantes a las propuestas contenidas en el informe de R. Tarrach *et al.* encargado por el anterior Gobierno⁴⁴. Pero todas las recomendaciones que se formulan seguidamente parten del convencimiento de que ***la mejor defensa de la enseñanza pública***, en la que esta Comisión de Expertos cree firmemente, ***es la mejora de su calidad***. Y es necesario señalar

⁴⁴ Algunos países de nuestro entorno occidental van más lejos. El *President* de la Universidad de California (UC) y 18 de los 26 *Regents* con voto de la UC, varios de cuyos campus ([Berkeley](#), [Davis](#), [Irvine](#), [Los Angeles](#), [Merced](#), [Riverside](#), [San Diego](#), [San Francisco](#), [Santa Barbara](#), [Santa Cruz](#) más [Hastings](#)) figuran entre las mejores universidades públicas del mundo, son nombrados por el Gobernador del Estado.

que, para alcanzar ese objetivo, *la universidad pública española no sólo requiere una financiación adecuada, generosa y estable* (asunto que se trata en el cap. IV de este informe); *necesita, además, realizar serias reformas estructurales*. Pues, aunque los problemas de las universidades no son consecuencia de la falta de talento, la excelencia a la que el sistema público español debe aspirar no surgirá por generación espontánea; es preciso dar a ese talento todas las oportunidades que merece⁴⁵. Como dice el título del informe de Tarrach *et al.*, hay que tener *audacia para llegar más lejos*.

Esta Comisión desea insistir en lo importante de la búsqueda de la calidad para las universidades en general y las públicas muy en particular. Si bien algunas de las mejores universidades del mundo como Harvard, Stanford o Princeton son privadas, no es menos cierto que muchas excelentes universidades son públicas, como es el caso de la Universidad de California (UC) con sus famosos campus de Berkeley, Los Angeles etc., de las de Michigan, Ohio, Wisconsin-Madison, Imperial College (Londres) o, también, Cambridge u Oxford. También son públicas las universidades de Amsterdam o Rotterdam, la de Estocolmo y la de Zurich; hay, obviamente, muchos más ejemplos. La cuestión no es, pues, si una universidad debe ser pública o privada para ser excelente: tal alternativa es una falacia. Lo que las mejores universidades tienen en común es un rector con capacidad ejecutiva, con notable autonomía financiera y de contratación y que, finalmente, responde ante la sociedad en su conjunto y no sólo ante los intereses de los colectivos internos de su propia Universidad.

Este cap. III está dividido en 2 partes. En la sec. III.1 se ofrecen unos principios generales sobre el gobierno universitario; en la sec. III.2 se formulan recomendaciones específicas para sus principales órganos de gobierno.

III.1 PRINCIPIOS GENERALES

Los cambios en el sistema de gobierno deben estar encaminados a reforzar la autonomía de las universidades y la de sus órganos unipersonales, muy particularmente la de los rectores, pero también la de los decanos, etc. Son muchos los países de nuestro entorno europeo que han reformado sus sistemas universitarios en los últimos años buscando una mayor eficiencia, como el Reino Unido (1992), Países Bajos (1997), Suiza (2000), Austria (2002), Alemania (2002), Dinamarca (2003), Francia (2006) o, más recientemente, Portugal (2007), Finlandia (2009) o Grecia (2011). En general,

⁴⁵ Incluyendo, por supuesto, el talento estudiantil: como se mencionó, *Yahoo* y *Google* fueron creadas por estudiantes graduados de la Univ. de Stanford (nota 4).

- Es imprescindible exigir *mayor transparencia en la gestión* y una política más clara de *rendición de cuentas*.
- En cuanto a los *órganos colegiados* de las universidades, esta Comisión considera que es *esencial reducir su número, tamaño y*, para la mayoría de ellos, también sus *atribuciones*.
- Esta Comisión recomienda dar una mayor presencia en los órganos colegiados a representantes externos a la Universidad, nacionales o extranjeros, y exigir de ellos competencia y dedicación.
- Debe tenderse a una *mayor profesionalización de las tareas de la gestión universitaria*.
- De igual forma, *debe evitarse la creciente dedicación del PDI a tareas burocráticas*. El PDI está asumiendo cada vez más competencias administrativas que no le son propias, en detrimento, por tanto, de la docencia y la investigación que constituyen su tarea fundamental.

Esta Comisión desea resaltar que será difícil que se produzca un verdadero cambio y que éste dé los frutos deseados si, por muchas que sean las modificaciones en el sistema de gobierno universitario, los responsables académicos, y muy en especial el rector y su equipo, no tienen los instrumentos legales y financieros (cap. IV) necesarios para desarrollar sus iniciativas. Sólo así se podrá pasar de la actual autonomía *de iure* a una autonomía *de facto*.

III.2 RECOMENDACIONES PARA UN NUEVO SISTEMA DE GOBIERNO UNIVERSITARIO

III.2.1 El Rector

- El Rector o Rectora⁴⁶ es la máxima autoridad académica y ejecutiva de la Universidad y tiene dedicación exclusiva a la misma. El Rector de la universidad es el máximo responsable de la misma y, en particular, de su política docente y científica. El Rector será un académico.
- Se propone que sea designado directamente por el Consejo de la Universidad, ante el que responde (punto III.2.2.4). El mandato del Rector será de 5 años renovables.
- Los candidatos serán *académicos*, internos o externos a la universidad, con tres sexenios (punto I.3.5) según el criterio del punto I.2.1.4, salvo que no le fuera aplicable por ser, por ejemplo, extranjeros o españoles que han desarrollado su carrera académica en el extranjero. En ese caso deberán tener gran prestigio investigador y docente, con probada experiencia y capacidad de gestión, a juicio del Consejo de la Universidad (véase el punto III.2.2 y también el III.2.6).

⁴⁶ En todos los lugares donde proceda se da por supuesto que el texto incluye a ambos sexos.

- Se recomienda que la elección del rector sea precedida de un anuncio internacional de búsqueda de candidatos, y que el cargo esté por tanto abierto tanto a *académicos* españoles como a extranjeros.
- El Rector tendrá un complemento salarial fijo, común para todas las universidades públicas españolas, y uno adicional que se establecerá atendiendo a factores como, por ejemplo, la valía profesional del candidato, el tamaño de la universidad u otros.

III.2.2. El Consejo de la Universidad.

El Consejo es el órgano de la Universidad en el que están representados los intereses académicos y los de la sociedad. El Consejo de la Universidad aglutina y refuerza en ese único órgano el papel de los actuales Consejo de Gobierno y Consejo Social. Se recomienda que tenga un tamaño reducido, con no más de 21-25 miembros. La duración de su mandato sería de 5 años, renovables por una sola vez. *El Consejo de la Universidad deberá tener una mayoría de académicos.*

1. La elección de sus miembros, que en todo momento deberá garantizar que el Consejo esté constituido por una mayoría de académicos, podría realizarse de la siguiente forma:
 - Un 50% sería elegido por el Claustro de la Universidad, con una muy importante mayoría de PDI. Los PDI elegidos deberían ser personas de prestigio; los españoles deberían tener, al menos, dos sexenios de investigación ‘vivos’ en los términos que se mencionan en el punto I.2.1.4 de este informe. Deberá garantizarse la presencia en el Consejo al menos de un estudiante y un miembro del PAS.
 - Un 25% por la correspondiente Comunidad Autónoma, para garantizar la participación *efectiva* de la sociedad civil en el máximo órgano de gobierno universitario. La elección debe recaer en personas de elevado prestigio profesional o académico, sin que ésta pueda producirse atendiendo a cuotas *de ningún tipo* como se especificará más adelante.
 - El 25 % restante será elegido por los anteriores dos grupos entre personas internas o externas a la Universidad, nacionales o extranjeras, que sean de especial interés para el desarrollo de cada proyecto universitario (antiguos cargos académicos nacionales o extranjeros, antiguos alumnos o profesores, científicos, académicos, innovadores, empresarios, etc.). Igualmente, deben buscarse aquí personas de elevado prestigio, sin que respondan a cuotas de ningún tipo.

- El Presidente del Consejo de la Universidad será elegido entre los miembros no pertenecientes a la propia Universidad y no tendrá funciones ejecutivas.
 - *La pertenencia al Consejo de la Universidad será incompatible con tener o con haber tenido un cargo político, empresarial o sindical en organismo público alguno de ámbito nacional, autonómico, provincial, municipal u otros, dentro de los cuatro años anteriores.* La aceptación de un cargo público de un miembro del Consejo implicará su cese inmediato como miembro del mismo.
 - La ausencia no debidamente justificada a dos reuniones del Consejo implicará su cese como miembro del mismo.
2. El Consejo de la Universidad se renovará por mitades de los tres sectores para dar continuidad a su misión.
 3. La pertenencia al Consejo de la Universidad no exigirá dedicación exclusiva al mismo, pero sí será condición necesaria tener una disponibilidad suficiente para poder llevar a término eficazmente los trabajos del Consejo.
 4. Las principales misiones del Consejo de la Universidad serán:
 - Nombramiento y cese del Rector.
 - Control de la gestión del Rector. A estos efectos, el Rector presentará ante el Consejo de la Universidad un informe detallado de su gestión, con periodicidad anual y al final de su mandato. Su no aprobación podrá determinar su cese en el cargo si así lo decide el Consejo.
 - Aprobar los informes de los decanos o directores de centro (facultades, escuelas) nombrados por el Rector (sec. III.2.1), quien decidirá sobre su continuidad si los informes son rechazados.
 - Colaborar con el equipo rectoral en la definición de la estrategia de la universidad en todos los aspectos, así como en la captación y retención del talento docente e investigador, nacional e internacional.
 - Aprobación y control de presupuestos.
 - Obtención de financiación externa.
 - Nombramiento del Gerente de la universidad, a propuesta del Rector.

III.2.3 Equipos de gobierno

- El Rector nombrará a su equipo (Vicerrectores, Secretario General) así como a los Decanos y Directores de los Centros de la Universidad, Facultades o Escuelas, en este último caso tras oír a los Directores de Departamento que tengan presencia en esos Centros.

- El Rector, al frente de su equipo de Gobierno, tendrá plenas funciones ejecutivas de las que rendirá cuentas al Consejo de Universidad para su aprobación.
- Los Directores de Departamento y de los Institutos Universitarios serán nombrados por el Rector a propuesta de sus miembros.
- Todos estos cargos deberán cumplir las recomendaciones del último punto de I.3.5 relativo a sexenios en los términos del punto I.2.1.4 o, si no les fueran aplicables por ser extranjeros, ser personas de acreditado prestigio científico a juicio del Consejo de la Universidad.
- *Los equipos de Gobierno, encabezados por el Rector, darán cuenta de su gestión con la debida transparencia al Consejo de la Universidad. Se utilizará también en este punto la web de la universidad.*

Para facilitar la gestión se deberá, en general, introducir la cultura de la evaluación posterior de las actividades (*ex-post*) frente a la de someter cualquier iniciativa a un largo proceso de examen previo (*ex-ante*).

III.2.4 Claustro de la Universidad

- El Claustro tendrá carácter de *órgano consultivo*, especialmente sobre aquellas cuestiones que el Consejo de la Universidad considere de relevancia o en las que su opinión esté dividida. El Claustro establecerá su reglamento y elegirá a su Presidente, quien presidirá sus sesiones salvo cuando asista a ellas el Rector de la Universidad.
- El Claustro tendrá capacidad para someter iniciativas al Consejo de la Universidad.
- Se recomienda que los componentes del Claustro no superen un total de 60-70 claustrales para las universidades de mayor tamaño y que el número sea menor para las demás universidades.
- Se recomienda que los representantes del PDI en el Claustro estén en torno al 80% del total, con un 10% de alumnos y un 10% de PAS. El proceso electoral garantizará que haya, al menos, un miembro del PDI por cada centro de la universidad.
- El Claustro se constituirá por períodos de cinco años, salvo inicialmente, que lo hará por un período inferior de forma que su renovación esté separada al menos en un año de la del Consejo de la Universidad.

III.2.5 Otros órganos universitarios

- Se mantendrán las Juntas de los Centros y los Consejos de Departamento para resolver asuntos relacionados con su funcionamiento y para hacer propuestas al Rector, Vicerrectores y al Consejo de Universidad.
- Se recomienda que las Juntas de Facultad o Escuela sean también de tamaño reducido (25 miembros como máximo) y que estén compuestas por un 75% de PDI, un 15% de estudiantes y un 10% de PAS. Los

Decanos y Directores de Centro, deben tener mayor capacidad decisoria y autonomía en el ejercicio de su gestión y han de responder de ella con transparencia y anualmente ante el Consejo de la Universidad (Sec. III.2.2), o en cualquier momento a requerimiento del Rector. Pueden ser revocados en cualquier momento por el Rector, oída la Junta del Centro y el Consejo de la Universidad.

- Se recomienda que los *Departamentos* universitarios se mantengan como unidades de docencia e investigación, en uno o varios ámbitos del conocimiento y en uno o varios centros, tal como actualmente prevé la LOMLOU (Art. 9). No obstante, se recomienda que su tamaño sea mayor que el actual, produciéndose fusiones si fuera necesario (véase el punto V.2.4). En cualquier caso, se recomienda que la existencia de un departamento esté justificada por su calidad científica (medida según la sec. II.1.1).
- Por lo que se refiere a los *Institutos Universitarios de Investigación*, las previsiones de la LOMLOU (Art. 10) son suficientes, estando sujeta su creación a una especial exigencia de calidad científica, recomendándose que reciban una mejor financiación atendiendo a su calidad.

Esta Comisión recomienda que, en la medida de lo posible, no existan más organismos de gobierno salvo aquellos que en cada caso resulten imprescindibles para el buen funcionamiento de la universidad o de sus centros y departamentos y sólo mientras subsista la necesidad que justificó su creación.

III.2.6 Garantías públicas de la calidad de los candidatos a los distintos cargos universitarios de gobierno y representación.

Finalmente, esta Comisión recomienda que los *CVs completos* de todos los cargos de gobierno de las universidades (rector, vicerrectores, secretario de la universidad, gerente, miembros del consejo de la universidad, decanos y directores de centros e institutos), sean accesibles a la comunidad universitaria y a la sociedad a través de las webs de la universidad o de sus centros. En el caso de cargos electivos se recomienda igualmente que los candidatos hagan público su CV antes de la elección correspondiente incluyendo, en el caso de los claustros universitarios, los CVs del PDI, PAS y estudiantes (en este último caso, el expediente académico). Tal publicidad contribuirá a garantizar el ‘reconocido prestigio’ al que este informe alude repetidamente y que es la base de la legitimación social necesaria para participar en el gobierno de una *universidad*, una institución dedicada a la transmisión de la *cultura*, la creación de *conocimiento* y la formación de buenos *profesionales*, aspectos todos ellos imprescindibles para el desarrollo y el bienestar social de los ciudadanos.

IV Financiación de las universidades

Los recursos financieros dedicados a la educación han aumentado considerablemente en la UE15 a lo largo de los últimos veinte años, lo que pone de manifiesto la prioridad que los países de nuestro entorno conceden a la educación⁴⁷. Dentro de este crecimiento, se ha hecho un especial énfasis en la educación superior o terciaria. Sin embargo, en España, los recursos financieros destinados en la actualidad a la educación superior son sustancialmente menores que los de los países de ese entorno: mientras España gastaba en 2008 [OCDE indicators, Education at a glance, 2011] el 1,2% del PIB en educación terciaria (y un 5.1% en todos los niveles educativos), la media de la OCDE era del 1,5% PIB (un 5.9% para todos los niveles). Es preciso, por tanto, conseguir una financiación para el sistema público universitario que sea a) mayor b) estable y c) que permita y garantice su desarrollo de forma planificada y sostenida.

Como este informe ha señalado repetidamente, para competir con las grandes universidades internacionales es necesario que las universidades españolas realicen serias reformas estructurales. Pero esta condición, aunque necesaria, no es suficiente: es preciso, además, mejorar su financiación. Desgraciadamente, dado el entorno económico actual al que las universidades no pueden sustraerse, en el futuro próximo su situación financiera no será la deseable. Pero sí es importante que haya unos mínimos que garanticen su buen funcionamiento. De igual forma, es necesario diversificar las fuentes de financiación de las universidades y dotarlas de la mayor flexibilidad posible en el acceso a esos fondos.

IV.0 CONSIDERACIONES PREVIAS

Más allá de las cifras dedicadas a la educación superior, diversos informes (como el IVIE-Fundación BBVA⁴⁸) señalan que es necesario redefinir con ambición los sistemas de financiación de las universidades. Y no sólo para ofrecer un marco de suficiencia y estabilidad financiera que permita planificar y adoptar en su caso decisiones con amplios horizontes temporales, sino también para establecer incentivos que orienten a las universidades hacia unos resultados docentes, de investigación y transferencia del conocimiento acordes con la necesaria especialización y, siempre, con el objetivo de mejorar la calidad y la eficiencia del servicio público que prestan. Por otra parte, conviene señalar de nuevo una importante debilidad de la actual financiación del sistema

⁴⁷ Se puede encontrar una gran cantidad de datos sobre el gasto educativo en Europa en los informes de la OCDE indicados y en la oficina europea de estadística, *Eurostat*, en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Educational_expenditure_statistics.

⁴⁸ F. Pérez, L. Serrano (directores), *Universidad, universitarios y productividad en España*, Fundación BBVA, 2012.

universitario: si bien los servicios *docentes* que prestan las universidades españolas tienen una financiación próxima a los países de nuestro entorno, no es menos cierto que los servicios de investigación y transferencia del conocimiento están a un nivel bastante inferior y que, sobre todo, se desarrollan en un contexto científico y tecnológico muy débil.

El 80% de la financiación actual de las universidades públicas españolas procede de fondos públicos, dato muy similar al observado –por ejemplo- en Francia, Bélgica, Irlanda o Portugal. En el otro extremo se encuentra el Reino Unido con un 35% de origen público, semejante al porcentaje de otros países de la OCDE como EEUU o Japón. Dado el alto porcentaje de fondos públicos que reciben las universidades españolas, su previsible evolución apunta al incremento de los recursos privados. La búsqueda de distintas fuentes de financiación de las instituciones de educación superior, en especial a través de la matrícula de los estudiantes, ha sido objeto de controversia en la educación superior europea. Incluso en países nórdicos, como Suecia y Finlandia, donde la educación tiene una especial consideración de bien público, se han incrementado recientemente los precios de matrícula para los estudiantes internacionales. Esta intensificación de la financiación privada a través del incremento de las matrículas podría acrecentar los riesgos de falta de equidad y de exclusión del sistema universitario de las rentas más bajas, en contra de uno de los éxitos del sistema público de universidades. Por otra parte, *España tiene un sistema de becas y ayudas al estudio muy deficiente* (un punto que se trata en la sec. IV.4 y sobre el que se volverá en el cap. V). Para empezar, el esfuerzo financiero en este aspecto representa el 0,11% del PIB español, frente a la media de la OCDE que supone el 0,29% del PIB en la educación superior (OCDE 2011, datos 2009). Por otra parte, estudios recientes⁴⁹ revelan el importante esfuerzo que las universidades europeas están realizando para diversificar sus fuentes de financiación, en especial en cuanto a contratos con el sector empresarial y en la captación de financiación filantrópica. Nuestro marco normativo en materia de mecenazgo requiere una imprescindible reforma que incorpore suficientes incentivos fiscales para que la filantropía en España resulte más atractiva (véase también el punto I.3.4).

El impulso de la eficiencia debería ser uno de los ejes de la gestión de unos recursos que son necesariamente escasos pero, hasta la fecha, los sistemas de financiación de las universidades públicas españolas se han guiado esencialmente por variables docentes, estructuras de coste de su personal y, sólo en una proporción marginal, por la calidad de la investigación. Esta puede ser una de las razones que explican por qué no se ha prestado la atención debida a la actividad del I+D+i y a la formación de postgrado e investigadora. *Los*

⁴⁹ MECyD, *Datos y cifras del sistema universitario español*, Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte, 2011, *id.* curso 2012-13

modelos de financiación se orientan en exceso a la oferta docente descuidando, sin embargo, la investigación y la transferencia de sus resultados. La consecuencia ha sido un círculo vicioso en el que la oferta docente ha sido la principal herramienta de captación de nuevos recursos de PDI o de apoyo (PAS) que, a su vez, exigían la ampliación de la oferta docente y la búsqueda de nuevos recursos de PDI y PAS. Esto ha producido un despliegue territorial de enseñanzas plagado de duplicaciones y de títulos artificiales muy semejantes. El poco énfasis en la investigación no sólo ha perjudicado la misión investigadora de la universidad, sino que de forma indirecta ha fomentado la ineficiencia de su función docente.

Como consecuencia de un modelo de financiación universitaria que no ha atendido directa y suficientemente los aspectos relativos a la investigación⁵⁰, el diseño institucional de la política universitaria de I+D ha sido débil e insuficiente. Éste se ha apoyado casi siempre en tres factores, todos ellos externos a las propias universidades:

- el asociado a la existencia de tramos de productividad investigadora (sexenios);
- la posible disponibilidad de fondos públicos nacionales y regionales, así como supranacionales, accesibles competitivamente, que han permitido a grupos investigadores desarrollar su investigación en las universidades, aunque éstos no hayan sido directamente potenciados por ellas; y
- la incipiente demanda por las empresas de servicios de I+D+i a las universidades.

Esta situación ha podido mermar la productividad, la relevancia y el impacto de las contribuciones de I+D de las universidades.

En términos generales, la obtención de nuevos fondos en las universidades públicas españolas tropieza, actualmente, con dos grandes barreras:

- en su mayoría, las universidades carecen de una organización específica dedicada a este fin, más allá de las funciones atribuidas en este punto a

⁵⁰ Según el INE, los *gastos en I+D en la enseñanza superior* en 2011 fueron en total de 4.002 millones euros (un 3% menos que en 2010), procedentes en un 79.9% de la administración pública, 13.9% de la enseñanza superior, 8% de las empresas, 0.9% de instituciones privadas sin fines lucrativos, y sólo un 5.3% del extranjero. La enseñanza superior consume el 28.2% del gasto total educativo o el 0.38% del PIB de España.

El gasto español en I+D en 2011 fue nominalmente de 14.184 millones de euros (un 2.8% menos que en 2010) que corresponde a un 1.33% del PIB, donde hay que tener en cuenta que el 0.7% del PIB corresponde al sector de empresas, que consume el 52.1% del total; buena parte de lo que figura como I+D+i no es propiamente investigación. La I+D española ocupó en 2011 a 215.079 personas en equivalencia a jornada completa, un 3.1% menos que en 2010. La evolución del gasto español en I+D es negativa desde el máximo de 2008.

los actuales consejos sociales o a algunas fundaciones, lo que resulta insuficiente.

- la rigidez de las estructuras de gobierno y de toma de decisión actuales (consejos de departamento, juntas de facultad o de escuela, claustro, consejo de gobierno, consejo social).

Como consecuencia, cualquier decisión sobre una idea innovadora que requeriría una respuesta ágil y rápida debe ser sometida a varios de estos órganos, uno tras otro, así como superar considerables obstáculos debidos a una regulación excesiva, que también afecta al funcionamiento y escasa operatividad de las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (las OTRIs ya mencionadas en el punto I.3.12). Ambos problemas están directamente relacionados con la rigidez que impone el marco actual de gobierno de las universidades, aspecto que ya se ha abordado en el cap. III de este informe. Esta Comisión considera que el establecimiento de niveles adecuados de autonomía, en especial financiera, en la gestión de recursos humanos y en el gobierno de las universidades, es el entorno adecuado para el buen funcionamiento del sistema universitario español.

La iniciativa (2009) de ámbito estatal de los Campus de Excelencia Internacional, en sintonía con otras existentes por ejemplo en Francia y Alemania (aunque éstas con criterios más restrictivos), es un paso en la dirección que recomienda esta Comisión. Los CEIs pueden llegar a constituir un excelente instrumento para identificar y financiar específicamente un reducido conjunto de proyectos universitarios que singularicen algunas de nuestras mejores universidades, especialmente capaces de competir en el ámbito internacional. Esta Comisión considera que concentrar una parte de la financiación estatal disponible, con el decidido objetivo de impulsar y apoyar la excelencia asegurando su sostenibilidad, es una de las mejores actuaciones posibles para lograr una mejora substancial del sistema universitario público español en su conjunto.

En el modelo de financiación español el ámbito autonómico tiene un fuerte protagonismo frente al estatal, situación que presenta grandes analogías con el modelo alemán. Al analizar la financiación universitaria, esta Comisión de Expertos ha considerado que debe abordar ambos ámbitos, el nacional y el de las comunidades autónomas, proponiendo recomendaciones para ambos marcos de financiación. Así se hace en lo que sigue.

IV.1 LA DIMENSIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL

El problema de la oferta del sistema universitario público español no es tanto la cantidad de universidades, aunque su número total -cincuenta- sea

considerable, sino el gran volumen de los títulos ofertados (véase el preámbulo de este informe y el cap. V). Redimensionar adecuadamente el sistema universitario español es un objetivo fácil de enunciar pero difícil de abordar porque presenta diferentes aspectos a considerar: social, económico y político. La oferta inicial de títulos es promovida por las universidades e informada por los Consejos Sociales, pero son las CAs las que autorizan su implantación y, en consecuencia, supervisan finalmente la distribución de los estudios en la CA (también conocida, lógicamente, por las universidades de las que parte la iniciativa). Por ello, el Ministerio debe reservarse el papel de impulsor de determinadas actuaciones o estudios identificados como de excepcional calidad o importancia en el ámbito nacional e internacional (por ejemplo, los doctorados de excelencia) y promover políticas que los potencien e incentiven.

Recomendaciones a las administraciones públicas:

1. El Ministerio debería estimar globalmente la oferta universitaria por áreas (Ciencias Sociales, Ciencias Básicas, Ingenierías y Arquitectura, Ciencias Biomédicas, Humanidades y Arte). A partir del análisis del perfil de edad de la población y la previsión para los próximos años, así como de la estimación de las necesidades de profesionales de cada sector, el Ministerio debería elaborar una estimación razonable de la oferta total para el sistema universitario español en su conjunto, universidades privadas incluidas, a medio y largo plazo.
1. El Ministerio debería adoptar medidas para impulsar específicamente un reducido conjunto de universidades que puedan competir en el marco internacional (cap. II). Los Campus de Excelencia Internacional, con una adecuada financiación y con criterios más selectivos, pueden ser parte de los instrumentos adecuados para lograrlo.
2. Es conveniente que las CAs revisen la oferta global de sus universidades en el grado y el postgrado, analizando el equilibrio de la oferta y la demanda junto con indicadores objetivos de calidad, teniendo una especial sensibilidad con los estudios culturalmente estratégicos (véase el cap. V). Los mecanismos de financiación de las universidades deberían tener en cuenta si se está o no fomentando este equilibrio.

IV.2 NECESIDAD DE UN MEJOR CONOCIMIENTO DEL COSTE Y DEL VALOR DE LOS SERVICIOS DE LAS UNIVERSIDADES

Los sistemas de contabilidad analítica se encuentran aún sin constituir de forma generalizada por las CAs y por tanto también en las universidades, a

pesar de ser un requisito para la implantación de los nuevos grados del *Plan Bolonia*. El establecimiento de sistemas de contabilidad analítica desincentiva el incremento de costes directos (personal y equipos) y evita financiar ineficiencias. Ahora más que nunca, los sistemas de contabilidad analítica son elementos indispensables para conocer los costes reales de las actividades y proyectos de las universidades y poder tomar decisiones en consecuencia. Identificar dónde hay flexibilidad en las actividades de las universidades, frente a los costes y gastos fijos, es esencial para una buena gestión y el buen gobierno universitario. Por otra parte, sin buenos sistemas nacionales de indicadores así como de datos públicos sobre financiación, actividades y rendimiento de las universidades, cualquier actividad basada en la evaluación y comparación continua (*benchmarking*), como los rankings o sistemas de incentivos y premios, pierde parte de su valor. La falta de información fiable sobre el sistema universitario, además, fomenta la falta de equidad.

Con objeto de valorar adecuadamente la actividad universitaria, el funcionamiento de la universidad puede ser contemplado como un proceso en dos etapas (*informe IVIE-Fundación BBVA, 2011*):

- En la primera, una universidad desarrolla sus actividades docentes, investigadoras y de transferencia de conocimiento y tecnología a través de la actividad de sus alumnos y profesores, y apoyándose en los demás recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales puestos a su disposición. De esta forma, la actividad de esa universidad genera el capital humano que constituyen sus titulados, al que se añade la investigación científica y los servicios tecnológicos y de transferencia.
- En una segunda fase, la actividad de la universidad se integra en un proceso socioeconómico más general: el capital humano y tecnológico producido es utilizado por la sociedad y las empresas, generándose como resultado más empleo, mejores salarios, más innovación y mayor productividad.

En consecuencia,

- *el sistema de financiación de las universidades ha de atender a la doble perspectiva de la actividad docente e investigadora y al extraordinario valor que su actividad aporta al conjunto de la sociedad.*

La estimación de estos efectos es muy compleja en el caso de las universidades públicas ya que, a diferencia de la actividad puramente empresarial, los ingresos de las universidades no reflejan el verdadero valor de los servicios que prestan. Éste resulta del reconocimiento que reciben, el cual justifica las aportaciones públicas y privadas por tasas universitarias y contratos. Esta circunstancia hace difícil valorar el *output* real de la universidad pública, lo

que a su vez distorsiona su apreciación social: aunque sus servicios se dirigen al público en general (los estudiantes, las instituciones y las empresas que la eligen para satisfacer sus demandas de formación o de I+D+i entre otras alternativas), la financiación mayoritaria de la universidad mediante subvenciones impide calibrar el valor real de los servicios que reciben los usuarios. Algunos mecanismos en el ámbito de la docencia y la investigación permiten a aquellos manifestar parcialmente sus preferencias pero, en cualquier caso, los precios de los servicios pagados directamente por los usuarios están muy lejos de cubrir su coste. Esos precios están además determinados por regulaciones públicas, de modo que difícilmente pueden ser indicadores de la calidad de los servicios que ofrecen las distintas universidades.

Por todo ello, sería deseable realizar un esfuerzo para que se produzca una valoración más precisa de los diferentes servicios prestados por las universidades a los usuarios y a la sociedad, así como su calidad y su eficiencia.

Propuestas a las administraciones públicas

1. El Ministerio debería establecer un conjunto de criterios e indicadores objetivos sobre los resultados de las universidades y dar, periódicamente, publicidad a los datos desagregados obtenidos en la evaluación del conjunto del sistema universitario español. En lo que se refiere a la calidad de las universidades, nos remitimos a las recomendaciones del cap. II.
2. Las CAs deberían impulsar la implantación de sistemas de contabilidad analítica en las universidades que permitan una adecuada valoración de los servicios generados, con repercusión en la financiación de las mismas.

IV. 3 NECESIDAD DE UNA FINANCIACIÓN PÚBLICA SUFICIENTE, SOSTENIBLE Y ESTABLE BASADA EN CRITERIOS DE CALIDAD Y EFICIENCIA

Aunque el gasto medio por estudiante universitario en España es de unos 10.000 euros por curso (con significativas diferencias según el tipo de estudios y entre las distintas CAs), y es superior, además, al promedio de la OCDE, ello no significa que el sistema universitario esté bien financiado en su conjunto. Además,

- la carencia de sistemas adecuados de préstamos y becas crea disfunciones y genera falta de equidad;
- las universidades con prácticas y resultados de excelencia no obtienen por ello la adecuada financiación adicional que les permita mantener su trayectoria.

Si se desea impulsar la eficacia y la excelencia en los resultados docentes, en la investigación y en el desarrollo tecnológico, la financiación universitaria debería responder a ese objetivo financiando explícita y directamente los servicios entregados a los usuarios o a la sociedad por estos conceptos. El diseño de un nuevo modelo de financiación pública de los servicios universitarios debería poder formularse periódicamente de acuerdo con los resultados obtenidos por cada universidad. Para ello son fundamentales los indicadores de valoración a los que se ha hecho referencia en la sección anterior, así como el disponer de mecanismos independientes de evaluación de su calidad (cap. II). *Todo ello aconseja, en particular, que el Ministerio de Educación recupere las competencias de investigación.*

Los principios básicos de una financiación eficiente deberían tener en cuenta, en primer lugar, la *estabilidad financiera*: en un buen sistema de financiación las universidades deben conocer a medio plazo los recursos con los que pueden contar para poder planificar sus decisiones. En una financiación orientada a resultados el principal compromiso de estabilidad financiera ha de ser que los recursos se asignen en proporción a los *objetivos cumplidos*. Es evidente que asumir ese compromiso implica un riesgo, tanto para el financiador como para las universidades. Por ello, el sistema de financiación debería establecer reglas sobre la forma de asumir estos riesgos para gestionarlos de forma prudente y flexible, especialmente en los actuales momentos de dificultad económica.

Por último, una financiación basada en *resultados* así como en la *calidad de los servicios* prestados debería desarrollarse de acuerdo con un nuevo esquema como el propuesto, por ejemplo, en⁵¹ [CU, 2010] que contempla la coexistencia de mecanismos de financiación por resultados con otros basados en la mejora de la calidad de forma que, aun dando mayor peso a los primeros, tenga muy en cuenta la valoración de los servicios docentes, de investigación y de transferencia tecnológica.

En consecuencia, se formulan las siguientes

Propuestas a las administraciones públicas

0. Se recomienda que se estudie la conveniencia de que las competencias sobre investigación pasen a depender del Ministerio de Educación.

⁵¹ [CU, 2010] Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria, *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español* (2010).

1. Mantener el objetivo europeo de invertir el 3% del PIB en Educación Superior. Esta Comisión es consciente de que nuestra inversión actual en Educación Superior todavía no supera el 2% del PIB y también lo es de las dificultades económicas por las que atraviesa nuestro país. No obstante, considera importante adherirse a la recomendación expresada por la EUA en 2011 y, por tanto, no renunciar a ese 3% del PIB como objetivo europeo a medio plazo de inversión en Educación Superior^{52 53}.
2. Reducir el grado de vinculación de la financiación de las universidades públicas a sus costes estructurales y a sus condiciones de capacidad y de oferta (*inputs*), incrementando por el contrario su vinculación a la demanda efectiva de sus servicios docentes y a los resultados en I+D y productos de transferencia tecnológica e innovación (*outputs*). Se recomienda elevar hasta el 20-25% la parte correspondiente a financiación por estos resultados.
3. Potenciar los contratos-programa entre las universidades y las CAs como base de las aportaciones públicas a las universidades.
4. Establecer *planes de financiación plurianuales* para que las universidades puedan estimar los recursos con los que podrán contar, permitiéndoles diseñar estrategias de captación de fondos. Dentro de estos planes, se recomienda emplear medidas que amortigüen los riesgos estacionales (a los que están expuestas las universidades por las fluctuaciones de la actividad económica) mediante indicadores referidos a medias móviles de los datos de varios años.
5. Realizar, como se indica en la sec. II.1 y es común en muchos países, evaluaciones periódicas y absolutamente externas de la calidad de las

⁵² El Parlamento Europeo, en su resolución del 12 de mayo de 2011 sobre *la Innovation Union: transforming Europe for a post-crisis world* (2010/2245(INI)), estima que si se lograra el objetivo del 3% del PIB de la UE para I+D en 2020, se crearían 3.7 millones de puestos de trabajo y se alcanzaría un crecimiento del PIB de hasta 800 millardos de euros para 2025. Actualmente, según ese mismo documento, la UE gasta un 0.8% del PIB menos que EEUU y un 1.5% menos que Japón. Entre otras recomendaciones, el documento recuerda que los *“EU and national research & innovation systems need to be better linked up with each other and their performance improved; education systems at all levels need to be modernised. We need more world-class universities, raise skill levels and attract top talent from abroad; researchers and innovators must be able to work and cooperate across the EU as easily as within national borders. The European Research Area (ERA) must be completed within four years-putting in place the frameworks for a truly free movement of knowledge. Access to EU programmes must be simplified and their leverage effect on private sector investment enhanced”*.

⁵³ T. Esterman y E. B. Pruvot, *Financially Sustainable Universities II (European universities diversifying income streams)*, European University Association Publications (2011), www.eua.be/pubs/financially%20sustainable%20universities%20ii.pdf ; datos y cifras del sistema universitario español, Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte (2011).

universidades (*assessment programmes*), incluyendo la captación exterior de fondos y su internacionalización como criterios de calidad y dinamismo. El resultado de estas evaluaciones debería repercutir en las políticas de financiación de las universidades por las CAs.

6. Vincular igualmente la financiación asociada a la docencia de *cada* universidad a la empleabilidad de sus propios titulados, de forma que se cree así un incentivo adicional para mejorar la calidad de sus programas docentes. Por ejemplo, se podría estimar esa calidad para *cada* universidad comparando la empleabilidad de *sus* titulados respecto a la empleabilidad media de los egresados de *todas* las universidades públicas.
7. Impulsar en mayor medida programas nacionales de investigación competitivos entre universidades.
8. Establecer normas de permanencia para los alumnos y asegurar su cumplimiento evitando estancias prolongadas en los centros universitarios, al margen de que el precio de la matrícula pueda aumentar al repetir convocatorias. No obstante, deberá tenerse en cuenta la dedicación parcial de estudiantes que simultaneen trabajo y estudios, con especial mención del caso de maternidad y cuidado de hijos pequeños.

IV. 4 MEJORA Y AMPLIACIÓN DE LA POLITICA DE BECAS Y DIVERSIFICACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS UNIVERSIDADES

La fijación de las cuantías de las matrículas y las tasas es un punto que debe debatirse, acordarse y resolverse en el seno de las CAs conforme al recién aprobado Real Decreto-Ley 14/2012 (BOE del 21-IV-12, p. 30977). No obstante, en el marco de una mayor autonomía del sistema público universitario español, y *garantizado previamente un sistema de becas y préstamos adecuado en dotación y en número*, cabría dar amplios márgenes de libertad a las universidades públicas para fijar sus propias tasas por matrícula y demás servicios. Ello impulsaría una sana competencia en el marco de diversificación de actividades y proyectos, tan necesaria en el sistema universitario español.

En relación a la financiación de los estudios universitarios por medio de becas hay que señalar que España ha seguido una tendencia de crecimiento similar a la de la media de los países de la OCDE, aunque las cifras españolas, tanto en dotación como en número de becas, se encuentran por debajo de dicha media. Ello se debe en buena medida a que los países que alcanzan los porcentajes más

altos de inversión en ayudas a la educación superior han desarrollado una amplia política de préstamos-renta que les permite situarse a la cabeza en este tipo de inversión. Para reducir esta diferencia *es preciso*, en consecuencia, *aumentar la inversión pública en becas y ayudas*. Por otra parte, la concepción del estudio universitario en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior implica considerarlo como una *ocupación*, a la que el estudiante dedica un número elevado de horas. Por ello, sería aconsejable avanzar en la línea de becas-salario que permita compensar los ingresos laborales que dejan de percibirse. Otras propuestas se formulan más adelante.

Es necesario potenciar las *becas de movilidad* nacional e internacional. *Ningún estudiante debería ver disminuidas sus posibilidades* de estudiar en el mejor centro o en la universidad de su elección *por sus condiciones económicas, sociales o lugar de residencia*. Hacer esto posible contribuiría a su vez a mejorar la competitividad entre universidades elevando su calidad y fomentando su especialización. Nótese que, aunque al hablar de becas se suele pensar en estudiantes universitarios de grado, esta Comisión considera también muy importante el incremento de becas para estudiantes de máster y doctorado (véase también el punto V.6.5). Los beneficios inmediatos serían una mejora de nuestro sistema de I+D y una mayor captación de estudiantes extranjeros de buen nivel.

En cuanto a las becas-préstamo, los posibles sistemas a adoptar se reducen básicamente a tres categorías (también recogidas en el informe de *Tarrach et al., 2011*, nota 12):

- préstamos directos financiados por el gobierno. Es la modalidad más habitual aunque su puesta en marcha a gran escala tiene la desventaja de su exclusiva dependencia de fondos públicos;
- préstamos indirectos financiados por el sector privado y garantizados por el gobierno; esta modalidad moviliza recursos del sector privado y limita la contribución pública, aunque los programas a gran escala han dado resultados dispares. Canadá y EEUU han abandonado estos préstamos en favor de los créditos directos, y
- préstamos universales basados en los ingresos familiares; esta modalidad es más sencilla de gestionar y parece más justa, ya que los pagos realizados por los estudiantes son proporcionales a la renta familiar.

En cualquier caso se recomienda establecer, se trate de becas-préstamo o de cualesquiera otras, un marco *estable* de ayudas que permita a las familias y a los hijos planificar los estudios universitarios con el tiempo necesario. Éstos siempre tienen serias repercusiones económicas para las familias y para los propios estudiantes (por ejemplo, en términos de ingresos no percibidos

durante los años de permanencia en la universidad), por lo que debe ser posible planificar los estudios universitarios con tiempo y dentro de un marco de ayudas *previsible y estable*.

Las universidades deben considerar, de acuerdo a su misión y estrategias, el peso que deseen y puedan dar a su oferta docente no reglada como programas de aprendizaje continuo (*lifelong learning*) o cursos ofrecidos/impartidos en empresas (*in house*). Esta oferta constituye un excelente apoyo a su entorno social a la vez que una interesante fuente de financiación. Por otra parte, una generosa *Ley de Mecenazgo* extendida a actividades científicas sería una excelente iniciativa para captar capital (*business angels*) para las universidades. Éstas deben perseguir también nuevas estrategias, creando alianzas con otros centros, generando agencias que regulen los retornos a la universidad producidos por las empresas asentadas en sus parques científicos y por las empresas y desarrollos tecnológicos sobrevenidos (*spin-offs*), mejorando la información interna sobre convocatorias competitivas para sus grupos de I+D e impulsando programas de antiguos alumnos desde la propia universidad.

A la luz de estas consideraciones, se formulan las siguientes

Propuestas a las administraciones públicas:

1. Impulsar y potenciar una nueva Ley del Mecenazgo que ayude e incentive a particulares y/o empresas a promover la financiación de actividades científicas y de investigación (véase también el punto I.3.4 y la sec. IV.0).
2. Incrementar la inversión pública en becas y ayudas, tanto para alumnos de grado como de Máster y doctorado, para evitar el riesgo de exclusión social y garantizar la igualdad de oportunidades. *Nadie con talento debe quedar fuera del sistema por razones económicas; todo incremento de las tasas debe ir acompañado de la correspondiente subida de las becas.* La obtención y la cuantía de becas y ayudas deben ir ligadas a la situación económica del beneficiario; el mantenimiento de la beca, a su rendimiento académico.
3. Desarrollar una estructura de becas y ayudas más estable en el tiempo, más simple y más compacta en la que colaboren el Estado, las Autonomías y las Universidades, evitando la multiplicidad de convocatorias y la complementariedad de ayudas. Por otra parte, la periodicidad de las becas y ayudas debería ser *estrictamente anual*.
4. Potenciar las becas de movilidad nacional e internacional. Se recomienda que se incremente su número y que estén mejor dotadas, para que los estudiantes tengan mayores alicientes para desplazarse, y que los plazos

de solicitud y concesión permitan la adecuada planificación. Igualmente se recomienda solicitar en instancias europeas el incremento de las ayudas a España del programa Erasmus de forma que correspondan al volumen real de estudiantes Erasmus españoles.

5. Sería deseable que los estudiantes universitarios que deseen simultanear estudios y trabajo pudieran hacerlo con contratos de trabajo a tiempo parcial. Esta contratación, por una sola vez, estaría ligada a un adecuado rendimiento académico y estrictamente limitada en el tiempo a un plazo levemente superior al número de años correspondientes a los estudios seguidos.
6. Buscar acuerdos con entidades financieras para el sistema de becas-préstamo para el grado y postgrado, contemplando también la posibilidad de becar a estudiantes para el doctorado ya en su período de formación inmediatamente anterior a la tesis.
7. Asegurar que los programas de doctorado que superen evaluaciones rigurosas (de calidad, tamaño y fines) reciban fondos muy generosos para conceder becas y contratar personal (véase el punto V.6.1)
8. Fomentar las alianzas entre grupos de excelencia que investiguen en áreas afines con una financiación especialmente generosa que consolide y amplíe esa colaboración. Igualmente, sería deseable impulsar el programa de los Campus de Excelencia así como crear escuelas universitarias e interuniversitarias de postgrado en general y doctorado muy en particular (ver sec. V.5)
9. Se propone igualmente que las retenciones que las universidades perciben por gastos generales de los proyectos de I+D+i (*'overhead'*), se mejoren notablemente y que, en consecuencia, el Plan Nacional de proyectos de investigación incremente de igual forma los costes generales de los proyectos.
10. Revisar y simplificar la normativa que regula la firma de acuerdos entre el sector privado y las universidades con el propósito de facilitarlos.
11. Se propone que las universidades, dentro del margen de autonomía del que disponen, consideren la captación de recursos económicos como uno de los criterios a tener presentes en el diseño y aprobación de nuevos estudios o ampliación de los existentes⁵⁴.

⁵⁴ Es oportuno reseñar aquí que las universidades han incurrido frecuentemente en gastos considerables de necesidad y utilidad dudosas cuando, por ejemplo, han puesto en marcha estudios ya existentes en la

12. Se recomienda que las CAs impulsen la presencia de agentes externos en los órganos universitarios en los términos del punto III.2.2, en especial los que actúan en representación de la empresa. Ello puede ser una excelente forma de fortalecer las relaciones Universidad-Empresa.

misma ciudad o entorno geográfico. Estos estudios, pese a ser inicialmente aprobados a 'coste cero' (es decir, bajo la premisa de que la universidad solicitante disponía de recursos humanos e infraestructuras suficientes para impartirlos), han generado después importantísimas necesidades de financiación para personal y nuevos edificios, muchas veces subutilizados después. Este aspecto no puede ignorarse a la hora de juzgar la difícil situación económica que atraviesan muchas universidades y, también, los intereses corporativos que a veces condicionan la toma de decisiones (cap. III).

V. Estudios y títulos universitarios

Como se ha mencionado en el preámbulo, las universidades españolas ofrecen actualmente (datos de septiembre de 2012) un total de 2541 (1972 + 569) grados universitarios, 3292 másteres (2607 + 685) y 1751 doctorados (1564 + 187), donde las cifras entre paréntesis corresponden, respectivamente, a las 50 universidades públicas y 31 privadas que hay en España. Estas cifras, junto con el hecho de que muchas de esas enseñanzas tienen un reducido número de alumnos, señalan claramente la existencia de un problema que la universidad española en su conjunto debe afrontar y resolver. Es conveniente que el sistema universitario insista más en la calidad que en la cantidad así como en la especialización de las universidades, preservando al mismo tiempo aquellos estudios que, aunque puedan tener pocos alumnos, sean considerado culturalmente estratégicos. Igualmente deseable es potenciar la movilidad estudiantil, revitalizando el llamado ‘distrito único’ con un adecuado programa de becas.

La reorganización de los estudios universitarios para el Plan Bolonia iniciada hace años, y el establecimiento del sistema de 4 años (grado)+1 año (máster) remplazando al sistema 3+2 que estaba en vigor en España (y que es el adoptado por la mayoría de los países europeos para el Plan Bolonia), ha sometido a las universidades a considerables tensiones para adaptarse a la nueva estructura 4+1, que aún perduran. Las actuales circunstancias de agotamiento de las universidades, producidas por esa reforma aún no concluida, aconsejan ser prudentes a la hora de realizar cambios en este aspecto. Sin embargo, lo cierto es que muchos de los problemas que se señalan en este capítulo no se hubieran producido si España hubiera mantenido ‘para Bolonia’ su tradicional estructura 3+2, la seguida por la mayoría de los países europeos⁵⁵.

V.0 CONSIDERACIONES GENERALES

V.0.1 SOBRE LA OFERTA ACADÉMICA DE TÍTULOS Y LA MOVILIDAD

El informe de la CRUE⁵⁶ referido al curso académico 2008-09 ya señalaba en su pág. 34 que “a nivel agregado existen unos excedentes de oferta de enseñanzas

⁵⁵ En su *informe sobre la Enseñanza de las Ciencias en España* del 24 de octubre de 2012 (ver http://www.rac.es/4/4_6.php), la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales afirma que “la gravedad de los problemas que plantea el [actual] *Plan Bolonia*, especialmente la reducción drástica de contenidos, obliga a una seria revisión, que tiene especial importancia para los alumnos que vayan a dirigirse a la investigación. No hay que olvidar que ellos serán los principales responsables de la investigación futura en España y que los planes actuales no les proporcionan la adecuada formación. Nos inclinamos por regresar al sistema anterior del grado de dos ciclos (uno básico, otro especializado), que tan excelente fruto deparó, y cuyo prestigio rebasaba nuestras fronteras”.

⁵⁶ *La universidad española en cifras* (CRUE, 2010).

universitarias que cabe cifrar en más del 13 % del total de la oferta del curso 2008/2009, siendo estos excedentes del 30%, 25% y 21 % para las enseñanzas universitarias de humanidades, experimentales y técnicas respectivamente”. Otro indicador de una oferta excesiva es el número de alumnos de nuevo ingreso de las diferentes enseñanzas de grado en las universidades públicas presenciales. Así, de los 1817 títulos del curso 2011-12, un 27,46% tenían menos de 50 alumnos y un 12,54% menos de 30 alumnos. A estos datos se añade la escasa colaboración interuniversitaria en la impartición de los distintos estudios. Así, en el pasado curso académico 2011-12, sólo hubo 12 (el 0,5% del total) grados interuniversitarios, 378 (15,5%) másteres interuniversitarios y 96 (5,7%) doctorados interuniversitarios. Hay pues, como afirma el propio informe de la CRUE, “una elevada carga de subactividad y unos costes medios por unidad de servicio docente que pueden llegar a ser notoriamente ineficientes”. El informe de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales citado en la nota anterior es también muy explícito cuando afirma que es “preciso eliminar carreras superfluas y de mala calidad y mejorar las existentes, facilitando la movilidad de los alumnos y del profesorado a otras universidades. Una situación de crisis económica obliga a ser muy exigentes para evitar gastos innecesarios, pero manteniendo a toda costa la calidad, a pesar de los criterios políticos que favorecen la dispersión geográfica de pequeños centros que no alcanzan el nivel de funcionamiento que ha de tener una universidad. Hay demasiados planes de estudio insuficientes y centros que carecen de justificación”.

El sistema universitario público español presenta en particular dos debilidades a las que este informe ya se ha referido:

1. La primera es la *escasa movilidad estudiantil en el interior del país*. En la mayoría de las universidades y por lo que se refiere a los antiguos primero y segundo ciclo y al nuevo grado en universidades presenciales, en torno al 80%-90% de los estudiantes e incluso más procedían de la propia Comunidad (datos del curso 2009-10). Las excepciones son, principalmente, las Comunidades de Madrid y Cataluña, con valores que se reducen al 75%. En cuanto a las becas Séneca que favorecen la movilidad interna, de las 5729 solicitadas en el curso 2010-11 se concedieron 2033 y sólo se llegaron a usar 1871 becas.
2. La segunda es el *reducido número de estudiantes extranjeros*. En el curso 2011-12, de un total de 1.582.714 universitarios sólo 73.076 (4,6%) fueron extranjeros. De ellos, 34.236 en el grado, que representaron el 4.2% de los estudiantes de ese nivel; 19.863 en el máster (17,6% de todos los alumnos de Máster) y (datos del 2010-11) 7.478 en doctorado (24,7% del total de doctorandos). El resto eran estudiantes de primero y segundo ciclo de los antiguos títulos. Gran parte de los estudiantes extranjeros son del programa Erasmus (37432 en el curso 2010-11),

muchos de los cuales visitan España atraídos por razones no específicamente relacionadas con los estudios que van a realizar. Esta escasez de estudiantes extranjeros no es ajena a la debilidad del sistema universitario español en los rankings internacionales, la existencia de pruebas de ingreso (de 'selectividad') y la dificultad de obtener visados con la debida rapidez.

El exceso de oferta académica pone de manifiesto dos aspectos que conviene resaltar. En primer lugar, el escaso esfuerzo que al introducir nuevos títulos realizan las instituciones competentes (universidades, actuales consejos sociales y CAs) por conseguir una planificación estratégica que tenga en cuenta la oferta universitaria ya existente, tanto en la propia CA como en otras. En segundo lugar, la tendencia a seguir un cómodo modelo de universidad generalista sin considerar otras opciones que permitirían una mejora de la calidad a través de un mayor grado de especialización.

La escasa movilidad interna de los universitarios puede encontrar también explicación, por un lado, en esa oferta de estudios tan excesiva como uniforme que reproducen casi todas las universidades, incluyendo algunos de reducida demanda y, por otro, en la escasa dotación de las becas de movilidad que dificulta el desplazamiento de los alumnos. No se puede ignorar, sin embargo, que muchas familias y estudiantes han acabado considerando (aunque no siempre fue así) la universidad próxima a su residencia como el ámbito natural en el que cursar los estudios de grado, planteándose la movilidad nacional o internacional sólo, en su caso, para los estudios de máster y doctorado.

V.0.2 SOBRE LA ADAPTACIÓN DEL SUE A LOS ACUERDOS DE BOLONIA

El proceso de adaptación de nuestros estudios universitarios al *Espacio Europeo de Enseñanza Superior* (EEES) o *Plan Bolonia* se estableció en España en torno al modelo 4 (grado) + 1 (máster), lo que implicó un gran esfuerzo de adaptación por parte de las universidades. Sus estudios habían estado tradicionalmente organizados en torno a una estructura de dos ciclos de 3+2 años (primer ciclo + segundo ciclo), que hubiera permitido pasar fácilmente al modelo de 3 (grado) + 2 (máster) años, que es el adoptado para el *Plan Bolonia* por la mayoría de los países europeos, especialmente los más desarrollados. La elección para España del modelo 4+1, además de alejarnos de esos países en lugar de converger con ellos, ha planteado algunos problemas adicionales, especialmente para las carreras más largas y las que tienen una proyección profesional regulada (es decir, con *perfiles profesionales* específicos), en especial las que corresponden a las enseñanzas técnicas. Por ejemplo, y al margen de otras dificultades a las que se referirá luego este informe, el RD 1027/2011 (BOE del 3-VIII-2011, p. 87912) que especifica los cuatro niveles posibles del *Marco Español de Cualificaciones del Espacio Europeo de Educación*

Superior (MECES) -*Formación Profesional* de ciclo superior, *Grado*, *Máster* y *Doctorado*- carece de las disposiciones transitorias necesarias para establecer el nivel académico en el nuevo esquema MECES de los títulos anteriores a la actual reforma (*i.e.*, de los títulos *pre-Bolonia* con los que seguirán egresando estudiantes, al menos, hasta 2015, según el propio RD 1393/2007, BOE del 30-X-2007, p. 44037). En consecuencia, los ingenieros e ingenieros técnicos encuentran dificultades para que el nivel académico de sus títulos sea reconocido en cualquier país para el correspondiente ejercicio profesional. Lo mismo se puede decir de otras profesiones.

La versión española del Plan Bolonia tampoco ha contribuido a favorecer la movilidad internacional, ya que la estructura 4+1 aleja a nuestro país de los países europeos que han adoptado la 3+2 para ese mismo Plan. Pese a todo, no parece aconsejable proponer en estos momentos un regreso general de los estudios al modelo 3+2, no por las especiales virtudes del sistema 4+1, sino porque la tensión a la que se ha sometido al sistema universitario con el actual proceso de cambio (que dura ya más de cuatro años) ha conducido a un considerable agotamiento de la comunidad universitaria. *Esta Comisión cree, no obstante, que ambos modelos podrían convivir y ser utilizados por las universidades, si así lo desearan, en función de sus posibilidades y de los objetivos que persigan. En cualquier caso, resulta imprescindible hacer un balance sobre cómo ha afectado al SUE su adaptación al Plan Bolonia.* En el aspecto académico, ese balance concierne especialmente a los títulos que corresponden a profesiones reguladas, pero también a los antiguos títulos de ciclo corto que hoy son de grado (cuatro años) y, en general, a los distintos estudios, incluyendo la empleabilidad que confieren a los nuevos titulados. En el aspecto administrativo, el objetivo sería disminuir la considerable burocracia que ha crecido al amparo de los planes de Bolonia y que nada tiene que ver con ellos.

V.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS NUEVOS (POST-BOLONIA) TÍTULOS ESPAÑOLES

Como se ha mencionado, en el ámbito de los estudios técnicos y en otras áreas, incluidas las científicas, la elección mayoritaria en la Europa occidental ha sido de títulos de grado (con ése u otro nombre) de 3 años y de máster de 2 años. En las ciencias jurídicas, que poseen un carácter propio e inevitablemente nacional, países como Alemania, Francia o Italia han mantenido la duración cinco años para sus estudios de derecho. Alemania, por ejemplo, no los ha modificado por considerar que no se puede formar un *Volljurist* en menos tiempo; Francia, con su tradicional estructura en dos ciclos 3+2, automáticamente adaptable al esquema de Bolonia 3+2, ha mantenido para

derecho el total de cinco años. Tampoco han introducido modificaciones en la duración de los estudios jurídicos Cambridge u Oxford, que confieren un *BA/law* tras tres años y que ofrecen después prestigiosos postgrados como el *Bachelor of Civil Law and Magister Juris* de Oxford. Para estos países, por tanto, el proceso de Bolonia no ha constituido ninguna perturbación para los estudios jurídicos (ni para los demás).

De hecho, en muchos países europeos coexiste la opción de un *Máster Integrado* de 5 años⁵⁷ que incluye grado y máster, con un trabajo de fin de máster dentro o fuera de los cinco años. En el caso español, aunque se ha perdido la convergencia con la mayoría de los países europeos cuyo grado es sólo de tres años y por tanto de 180 créditos ECTS (*European Credit Transfer System*) a razón de 60 por año, la convergencia con los países que siguen el sistema 3+2 puede recuperarse, si no tras el grado de cuatro años (240 créditos), añadiendo un año adicional (60 créditos) para el máster (incluyendo un *trabajo de fin de máster* adicional, en su caso). Este es el caso de los estudios científicos, donde la adición de los másteres a los grados de cuatro años puede usarse para completar los cinco años (300 créditos) a través de un *Máster Integrado*.

En el caso de los títulos de las carreras técnicas, la estructura española 4+1 tiene otras repercusiones dado el carácter de profesión *regulada* que especialmente tienen estos estudios. Por ejemplo, las empresas que emplean ingenieros son frecuentemente multinacionales y contratan titulados de diferentes países de acuerdo con la formación que presumen para los egresados universitarios según sus títulos, con frecuencia considerando su posible acreditación internacional⁵⁸. Este hecho plantea inmediatamente la posibilidad, que resultaría muy perjudicial, de que los nuevos títulos españoles en el esquema 4+1 no hereden automáticamente las acreditaciones internacionales que ya poseían los títulos antiguos de las distintas ingenierías.

Así pues, el procedimiento de verificación de los títulos universitarios oficiales en general y de las enseñanzas técnicas en particular, junto con la evolución de las normativas nacionales de otros países miembros del EEES, ha puesto de

⁵⁷ En los países con una estructura general de tipo 3+2 como Francia o Italia, muchos estudiantes deciden desde el principio cursar los cinco años; en Italia, por ejemplo, eso lleva a la *laurea magistrale*, que equivale a la antigua *laurea* y que va más allá de la *laurea triennale*. En Inglaterra -en cuyas *tutorial universities* se inspiró el Plan Bolonia (ver nota 36) para la convergencia universitaria europea- muchas universidades ofrecen un grado (*e.g.*, el de *Bachelor of Science*, B.Sc.) al cabo de tres años de estudios; otras un B.Sc de tres años más un año 'en Europa'. En Polonia, por citar otro ejemplo 3+2, el título en ciencias tras los tres primeros años es el de *licencjat* y el segundo, tras los dos años restantes, de *Mgr*. (Magister).

⁵⁸ Por agencias internacionales como, por ejemplo, la estadounidense ABET (*Accreditation Board for Engineering and Technology*), <http://www.abet.org/>.

manifiesto la necesidad de introducir determinadas modificaciones reglamentarias que faciliten:

1. La clarificación de la formación y los estudios que presuponen los distintos títulos universitarios ante la sociedad y los empleadores, nacionales e internacionales. Ello incluye:
2. La explicación internacional del nuevo sistema educativo universitario español; y
3. La salvaguarda de las acreditaciones internacionales ya obtenidas en su día por los antiguos títulos como, por ejemplo, los de Ingeniería.

En relación con el primer punto, una de las características de la reforma de los títulos universitarios en España ha sido la mencionada disociación de los antiguos títulos ‘largos’ de licenciatura o ingeniería en dos títulos diferentes consecutivos, grado y máster, con una duración de cuatro años y un año respectivamente. En las ingenierías, la nueva legislación española⁵⁹ establece para la *profesión de ingeniero* la necesidad de superar un número *mínimo* de 300 créditos ECTS, de los que 240 corresponden al Grado y 60 al año del máster. A éstos hay que añadir los créditos del trabajo de fin de máster, para el que los países europeos requieren 30. Esto da lugar a una pluralidad que es conveniente clarificar desde el punto de vista profesional. Por ejemplo, los títulos de *graduado en ingeniería* de un cierto tipo (*e.g.*, industrial, etc), que constituyen el *grado de referencia*, se obtienen tras cursar 240 créditos, lo que puede crear confusión entre los estudiantes (respecto a lo que es necesario cursar para conseguir el título *profesional* de ingeniero) y entre los empleadores (que necesitan identificar adecuadamente los perfiles profesionales que corresponden a los distintos títulos). Por tanto, en relación con el segundo punto, sería necesario clarificar los requisitos del *título profesional de ingeniero*, con la doble finalidad de mantener la tradicional movilidad europea de los estudiantes españoles de ingeniería dentro del nuevo esquema español y de facilitar, además, la oportuna convergencia entre los títulos de ingeniería nacionales y los internacionales.

En general, ***es importante definir con claridad el papel y competencias de los estudios de Grado y de Máster.*** En algunas profesiones reguladas, parece inevitable reconocer que el grado no necesariamente conduce a una salida profesional, en cuyo caso el grado debe completarse con un máster. Para las enseñanzas técnicas, que prevén un *mínimo* de 300 créditos para los ingenieros, la adición del grado (240 créditos), el máster actual (60) y el trabajo de máster (30) daría un total de 330 créditos. La normativa europea para el máster en el *Plan Bolonia* establece que puede ser de uno o dos años (60 o 120 créditos). Si

⁵⁹ Véase, por ejemplo, el BOE del 20-feb-2009 (p. 18165) para la verificación de los títulos que habilitan para el ejercicio de la *profesión de Ingeniero* de Telecomunicación.

se adoptara un máster de 120 créditos, tras el grado de 240, esto conduciría (incluyendo en los 120 el trabajo de fin de máster) a un total de 360 créditos, lo que además permitiría obtener una conveniente *especialización* durante el máster, algo que la normativa actual hace muy difícil de conseguir. Así pues, los objetivos de compatibilidad internacional, movilidad de estudiantes universitarios en convenios internacionales de doble título y el reconocimiento de las capacidades profesionales podrían conseguirse fácilmente: bastaría establecer que el *máster* que sigue al *grado de referencia* (i.e., con la misma denominación) fuera de 120 créditos y que el *programa integrado* (*Máster habilitante*), que capacitaría para el ejercicio de la *profesión de Ingeniero*, tuviera el total de 360 créditos.

El tercer punto antes mencionado concierne al reconocimiento y homologación internacional de los títulos, pues las capacidades adquiridas por los profesionales han de estar armonizadas dentro del EEES. En su día, diferentes universidades españolas sometieron con éxito sus títulos al examen de agencias de *acreditación internacional*, lo que permitió a sus titulados el ejercicio de su profesión en terceros países. En el caso de los nuevos títulos de ingeniería esta cuestión plantea dos problemas específicos:

- La identificación de los títulos post-Bolonia (o conjuntos de ellos ya estructurados en la forma de *Programa de Ingeniero* de...) que deberían recibir las acreditaciones internacionales al nivel de máster (*Master of Science*, M.Sc.) incluyendo en esa *acreditación integrada* como M.Sc. el nivel previo de *Bachelor of Science* (B.Sc.) para el grado de referencia. Estas nuevas acreditaciones serían, por tanto, las herederas de las acreditaciones ya obtenidas por los tradicionales títulos españoles de Ingeniero.
- Recíprocamente, el establecimiento de la correspondencia de los antiguos títulos de Ingeniero, ya acreditados internacionalmente, con los actuales títulos post-Bolonia de Máster integrado (M.Sc.).

Muy recientemente, se ha iniciado en España la clarificación de este tipo de problemas. En el caso de Medicina, las enseñanzas que capacitan para ejercer la profesión de médico corresponden directamente a un programa de grado de larga duración (6 años, 360 créditos incluyendo el trabajo de fin de grado) del que se egresa con el Grado en Medicina y las competencias del antiguo título de Licenciado en Medicina. El *Programa Integrado* (máster + grado de referencia = máster habilitante) vendría a resolver las cuestiones arriba planteadas para las enseñanzas técnicas. Sería muy aconsejable establecer un plan semejante no sólo para las ingenierías o arquitectura, sino también para otras profesiones reguladas como derecho (a la luz de los ejemplos de países como Alemania, Francia o Italia, que mantienen los cinco años para los estudios jurídicos) u otras carreras, donde el *máster integrado* paliaría las posibles deficiencias de formación del grado.

Finalmente, la elección 4+1 para el sistema universitario español ha producido otra consecuencia. Esta estructura ha implicado que estudios tradicionalmente de tres años han sido convertidos automáticamente en grados de cuatro años. Esto ha producido algunas distorsiones (por ejemplo, la existencia de títulos de grado, por tanto de cuatro años, sobre materias que se cubrían más adecuadamente en tres⁶⁰), que quizá sería conveniente reconsiderar. Una posibilidad sería la creación de ‘grados cortos’ de tres años para estudios como Trabajo Social, Enfermería, Ingeniería técnica o Magisterio, lo que en realidad equivaldría a volver a las Diplomaturas de tres años. La ‘fatiga’ del sistema universitario aconseja de nuevo prudencia en la administración de los posibles cambios.

A la vista de las consideraciones anteriores se realizan las propuestas que se detallan a continuación.

V.2 RECOMENDACIONES SOBRE LA OFERTA DE TÍTULOS Y LA DIMENSIÓN DEL SUE

1. **Registro de títulos.** Si se establecen acuerdos básicos para una reestructuración razonable de los títulos universitarios, se recomienda mantener el actual *registro* de títulos sin necesidad de volver al antiguo *catálogo*. Un registro ofrece la posibilidad de introducir enseñanzas novedosas que ayuden al necesario proceso de especialización del SUE, fomenta la autonomía universitaria y, además, permite responder con agilidad a las demandas específicas y cambiantes del mercado laboral. Un catálogo puede contribuir a racionalizar la oferta, pero es mucho más rígido, lo que probablemente no es ajeno a la constante repetición de títulos en la oferta académica. Por ello,
 - se recomienda el establecimiento de un *registro nacional de títulos universitarios* en colaboración con las CAs.
2. En relación con el registro de títulos, se recomienda que la ANECA simplifique el sistema actual de acreditación de títulos (programa VERIFICA), para evitar la generación de “un alto grado de ‘controles de calidad extenuantes’ que no aportan beneficios en forma de mejoras” a los que ya se refería el informe de Tarrach *et al.* ya citado (en su sec. 2.3)

⁶⁰ Un ejemplo –entre muchos- es el *Grado en Podología* de cuatro años, ofrecido por muchas universidades; resulta inevitable comparar la *necesidad* de esos cuatro años con los seis que bastan para el Grado en Medicina.

y que actualmente oprimen, cuando no aplastan, a la universidad española⁶¹.

3. Se recomienda reflexionar seriamente sobre la dimensión adecuada para el buen funcionamiento académico y económico de las universidades públicas y favorecer su reducción, reorganización o, en su caso, su fraccionamiento, cuando las circunstancias así lo aconsejen. En cualquier caso, estos procesos deben ser incentivados y llevarse a cabo inicialmente a través de experiencias piloto.
4. Se recomienda igualmente que las universidades reflexionen sobre su estructura de centros (véase también el cap. III) para abordar si fuera necesario -como ya han hecho algunas de ellas- una reordenación de sus facultades, escuelas y departamentos, con el fin de racionalizar y maximizar el buen uso de los recursos existentes.

Para evitar la multiplicidad excesiva de títulos se propone:

5. Establecer un número mínimo de alumnos para que pueda impartirse un determinado título. A la hora de fijar este número mínimo, a escala nacional, se sugiere tener en cuenta los siguientes aspectos:
 - el número de alumnos debería ser flexible y distinto en función de las distintas clases de títulos;
 - la demanda habitual de los distintos estudios en el ámbito nacional deberá quedar garantizada, con un margen de un 10 % adicional de alumnos potenciales;
 - el número mínimo de alumnos podrá ser incrementado a criterio de la CA o reducirse si la universidad y la CA lo justifican debidamente atendiendo a criterios como, por ejemplo, la distribución geográfica o la 'tasa de cobertura' de esos estudios;
 - la calidad del centro que imparte un determinado título respecto a otros que también lo ofrecen debería ser un criterio a considerar a la hora de decidir la supervivencia de ese título en ese centro;
 - las universidades que ofrezcan títulos que no lleguen al número mínimo de alumnos requerido o para los que la CA no hubiera justificado debidamente la necesidad de autorizar una oferta de plazas inferior a la establecida, podrán fomentar alianzas con otra

⁶¹ Por ejemplo, sólo la 'Guía de Apoyo' de la ANECA para la elaboración de la Memoria para la solicitud de títulos oficiales (grado y máster) del 16-I-2912 tiene 88 páginas, semejante a lo que conducen los extensos formularios de solicitud que deben prepararse para la verificación de los títulos universitarios. Dichos formularios están llenos -por ejemplo- de cuestiones sobre las competencias ('básicas' o generales, 'específicas' y 'transversales' con la terminología al uso) que, teóricamente, el título ha de otorgar al estudiante. Dichos formularios acaban rellenos *creativamente* tras un desmesurado consumo de tiempo y energías.

universidad para la impartición conjunta de ese grado. En ese caso, el título será expedido por las dos universidades que colaboren en la docencia;

- *debe tenerse una especial sensibilidad con los estudios de muy baja demanda pero suficiente interés, especialmente en el ámbito de las Humanidades.*
6. En cualquier caso, y para todas los títulos universitarios, sean de mucha o muy poca demanda y tanto en el grado como en el postgrado, se recomienda incentivar y lograr las alianzas entre universidades, incluso de distintas CAs. Estas alianzas, por ejemplo entre universidades que sean Campus de Excelencia Internacional, pueden ser un buen marco para el desarrollo de enseñanzas compartidas.
 7. Resulta importante favorecer la formación interdisciplinar. Por ello, las Universidades deberían garantizar una oferta académica multidisciplinar a través de los dobles grados o de grados cuyos títulos incluyan una mención que haga referencia a la especialización conseguida. Lo mismo cabe decir en el ámbito internacional.

Es conveniente favorecer los títulos conjuntos con universidades de prestigio en cualquiera de los niveles de estudio (grado, postgrado y formación continua).
 8. Las cifras de desempleo y subempleo entre los graduados hace recomendable el establecimiento de una serie de medidas que ayuden a diagnosticar sus causas. Tan preocupantes son los títulos con un escaso número de estudiantes como los títulos que se repiten una y otra vez en la mayoría de las Universidades, incluso con muchos alumnos, pero que ofrecen escasas posibilidades de empleo. *El número de estudiantes, sin referencia a la demanda social de los títulos, no puede ser por sí solo un criterio para la financiación.* En consecuencia,
 - se recomienda conocer, y hacer pública, la empleabilidad de los egresados de todas las universidades españolas en general, y de las públicas en particular (véase IV.3.6). *Esto debería hacerse no sólo en conjunto, sino separadamente para cada universidad.*
 - Se recomienda igualmente establecer en las universidades que aún no las tengan Unidades de Carreras Profesionales o de Empleo que ayuden a los egresados en la búsqueda de trabajo.
 - Finalmente, se recomienda establecer el *Observatorio Nacional de Empleo* al que se refiere el punto II.1.2.1.
 9. Por su alto valor formativo debería fomentarse en las universidades la posibilidad de incluir en los planes de estudio, particularmente en el

postgrado, créditos correspondientes a algún módulo de humanidades, como es común en muchas universidades internacionales.

V.3 RECOMENDACIONES SOBRE UNIVERSIDADES, EMPRESAS, TÍTULOS Y SU ACREDITACIÓN

1. Se recomienda conseguir y en su caso mantener la *acreditación internacional* de los títulos españoles por parte de las agencias de mayor prestigio. A su vez, se recomienda que las autoridades españolas valoren la posibilidad de aceptar títulos extranjeros acreditados por determinadas agencias internacionales, atendiendo a los principios de reconocimiento recíproco y confianza legítima, favoreciendo la implantación de un título a través de acuerdos de reconocimiento mutuo.
2. Los títulos propios constituyen un instrumento óptimo para una oferta ágil y útil en el ámbito de la formación continua. Las universidades están capacitadas para ofertar títulos propios con rigor y con la necesaria flexibilidad para que resulten atractivos para los profesionales que deseen adquirir nuevos conocimientos teóricos o prácticos, para quienes deseen cambiar de actividad, o para los que no han tenido la oportunidad de asistir previamente a las aulas. En consecuencia, se propone que
 - Las universidades se sitúen como referentes en el ámbito de la formación continua y que
 - con ese fin, se potencien los cursos ofrecidos a través de la red.
3. Se considera imprescindible aumentar la colaboración entre las universidades y las empresas, por ejemplo, en materias de formación. Ello puede conseguirse a través de distintas acciones concretas:
 - Establecer cauces institucionales con el mundo empresarial con el fin de escuchar las necesidades formativas que requieren los futuros empleadores. El sistema alemán de diálogo permanente con el empresariado y las experiencias llevadas a cabo por otros países (*e.g.*, Suecia) pueden ser un buen modelo.
 - Incorporar, cuando proceda, a algún profesional de prestigio del mundo de la empresa a las comisiones encargadas de diseñar los planes de estudio de los títulos universitarios.
 - Facilitar a los estudiantes la realización de prácticas externas en empresas y/o instituciones públicas, acordes con sus estudios, como parte de su formación reglada.

- Incentivar la colaboración de profesionales de reconocido prestigio en las actividades docentes universitarias, especialmente a través de la figura de profesores asociados (punto I.1.1.2).
 - Fomentar la colaboración entre la Universidad y el mundo de la empresa a través de la creación de cátedras extraordinarias (punto I.3.4).
 - Incentivar la creación de parques científicos y tecnológicos asociados a las universidades, basada en criterios de excelencia, oportunidad y competitividad.
4. En el *caso de las enseñanzas técnicas*, se recomienda que aquellas universidades que oferten el *máster habilitante* para el acceso a una profesión reconocida (por tanto, no exclusivamente aplicable para las reguladas) en el EEES con nivel de máster, así como el correspondiente grado de referencia (*i.e.*, de igual denominación), puedan ofertar en su preinscripción un único *Programa integrado* de Grado y Máster conjuntos y bajo la denominación común de la profesión reconocida a la que dan acceso.
5. Igualmente se recomienda:
- el reconocimiento en el MECES del nivel de los títulos clásicos de ingeniero e ingeniero técnico estableciendo las equivalencias con los títulos actuales, y
 - una duración de los estudios de máster de 120 créditos ECTS para los perfiles profesionales de ingeniero reconocidos con nivel de máster en el EEES.
 - la posibilidad de incorporar el máster para la actividad profesional de títulos en otras áreas que antes requerían el título de licenciado y,
 - en general, clarificar las competencias profesionales, en su caso, de los estudios de grado y de máster.
6. El grado (o en su caso el máster), una vez debidamente acreditado, debería tener plenos efectos, tanto académicos como profesionales, sin necesidad de pruebas adicionales por parte de instituciones ajenas a la universidad y sólo con las excepciones que prevea la ley.
7. Finalmente, se sugiere analizar si algunos títulos, que al pasar a ser de grado implican necesariamente estudios de cuatro años (240 créditos), deberían mantenerse así o reducirse a tres años, de nuevo aplicando la prudencia a los posibles cambios a introducir.

V.4 RECOMENDACIONES SOBRE LOS ALUMNOS EXTRANJEROS

Las universidades españolas deben intensificar su proceso de internacionalización, como este informe ha sostenido repetidamente. Para facilitar la entrada en el SUE de estudiantes procedentes de otros ámbitos educativos se recomienda, además de otras acciones ya implantadas en sus campus,

- conseguir una amplia oferta académica de estudios impartidos en lengua inglesa⁶²;
- facilitar concesión de visados a estudiantes procedentes de terceros países interesados en estudiar en España;
- limitar los requisitos académicos de los extranjeros para estudiar en el SUE a haber superado las pruebas que se exijan en su país para ingresar en la universidad y a ser aceptado por la universidad española elegida.
- Finalmente, para no gravar demasiado el sistema universitario público, se recomienda que, en general, las universidades apliquen precios de matrícula que se aproximen al coste real de la enseñanza para alumnos de terceros países en los términos establecidos en los correspondientes Decretos que regulan los precios públicos de las enseñanzas universitarias.

V.5 CURSOS A TRAVÉS DE LA RED

Muchas universidades de prestigio están promoviendo el uso de internet para ofrecer a través de la red sus cursos e incluso la posibilidad de graduarse a través de ellos. El [Massachusetts Institute of Technology](http://www.mit.edu) (MIT) ha hecho accesible *online* una parte de su material docente, tanto de pre- como de post-grado. Para ello ha creado el programa *MIT OpenCourseWare* (MIT OCW) dentro del movimiento en favor de los recursos educativos abiertos (*Open Educational Resources*, OER, <http://www.oercommons.org/>) que inició la UNESCO en 2002. Cabe englobar este tipo de iniciativas dentro de los cursos abiertos *online*, *MOOCs* (*massive open online courses*). Recientemente, el MIT ha unido fuerzas con Harvard para lanzar *EdX*, que va más allá del MIT OCW. Esta iniciativa es más general que el uso de la red para la formación continua que se propuso en el punto V.3.2; se trata de que los *mejores profesores* puedan impartir lecciones magistrales y cursos *online*, incluyendo en su caso prácticas de laboratorio,

⁶² Muchas universidades europeas lo hacen ya. Es el caso, por ejemplo, de las universidades holandesas, donde en algunas áreas científicas incluso los cinco años –no sólo el máster- pueden ser en inglés (Holanda sigue la estructura estándar 3+2 en ciencias), con el objetivo de atraer más estudiantes. En general, en muchos países europeos (incluyendo por ejemplo Alemania), muchos másteres se ofrecen en inglés, y la gran mayoría de ellos lo hace ya en las áreas científicas.

cubriendo las enseñanzas de ciertos títulos. Esta Comisión recomienda que se aproveche el potencial de las mejores universidades y profesores españoles para sumarse a la iniciativa OER.

V.6 RECOMENDACIONES SOBRE EL DOCTORADO

Las estrategias de las universidades en materia de I+D deben tener el doctorado -la formación de nuevos investigadores- en el centro de sus actuaciones. El doctorado es el punto de partida para una carrera investigadora: la componente fundamental de la formación de un doctor es el avance del conocimiento científico a través de la *investigación original*. Una característica de las universidades excelentes es su elevada proporción de estudiantes de doctorado y su gran capacidad para atraer estudiantes extranjeros que desean doctorarse en ellas. Resulta especialmente importante, por tanto, dar a estos estudios el valor y la financiación que merecen. Así lo reconoce la propia UE que, en una resolución⁶³ de 2011, “destaca la importancia de los programas de doctorado para la innovación europea y propone que se desarrolle un marco europeo para los programas de doctorado que fomente la formación permanente y cuente con la participación de las empresas a la hora de apoyar, promover y utilizar los resultados de la investigación; pide a los Estados miembros que supriman todo obstáculo legislativo o administrativo que pueda limitar el acceso de las partes interesadas a los programas de doctorado”. Esta Comisión suscribe íntegras esas consideraciones.

Al igual que con los grados y los másteres, las universidades deberían ofrecer un conjunto de programas de doctorado competitivos en el ámbito nacional e internacional. Hay que tener en cuenta, no obstante, que la regulación de dichos estudios (RD 99/2011, BOE del 10-II-2011. p. 13909) es reciente y que, en la actualidad, las universidades se encuentran en un proceso de cambio y adaptación de los estudios de doctorado a la nueva legislación. La considerable ‘fatiga’ de la comunidad universitaria, a la que ya se ha hecho referencia en el caso de la reorganización de los estudios de grado, también es aplicable al doctorado. Con todo, *las universidades deben considerar los programas de doctorado como un elemento esencial para acreditar su calidad*.

De acuerdo con el citado decreto, las enseñanzas universitarias quedan organizadas según una estructura de tres ciclos (grado, máster y doctorado). En ella, el doctorado corresponde al tercer ciclo, diferenciado del máster. Como para acceder al doctorado se debe haber completado el máster (o, esencialmente, 300 créditos incluyendo 60 asimilables a un máster) se concluye

⁶³ Resolución del Parlamento Europeo del 12 de mayo de 2011, sobre la *Unión por la innovación: transformar Europa para un mundo postcrisis* (2010/2245(INI), 2012/C 377 E/15).

que los *programas de doctorado*, que conducen al título de doctor, no parecen prever que la formación doctoral pueda comenzar con un máster de investigación. Esto implica, además, que los estudiantes de máster, por mucho que se orienten hacia la preparación de una tesis, no puedan recibir becas para el doctorado hasta que hayan superado el paso previo del máster. Así pues, sería conveniente crear un programa específico y amplio de becas de máster, de uno o dos años, a las que puedan optar los futuros estudiantes de doctorado, como ya han hecho algunas CAs.

En consecuencia,

1. Se recomienda revisar la oferta de programas de doctorado, reduciendo su número y promoviendo los *doctorados de excelencia*. Estos podrían ser organizados por una universidad o en colaboración con otras universidades, nacionales o internacionales, o con centros vinculados a la investigación como el CSIC, hospitales y fundaciones.
2. Se recomienda incentivar la realización de doctorados en empresas, como forma de fomentar la inserción de doctores en el sector privado.
3. Se sugiere utilizar los Campus de Excelencia Internacional como instrumentos para potenciar e incentivar programas de doctorado competitivos, en los que debería ser imprescindible la presencia, temporal o permanente, de profesorado de alto nivel de otros países. Esto podría conseguirse a través de convocatorias internacionales de captación de talento impulsadas por las propias universidades (sec. I.2.2) o por el propio Ministerio (punto I.3.8).
4. Se recomienda incentivar la creación de *Escuelas de Doctorado* por una o varias universidades y centros de tal forma que dispongan de recursos humanos y materiales suficientes que merezcan, por su prestigio y proyección internacional, el distintivo de *excelencia* que otorga el Ministerio que, lógicamente, sólo estaría al alcance de un número reducido. Lo mismo cabe decir de los *Programas de Doctorado de Excelencia* y de los que, por su internacionalización, tengan el sello de excelencia *Erasmus Mundus*.
Cabría también que algunas Escuelas de Doctorado tuvieran ámbito nacional, como sucede en algunos países para algunas áreas de conocimiento.
5. Se recomienda el establecimiento de becas específicas para el máster, de uno o dos años, que faciliten la transición de los estudiantes a las futuras becas o contratos de doctorado, como ya se hace en algunas CAs.

6. Se recomienda potenciar que parte de las enseñanzas de doctorado se ofrezcan en inglés, idioma que debería alcanzar a la totalidad de los programas de las áreas científicas.
7. Se sugiere que las universidades establezcan, utilizando lo establecido en el citado real decreto sobre el doctorado, criterios específicos de admisión en sus programas de doctorado con objeto de incorporar a los mejores estudiantes, nacionales o extranjeros.
8. Se recomienda simplificar la considerable burocracia que afecta a los nuevos estudios de doctorado, tanto por lo que se refiere al Real Decreto que los regula como a la introducida innecesariamente, al amparo del mismo, por muchas universidades.

V.7 BACHILLERATO Y FORMACIÓN PROFESIONAL

Aunque ni el bachillerato ni la formación profesional (FP) son objeto de este informe, esta Comisión desea hacer un breve comentario sobre ambos tipos de enseñanzas por sus implicaciones para los estudios universitarios. En primer lugar, el bachillerato debería proporcionar un nivel de conocimientos básicos que en particular fueran suficientes para acceder a la universidad. Este objetivo no siempre se alcanza, y se hace especialmente difícil de conseguir cuando un número elevado de alumnos pasa de un curso a otro con varias asignaturas suspendidas, lo que les perjudica a ellos y a los demás compañeros de curso al rebajar el nivel general. Otro problema endémico del bachillerato es que no proporciona, aún, suficientes conocimientos de inglés.

Por otra parte la FP (regulada por el RD 1147/2011, BOE 182, 30-VII-2011; su creación se puede centrar en torno al *Estatuto*⁶⁴ de FP de 1928), arrastra una dificultad. Aunque se han hecho grandes progresos, ese problema subsiste al menos de forma parcial: es imprescindible dignificar socialmente y mejorar la formación profesional, dotándola de más medios (como ya hace alguna comunidad autónoma). Es cierto que cuanto mayor es el nivel de formación, menor es la tasa de desempleo y mayor el salario. Sin embargo, la FP podría ser una mejor alternativa al bachillerato y acoger a una considerable fracción de los muchos estudiantes universitarios que acaban por abandonar sus estudios, con el grave problema de frustración personal y gasto inútil que ello implica. Por otra parte, la *formación profesional de grado superior* puede en ocasiones competir con los grados universitarios.

⁶⁴ El Estatuto de 1928 definía la FP como “la orientación y la selección, el preaprendizaje y la instrucción parcial o completa, complementaria o de perfeccionamiento de los trabajadores profesionales de ambos sexos en las diferentes manifestaciones individuales del trabajo industrial”.

Según el análisis (de 2011) que recoge el *Mapa de la Oferta de FP en España*, <http://www.todofp.es/dctm/todofp/20111018-mapafp.pdf?documentId=0901e72b80fea542> p.41, “es necesario incrementar el número de titulados de formación profesional para responder a las necesidades de cualificación de la población que los diferentes estudios internacionales indican que se van a requerir en los próximos años, tomando como referencia el año 2020. Este incremento se tiene que realizar tanto para los jóvenes en edad escolar como para la población adulta”. Así pues, el número de alumnos que debería optar por esta modalidad de formación debería ser mayor. Sin embargo, el 64.8% de alumnos que finalizaron la escolaridad obligatoria optaron por el bachillerato y sólo el 35.2% por la FP, cifra que está muy lejos de la media europea UE27, donde el 58% de los alumnos siguen estudios de FP tras la escolaridad obligatoria, casi un 23% más que en España. Aunque la FP contaba con 610.860 alumnos en el curso pasado, con un incremento del 5.6% respecto del anterior, parece natural atribuir esa notable diferencia con la UE27 a una percepción errónea de la sociedad española sobre lo que constituye la formación profesional. Por ello es imprescindible ajustar la idea de la FP a la realidad, de forma que la FP se vea como una auténtica alternativa a otros estudios y pierda la imagen de vía secundaria que aún perdura en muchos sectores sociales. Así pues, se recomienda

- aumentar el nivel del bachillerato, insistiendo más en la cultura del esfuerzo y el mérito;
- mejorar el nivel de inglés de los bachilleres;
- dotar de más medios a la FP e intensificar las campañas de información sobre la formación profesional media y superior, estableciendo claramente las distintas vías curriculares que ofrece incluyendo la “FP dual”, que combina la enseñanza reglada y un contrato laboral en una empresa;
- insistir en la posibilidad existente (Art. 26 del RD 1892/2008 BO 283 de 24-XI-2008, p. 46932) de acceder directamente a la universidad a través de la FP de grado superior que, por tanto, no es una vía que limite posteriores estudios universitarios. Con este fin, se recomienda asimismo analizar si las cuotas actuales para la FP son suficientes para cubrir la demanda universitaria de los titulados de FP.

Al margen de estas consideraciones, esta Comisión desea resaltar la enorme importancia que tiene la formación y la selección del profesorado en todos los estadios educativos preuniversitarios. La enseñanza ha de cuidarse desde la misma educación primaria, que es donde de hecho comienza –y donde puede fracasar de forma irreversible- la corrección de las desigualdades sociales. El fracaso de nuestro país en las pruebas del *Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (PISA: Program for International Student Assessment)*, donde sistemáticamente aparece muy

mal clasificado, puede contrastarse con el éxito de países como Finlandia, que siempre ocupa los primeros puestos. Ese excelente resultado no es ajeno a la importancia y al reconocimiento social del profesorado de los ámbitos preuniversitarios en aquel país y, también, a las exigentes pruebas de selección que ha de superar.

Anexo I

ACREDITACIONES PÚBLICAS vs. ACREDITACIONES de la ANECA: UNA COMPARACIÓN

Se hace aquí una comparación entre las *acreditaciones públicas nacionales* (sec. I.2.1) que se proponen en este informe y las *acreditaciones de la ANECA* (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación) actualmente vigentes (véase la sec. I.4). Estas últimas fueron concebidas originalmente como un sistema de garantías mínimas para acceder a las plazas de PDI universitario. Sin embargo, para el sistema público universitario, el sistema de acreditaciones de la ANECA se transformó enseguida en una simple condición para la promoción del acreditado en su propia universidad. Como, por otra parte, las comisiones de las universidades que actualmente seleccionan entre los acreditados por la ANECA resultan prácticamente superfluas (esta última fase suele reducirse a confirmar al candidato, que a su vez ha determinado en buena parte la comisión que lo juzga), *toda selección real recae, exclusivamente, sobre el programa ACADEMIA de la ANECA* y no sobre las universidades. Esto ha acentuado la tradicional endogamia de las universidades españolas, hoy ya completa. Ni siquiera cabe argüir que el sistema de acreditaciones preserva la autonomía de las universidades, pues éstas acaban seleccionando, por el mero hecho de serlo, al candidato local y único.

Como se ha discutido en la sec. I.4, la ANECA no necesariamente selecciona a buenos candidatos. Por ejemplo, en muchos de los casos que juzga la ANECA la investigación ni siquiera es evaluable⁶⁵ (en las cátedras, 4 sexenios otorgan automáticamente la máxima puntuación, 55 puntos de 100); *la calidad docente se ‘juzga’ de forma indirecta* (por años de docencia, ‘cursillos’, apuntes, etc). Y todo ello, además, bajo el anonimato de los dos expertos que informan inicialmente, que subsiste para las propias comisiones que toman la decisión final y para las que los informes originales ni siquiera son vinculantes. La opacidad del proceso no garantiza su pureza y produce indefensión como se argumentó en la sec. I.4.1, por lo que no se insistirá más aquí. Por otra parte, las acreditaciones de la ANECA han producido un agravio serio: el que llevan sufriendo desde 2007 los jóvenes que planificaron –y que hoy siguen planificando- su carrera académica como es habitual en las buenas

⁶⁵ Por otra parte, considerar sólo el *número* de sexenios en la acreditación va en detrimento de juzgar realmente la importancia de la investigación efectuada y discutirla con el candidato. Esto es especialmente cierto en las Ciencias Sociales, donde el uso exclusivo de los sexenios –en la medida en éstos se basen en criterios bibliométricos- se ve dificultado *e.g.*, por el frecuente e inevitable carácter local de muchas de las contribuciones (por ejemplo, el *Citation Index*, que tiene una sección especial para las Ciencias Sociales, no incluye (2010) ninguna revista jurídica española). En otras áreas los sexenios sí pueden aportar mejores y más eficaces criterios de evaluación. Véase también la nota 30.

universidades: saliendo al extranjero a perfeccionarse, trabajando allí en uno o más centros, etc. *Estos candidatos*, algunos de los cuales incluso podrían ser contratados en el extranjero, son *directamente perjudicados* por los criterios de acreditación la ANECA.

La ANECA tampoco es efectiva como *sistema* de selección en sí mismo, *algo que siempre sucede cuando el número de candidatos seleccionados no guarda ninguna relación con el número de plazas ofrecidas*, pues conduce enseguida a la saturación. Hay unas 4500 solicitudes de acreditación por año en el programa ACADEMIA de la ANECA, unas dos terceras partes para TU y una para CU, con una tasa de éxito de cerca dos tercios y unos 2600 acreditados/año (de ellos, unos 1000 CU). Actualmente (Oct-2012) hay más de 5100 acreditados sin plaza (ver sec. I.0), lo que evidencia el *absoluto colapso del sistema*. Éste resulta aún mayor, si cabe, si se toma como referencia la actual tasa máxima de reposición de plazas (el 10% de las jubilaciones) y el total del PDI funcionario (unos 50000 en números redondos), incluso teniendo en cuenta que el 36,1% de los CU tiene más de 60 años (es el 12,2% de la plantilla docente y el 18,2 para PDI funcionario).

Por el contrario, las acreditaciones públicas nacionales no poseen ninguno de esos defectos: el número de candidatos con éxito es igual al número de las acreditaciones convocadas que, a su vez, es muy semejante al de las plazas vacantes ofrecidas por las universidades. Como esas acreditaciones son presenciales y públicas, permiten juzgar *real y directamente* tanto la investigación como la calidad de la docencia, etc. Hay, pues, transparencia e igualdad de oportunidades. De hecho, el sistema de acreditaciones de la ANECA, fruto de una injustificada devoción por los baremos supuestamente objetivos, *no es homologable porque soslaya lo esencial en todo proceso de selección*. Las acreditaciones de la ANECA consumen, además, una enorme cantidad de recursos tanto por parte de los candidatos como de la propia ANECA, que no por no ser 'visibles' son menos reales e importantes.

Cabría pensar que la puesta en marcha de las *acreditaciones públicas* implicaría un agravio a los ya acreditados. Esto no es así, puesto que este informe recomienda que, una vez puesto en marcha el nuevo sistema, los ya acreditados por la ANECA aún sin plaza en las universidades queden equiparados a los acreditados públicamente, pasando todos ellos a ser acreditados sin distinción alguna. Además, el punto I.4.2.6 recomienda que el sistema de *acreditaciones públicas* del PDI no entre en vigor hasta los tres meses de su publicación en el BOE, período de transición en el que todavía sería posible solicitar la acreditación por la vía de la ANECA.

Anexo II

SOBRE OTRAS EVALUACIONES DE LA CALIDAD DE LAS UNIVERSIDADES

Los rankings internacionales ‘de Shanghai’, los *Times Higher Education’s World University Rankings* o los *QS WURs* que se proponen en II.1.1 se utilizan de manera sistemática en muchos países, tan diferentes como Rusia o India. La razón es, sencillamente, que el uso de clasificaciones *internacionales* serias evita realizar evaluaciones externas complejas y costosas, tanto en términos económicos como de tiempo; tienen, además, la garantía de no estar condicionadas por intereses internos.

Muchos países analizan periódicamente la calidad de sus universidades. Rusia, por ejemplo, tiene en marcha un programa para reducir y fusionar universidades; el Ministro de Educación y Ciencia calcula que podría afectar a la quinta parte de las 600 universidades del país en los próximos tres años. En nuestro entorno más cercano, Alemania acaba de concluir en Junio la *Iniciativa por la Excelencia* mencionada en la sec. II.0, que ha calificado como excelentes (al margen de grupos de universidades en torno a un tema específico) a las universidades von Humboldt (Berlín), Bremen, Colonia, Dresde, Tübingen, Rheinisch-Westfaelische Technische Hochschule (RWTH), Aachen (Aquisgrán), U. Libre (FU) de Berlín, Heidelberg, Constanza, Ludwig Maximilian U. de Munich y la U. Técnica de Munich.

Un caso que quizá merece un comentario especial es el de las evaluaciones de la calidad de la investigación en las universidades del Reino Unido, que puede considerarse pionero pues comenzaron en 1986 (se hicieron después, con sistemas no siempre iguales, en 1989, 1992, 1996, 2001 y 2008). La evaluación de ese año fue realizada por el entonces *Comité para los fondos universitarios (University Grants Committee)* con el objetivo de establecer una financiación asociada a la calidad (un *quality related funding*). El antiguo proceso evaluador de la investigación o RAE (*Research Assessment Exercise*) se hacía en UK (por tanto, para las universidades inglesas, escocesas, galesas y de Irlanda del Norte); se puede encontrar en <http://rae.ac.uk/news/2008/results.asp> un resumen de los resultados del último RAE de 2008. El espaciado entre años da idea de la complejidad del *ejercicio*, y eso en un país cuya infraestructura científica, de personal y *fair play* académico son, en general, superiores a los del nuestro.

El RAE será sustituido por el *Esquema de excelencia investigadora* o REF (*Research Excellence Framework*) a partir del próximo año, con efectos para la financiación a partir de 2015-16. El REF se realizará por los cuatro *Councils*

(Consejos) que financian la educación superior en el Reino Unido, el de Inglaterra, Gales y Escocia más el *Dept. for Employment and learning* (Dpto. de empleo y aprendizaje). De acuerdo con el nuevo REF, los investigadores deben someter a evaluación cuatro trabajos (no previamente sometidos al RAE y ‘filtrados’ por un comité del departamento de que se trate), que serán calificados según su calidad con 0, 1, 2, 3 o 4 estrellas, para retener sólo los de 3 o 4 (esto constituye una novedad respecto del pasado RAE, donde todos los artículos contaban para la financiación). De acuerdo con la calificación resultante, se financiará directamente a las universidades, que a su vez distribuirán los fondos a los departamentos. Esta asignación se distribuirá anualmente, con cifras probablemente crecientes desde el primer año al quinto ya que el REF se hará, en principio, cada 5 años. Parece ser que está previsto reservar un 20% del total a las ‘áreas de impacto’ (*impact areas*: tecnología, energía, cultura etc), aunque se trata de un término no demasiado preciso; incluso algunos estudios de impacto son material reservado (*classified*) sólo accesibles con la correspondiente credencial de seguridad. La financiación obtenida es independiente de la que los IP de proyectos puedan conseguir directamente a través de ellos (las *research grants*). Los fondos recibidos como resultado del RAE (en el futuro, del REF) contribuyen a pagar los salarios de los profesores y son importantes a la hora de conseguir nuevas plazas o para cubrir las vacantes por jubilación.

La complejidad del REF, como antes la del RAE, es considerable: habrá 36 paneles (por ejemplo, matemáticas, economía, sociología, medicina, etc.) de 20-30 miembros, trabajando bajo la dirección de cuatro paneles principales, por lo que el REF involucrará a muchos cientos personas que habrán de evaluar un elevadísimo número de trabajos; de hecho, en las universidades de UK ya se están haciendo ‘ensayos’ sobre los posibles resultados. Los miembros potenciales de los distintos paneles son propuestos por las sociedades ilustradas británicas (las *learned societies* como la *Royal Society*, la *London Mathematical Society*, etc.), pero también por compañías y asociaciones muy diversas como Boeing, AstraZeneca o, incluso, la BBC; la lista de los seleccionados es confeccionada a partir de esos nombres por las cuatro agencias ya citadas que financian la educación superior en UK. Parece evidente que el REF (que requiere, además, un período de 5 años) es difícilmente trasladable, como tal, al caso de las universidades españolas, por lo que el sistema propuesto en la sec. II.1 es mucho más sencillo sin dejar de ser también muy efectivo: no es necesario averiguar nuevos datos ya que todos son fácilmente accesibles. Nótese, además, que el espíritu que anima los criterios II.1.1.2 y II.1.1.3 propuestos en este informe no es muy distinto -en primera aproximación- del REF británico, con la ventaja de que en el primer caso los datos requeridos ya han sido valorados por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) que concede los sexenios (agencia cuya actuación ha sido en general bien considerada por la comunidad universitaria) y, en el caso de los

proyectos de investigación españoles (que corresponden a las *research grants*), éstos ya han sido evaluadas por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), que también posee una larga experiencia.

ADDENDA DE LOS PROFESORES OSCAR ALZAGA VILLAAMIL Y MARIOLA URREA CORRES A LOS CAPÍTULOS I Y III DEL INFORME DENOMINADO “PROPUESTAS PARA LA REFORMA Y MEJORA DE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL”¹

¹ Addenda entregada al Sr. Ministro de Educación, Cultura y Deporte, D. José Ignacio Wert en el acto formal de entrega del Informe denominado *Propuestas para la Reforma y Mejora de la Calidad y Eficiencia del Sistema Universitario Español*.

ADDENDA DE LOS PROFESORES OSCAR ALZAGA VILLAAMIL Y MARIOLA URREA CORRES A LOS CAPÍTULOS I Y III DEL INFORME DENOMINADO "PROPUESTAS PARA LA REFORMA Y MEJORA DE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL"

Índice

I. Adiciones al Capítulo I del Informe, acerca de la Selección del personal docente e investigador (PDI) de las universidades públicas

- I.0. Reflexiones previas
- I.1. El sistema de selección del PDI de las Universidades en el Informe
- I.2. La libertad de cátedra como garantía para el PDI funcionario
- I.3. El acceso a los cuerpos de profesores funcionarios y la meritocracia
- I.4. El modelo de selección de profesorado: un sistema de doble fase
- I.5. La Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)
- I.6. El profesorado contratado: una flexibilidad que demanda cautelas sobre las garantías del proceso de selección

II. Adiciones al Capítulo III del Informe acerca del Gobierno de las universidades

- II.0. Introducción
- II.1. La explicación histórica del reconocimiento constitucional en España de la autonomía universitaria
- II.2. La autonomía universitaria definida por el Tribunal Constitucional como un derecho
- II.3. El derecho a la autonomía de las universidades es la cara institucional del derecho individual del profesor funcionario a su libertad de cátedra
- II.4. El núcleo del gobierno de las universidades en el Informe
- II.5. Nuestra «duda razonable»: posible vulneración del contenido esencial del derecho a la autonomía
- II.6. Breve indicación de directrices alternativas, para mejorar la calidad del gobierno de las universidades con pleno respeto al derecho a su autonomía

I. ADICIONES AL CAPÍTULO I DEL INFORME, ACERCA DE LA SELECCIÓN DEL PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR (PDI) DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

1.0 Reflexiones previas

Hemos de empezar por una afirmación que se formula sin particular énfasis y con la debida humildad: el nivel docente e investigador de la mayoría de nuestros centros públicos de enseñanza superior es, sinceramente, alto. Esta realidad es conocida y reconocida por gran parte de nuestra sociedad, como acreditan los datos del CIS y de otros institutos demoscópicos. Los sondeos periódicos indican que en España el profesorado de los centros públicos es valorado positivamente por el 88% de la población y solo un 10% de nuestra sociedad lo valora negativamente. Ni los profesores de nuestras universidades ni éstas mismas se encuentran entre las profesiones o instituciones con estima social baja, sino que, por el contrario, están en las antípodas de aquéllas que, según los mismos estudios demoscópicos, preocupan de manera significativa a los españoles. No es momento de detenerse con profusión en lo que ha implicado, para el desarrollo de nuestro país y la vertebración de nuestra sociedad, la consolidación del sistema universitario español, especialmente, durante las últimas décadas; pero difícilmente se entendería cualquier proceso de reforma para la mejora de nuestra Universidad si no reconociéramos este punto de partida al que han contribuido, con esfuerzo y vocacional dedicación, los distintos colectivos que conforman la comunidad universitaria.

No obstante es innegable que nuestro sistema universitario puede y debe ser objeto de un permanente esfuerzo para, atendiendo a los recursos hoy disponibles, optimizar y, en su caso, mejorar resultados en cada una de las funciones que la sociedad le ha encomendado: formar a nuestros titulados, crear conocimiento y transferirlo. Desde esta perspectiva, es un hecho que los universitarios tienen perfectamente interiorizada la necesidad de introducir mejoras constantes en la universidad que la coloquen en el camino de la excelencia.

En esta búsqueda de la excelencia es normal, en nuestro criterio, que exista la tentación de orientar la atención hacia universidades extranjeras de prestigio cierto, para detenerse particularmente en las que ocupan posiciones de cabecera en determinados rankings internacionales. Y podemos entender que se dirija la mirada — con una admiración que, sin duda, compartimos— hacia Universidades como Harvard, Princeton, Stanford, Oxford o Cambridge; sin que sea necesario detenerse en explicar las razones que lo justifican. Es, además, perfectamente comprensible, por ejemplo, que la experiencia académicamente positiva que muchos profesores españoles viven a su paso por una universidad norteamericana o británica del prestigio de las mencionadas les genere un vínculo emocional, que provoque el deseo de que el sistema universitario español se parezca a ellas. Esta reacción humana es digna de ser elogiada, especialmente en lo que tiene de voluntad de aspiración hacia lo excelente.

Con todo, debe advertirse también de algunos riesgos que acompañan cualquier operación de traslación de modelos, en este caso universitarios, de un lugar a otro.

En efecto, antes de caminar, confesada o inconfesadamente, hacia un “modelo”, dotado de “vis atractiva”, parece pertinente esclarecer si ese tipo de universidad responde o no al mismo entorno y si, en definitiva, es trasplantable con éxito a nuestro país. Es decir, hemos de preguntarnos si las propuestas que un Informe sobre la posible reforma de nuestro sistema universitario ofrece a quien tiene la capacidad para impulsar dicha reforma —que implicaría, en su caso y día, una sustancial modificación de nuestra legislación orgánica y ordinaria sobre la materia— pueden prescindir o, si se prefiere, ignorar ese “contexto” de tiempo, lugar y cualquier otra circunstancia. Sea como fuere la respuesta a la que se llegue, se ha de coincidir en afirmar que las universidades españolas viven en un “contexto” —político, económico, cultural, jurídico e incluso histórico...—, mientras, por seguir con el ejemplo, las universidades norteamericanas o británicas de más prestigio y cuyo modelo se ha desarrollado en otro enteramente distinto.

Sabemos que en el avance de los ordenamientos jurídicos se producen con frecuencia procesos de mimesis —exitosos o fracasados— hacia fórmulas organizativas, de funcionamiento o de regulación que han dado buenos frutos en latitudes diversas. Pero los cimientos de todo el método comparado en las ciencias jurídicas parten de admitir que las fórmulas institucionales están interrelacionadas con su contexto. Es preciso, por tanto, formar juicio realista sobre si la institución foránea puede ser o no un modelo con base en el cual inspirar, en forma más o menos mimética, el proceso de reforma de nuestro sistema universitario, de manera tal que permita superar todas las pretendidas deficiencias de éste para conducirlo *per se* hacia una deseada excelencia. Esto exigiría, necesariamente, modificaciones de no poca envergadura en nuestro ordenamiento jurídico y, con toda seguridad, una financiación equivalente —tenga ésta una procedencia pública o privada— a la que manejan instituciones de prestigio internacional como las que se pretenden presentar como modelo.

Consecuentemente, en términos generales y a los meros efectos que nos ocupa puede decirse que el marco constitucional español en materia universitaria encuentra explicación histórica y se inspira en buena medida en precedentes de cierto constitucionalismo europeo, pero no en el Derecho constitucional británico o norteamericano.

A lo anterior se suma que al abordar la posible reforma de nuestras universidades públicas estamos necesariamente hablando de reformar parcelas de Derecho público español. Y, en pocas palabras, cabe afirmar que las categorías conceptuales de nuestro Derecho público guardan estrecho parentesco con las del ordenamiento jurídico público de países como Francia y Alemania, así como de otros europeos continentales como Bélgica e Italia..., pero son distintas de las anglosajonas; tanto que, en ocasiones, ni siquiera los términos que las denominan tienen traducción precisa. Así pues, puede considerarse más o menos discutible el abordar la reforma de nuestras universidades desde modelos anglosajones desarrollados en contextos muy

diferentes al nuestro, pero esta Comisión no podía, por razones evidentes, sopesar y analizar pormenorizadamente las ingentes dificultades y aún imposibilidades que conllevaría tal empeño.

Quienes han optado por suscribir dos *adendas* que completen la visión que sobre la necesaria reforma del sistema universitario español suscribe esta Comisión consideran que la reforma de la universidad española plantea alguna complejidad añadida que difícilmente puede ignorarse. A pesar de ello, tienen la percepción de no haber sabido suscitar con éxito a los restantes comisionados, que no son juristas, ni el riesgo que implica una transposición de modelos universitarios sin capacidad para afectar a la realidad sobre la que se transponen, ni la duda razonable acerca de la capacidad de nuestro ordenamiento jurídico para asimilar dicha transposición sin desbordar el diseño del marco constitucional vigente. En un órgano de deliberación en equipo hay que procurar alcanzar el mejor umbral posible de diálogo, dentro de los límites del *tiempo disponible*, como única forma que permite desembocar en la mayor racionalidad del texto del informe, por la aproximación de las distintas visiones o por la fuerza del mejor argumento.

Al no querer ser esta *addenda* algo parecido a una reserva global, se prescinde acto seguido de cualquier tentación de pormenorizar discrepancias de detalle con el texto del informe. Nos limitamos a reflejar, con la máxima brevedad posible, una serie de reflexiones sobre los capítulos del informe dedicados respectivamente a la selección del profesorado y al gobierno de las universidades. Son capítulos que los dos firmantes de esta *addenda* no podemos compartir sin alguna reserva expresa, al albergar ciertas dudas: de una parte, sobre su adecuación a los límites jurídicos que impone nuestro ordenamiento constitucional; de otra, acerca del realismo y la factibilidad de sus enunciados y la presunta excelencia a la que conducirían las diversas soluciones que se proponen. Nos consta, empero, la óptima voluntad desde la que tales enunciados no compartidos han sido propuestos.

1.1. El sistema de selección del PDI de las universidades en el informe

El Informe contiene una serie de recomendaciones para un nuevo procedimiento de *Selección del personal docente e investigador (PDI) de las universidades públicas* que responden, en síntesis, al siguiente esquema: a) el acceso a las plazas de PDI se articula principalmente en torno a dos vías: una es la de acreditaciones públicas nacionales sin intervención de ANECA y vinculadas siempre al número de plazas requeridas por nuestras Universidades y otra, la de la contratación directa e indefinida por las propias universidades; b) la pérdida de competencia de ANECA en el proceso de acreditación del personal funcionario y, salvo que así se demande por parte de las Comunidades Autónomas, también del personal laboral; y c) la urgente revisión del baremo de ANECA para las acreditaciones del PDI.

La voluntad de caminar hacia la desfuncionarización y aquélla otra tendente a priorizar en el ámbito de la universidad la contratación directa ya han sido desplegadas en otros Informes emitidos sobre el sistema universitario español (Informe Tarrach,

*Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana*²). La continuidad de nuestro informe e incluso la coincidencia en bastantes planteamientos entre ambos textos, no nos exime de vernos en el deber de manifestar nuestras reservas con, al menos, una parte de sus planteamientos.

En efecto, desde un enfoque técnico jurídico, no podemos asumir sin preocupación una voluntad manifestada de caminar hacia la desfuncionización progresiva del profesorado en los términos expuestos en el apartado I.3.13 del informe, que naturalmente afecta a su sistema de selección y se proyecta de forma inevitable sobre la órbita de la libertad de ciencia que ha de impregnar a la totalidad de las universidades. Además, se percibe el riesgo para la plena independencia investigadora y docente de aquellos profesores que en su día pudieran incorporarse a las universidades públicas como profesores contratados, en sustitución de profesores funcionarios, por no ser ya titulares de la libertad de cátedra que garantiza a éstos últimos nuestro texto constitucional.

Por otro lado, una propuesta de modificación de la selección del profesorado como la que plantea este Informe también ofrece —a juicio de quienes suscriben la presente *addenda*— serias dudas acerca del pretendido efecto positivo que lograría introducir en el sistema de selección del profesorado un “nuevo modelo de acreditación” que encubre, en realidad, una vuelta, con matices, al viejo sistema de habilitaciones nacionales. Y todo ello, por las razones que expondremos, con detalle, más adelante.

También debemos preguntarnos sobre la compatibilidad de otorgar a una administración pública como la universitaria la capacidad para contratar de forma directa a un colectivo significativo de profesores —llegando incluso a determinar *ad personam* condiciones del contrato como las relativas a las funciones a desarrollar, el salario a percibir, las obligaciones docentes y/o investigadoras o de cualquier otra clase a realizar...— en el marco de las bases jurídicas en las que se han de asentar nuestras universidades públicas a la hora de seleccionar a nuestros docentes.

Quienes suscriben esta *addenda* parten de una idea básica: las universidades públicas en España desempeñan un “servicio público”, entendido de forma análoga a como se concibe en el conjunto de la Europa continental. No ignoramos, ni rechazamos, la conveniencia de que en nuestras universidades existan mecanismos flexibles de contratación que faciliten o que, incluso, hagan posible, en su caso, la contratación de magníficos colegas procedentes de otras Universidades y, por supuesto, de otros países. No podemos renunciar a los efectos positivos que tendría para nuestras universidades el poder compartir experiencias con prestigiosos colegas formados en otros sistemas universitarios. Simplemente advertimos de las dificultades de acomodar estas fórmulas de contratación, tan propias del ámbito privado, cuando

² Informe de la Comisión de Expertos, nombrada por el Ministerio de Educación del Gobierno de España, e integrada por el Profesor Tarrach, en calidad de Presidente, y por los profesores Eva Egron-Polak, Pierre de Maret, Jean-Marc Rapp, Jamil Salmi, que entregó su texto el 21 de septiembre de 2011.

quien contrata es una universidad pública sometida a los principios y reglas del Derecho público.

El reparo jurídico señalado convive con una circunstancia no menor y que, en nuestro criterio, debe ser tomada en consideración cuando se aborda una modificación legislativa. Ésta tiene que ver con un juicio proporcionado entre el objetivo a conseguir: facilitar la contratación de profesorado procedente de otras Universidades, especialmente de otros países, con la consiguiente reducción del porcentaje de profesorado perteneciente a los cuerpos docentes funcionarios.

Partiendo de todo ello, en nuestra modesta opinión, es claro que el tronco de los docentes de las Universidades públicas españolas debe seguir formado por profesores funcionarios —Catedráticos y Profesores Titulares de Universidad— titulares, ambos, de la garantía constitucional que comporta la libertad de cátedra, según la concepción que inspira el modelo de universidad pública de la Europa Occidental continental.

1.2. La libertad de cátedra como garantía para el PDI funcionario

Las raíces de la libertad de cátedra se encuentran en el lamentable episodio de la destitución de sus cátedras de siete profesores de la Universidad pública de Gotinga³. Fue, de hecho, esta “destitución” de siete funcionarios docentes la que abrió un histórico debate sobre cómo debía entenderse en las Universidades públicas la relación jerárquica, a la que en general se somete a los funcionarios, cuando ésta se aplica a estos profesores. Todo esto desembocó en la construcción por la doctrina alemana⁴ del llamado *status especial de sujeción de los catedráticos*.

Este origen histórico de la libertad de cátedra⁵ nos interesa para exponer que esta libertad fundamental se reconoce y garantiza en nuestra Constitución [artículo 20.1, c)] especialmente para asegurar que el profesor-funcionario goza de la libertad científica, concebida como exención de trabas políticas y administrativas en el

³ La destitución la provocó la crítica profesoral de la tropelía realizada por el Rey de Hannover, cuando suprimió la Constitución de 1833 para poder adueñarse de una serie de bienes privados con que pagar sus ingentes deudas. Y el monarca pronunció en 1837 en presencia de Wilhelm von Humbolt aquellas despectivas palabras “profesores, prostitutas y bailarinas son cosas que siempre pueden comprarse con dinero”; vid. en HELLER, H.: *Las Ideas políticas contemporáneas*, Labor, Barcelona 1930, p. 111.

⁴ Vid. SMEND, R.: “Das Recht der freien Meinungsäußerung”, en *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin y Leipzig, 1928, fascículo IV, pp. 64 y ss. Y la numerosa bibliografía ulterior.

⁵ Todo ello a su vez se plasmó en los arts. 152 y 20 de la Constitución Prusiana de 1850, que consagraron por primera vez que la ciencia y su doctrina son libres, que en formas diversas fueron recogidos en el constitucionalismo austriaco y alemán y progresivamente en diversas constituciones de la Europa continental. Es el caso de la Ley Constitucional austriaca de 1867, el artículo 142 de la Constitución de Weimar, y el art. 5º,3º de la vigente Ley Fundamental de Bonn. Teniendo así mismo su reflejo en la historia constitucional francesa y en la Constitución Italiana de 1947. Y, más concretamente, se incorporó al artículo 46.3 de la Constitución española de 1931 que dispuso: “los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos”.

desempeño de su función docente e investigadora. Es decir, se asegura al profesorado de los cuerpos de funcionarios docentes de las Universidades públicas su autonomía científica y docente⁶.

En el proceso constituyente, durante los debates sobre la libertad de cátedra, desarrollados en el Pleno del Congreso, se evidenció que ésta tiene su sentido más pleno en las universidades públicas —especialmente en lo concerniente a la docencia e investigación de los profesores pertenecientes a los cuerpos de Catedráticos y de otros profesores funcionarios (Profesores Titulares) que han superado pruebas de aptitud para impartir sus enseñanzas— y un sentido más restringido en centros privados, que puedan desenvolverse en el marco de un “ideario” propio⁷, modulando, como parece razonable, el contenido de este derecho.

Consecuentemente, la determinación por nuestro Tribunal Constitucional del alcance de la libertad de cátedra es nítida: *“En los centros públicos de cualquier grado o nivel la libertad de cátedra tiene un contenido negativo uniforme en cuanto habilita al docente para resistir cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada, es decir, cualquier orientación que implique un determinado enfoque de la realidad natural, histórica o social dentro de los que el amplio marco de los principios constitucionales hacen posible. La libertad de cátedra, es en este sentido, noción incompatible con la existencia de una ciencia o doctrina oficiales. Junto a este contenido puramente negativo, la libertad de cátedra tiene también un amplio contenido positivo en el nivel educativo superior...”*⁸.

La libertad de cátedra es así no solo manifestación de otras libertades y derechos constitucionalizados como la libertad ideológica, la libertad de expresión y el derecho a la producción científica, sino también reflejo —al igual que la autonomía universitaria— del gran compromiso que contrae el Estado, como Estado de cultura, con una *ciencia libre* y que debe preservarse, siempre y en todo caso, en el ámbito de las universidades públicas.

Lo anterior necesariamente nos conduce a concluir algo sabido, pero que hemos de asentar para enfocar debidamente la temática de la selección del PDI. Nos referimos a que las bases sobre las que se asientan las universidades públicas son diferentes —no hablamos de que sean superiores o inferiores— a las que tienen las universidades privadas. Las universidades públicas son ideológicamente neutras y garantizan el pluralismo en su seno —que solo tiene que atenerse al marco constitucional, no a ningún ideario—, mientras que las privadas pueden tener un ideario propio y sus docentes han de compaginar su libertad científica con el mismo.

⁶ La libertad de cátedra no supone ni libertad de no enseñar, ni de hacer propaganda política ni de hacer proselitismo en la Universidad, ni de atentar contra la convivencia o contra los derechos y libertades de los demás. Ello, por obvio, no precisa de glosa.

⁷ SSTC 5/1981 de 13 de febrero y 77/1985 de 27 de junio.

⁸ STC 5/1981 de 13 de febrero. También, SSTC 26/1987 de 27 de febrero; 217/1992 de 1 de diciembre y 161/2005 de 20 de junio y concordantes.

Por supuesto, la relación entre una Universidad privada —que por definición es «no pública»— y sus profesores nunca puede ser funcionarial, ha de establecerse necesariamente, por tanto, a través de un contrato laboral.

De acuerdo con lo anterior, resulta oportuno advertir, por ello, de los riesgos que implicaría un proceso que pudiera encaminarse hacia una “desfuncionarización” del PDI universitario. En esta materia hay un punto de partida —en el art.20.1, c de la CE— al que hoy por hoy ni la sociedad ni la universidad pública pueden renunciar y que está íntimamente vinculado con el proceso de selección de ese conjunto de profesores que están sometidos a un sistema de especial sujeción funcionarial, y protegidos consecuentemente, por la garantía constitucional descrita.

Este es el sentido último de que la enseñanza universitaria pública se deposite básicamente en profesores-funcionarios —según el modelo común y tradicional vigente para la Universidad pública de la Europa Occidental continental— por ser titulares de la libertad de cátedra y significa a la par cumplir el mandato constitucional por el que gozan de una exención de trabas políticas y administrativas en el desempeño de su función docente e investigadora. Anclado en su muy especial “status” funcionarial, ello comporta la inaplicabilidad de significativos aspectos del principio jerárquico que rige la Administración y que desempeñen su función desde una “relación especial de sujeción o dependencia”. Todo esto garantiza el pluralismo en las universidades públicas a la hora de investigar y transmitir ciencia al alumnado y a la sociedad, a través de la transferencia de investigación. Bastaría prestar atención a nuestra realidad institucional para poder afirmar la actualidad y vigencia que alcanza el disponer, especialmente hoy, de una garantía como la prevista en nuestra Constitución.

1.3. El acceso a los cuerpos de profesores funcionarios y la meritocracia

Los comisionados que redactamos esta *addenda* no podemos desconocer que en el terreno que aquí pisamos la creatividad nunca puede traspasar el marco constitucional. En efecto, los Catedráticos y Profesores Titulares de Universidad, como funcionarios dedicados al servicio público docente superior, han de acceder a sus cuerpos, mediante procedimiento respetuoso con lo dispuesto en el art. 103.3 de nuestra Constitución, es decir, “de acuerdo con los principios de mérito y capacidad”. Este alto mandato consagra, con precedentes en el constitucionalismo europeo continental⁹, la constitucionalización de la meritocracia y excluye otros criterios antagónicos como el “*spoil system*”, el clientelismo o la simple confianza en el más próximo que provocarán la máxima flexibilidad en la contratación y, llegado el caso, la desembocadura en la *mediocritas*.

⁹ Nos referimos, por ejemplo, a los arts. 97 y 98 de la Constitución Italiana de 1947 y arts. 33 y 74 de la Ley Fundamental de Bonn.

Quienes tengan capacidad para ser buenos profesores universitarios habrán de seguir un itinerario curricular previamente establecido y acreditar sus méritos mediante la superación de los filtros y pruebas previstos en la normativa aplicable. Así pues, la medición de los méritos y de la capacidad de quienes aspiren a ser catedráticos o profesores titulares de universidad exige un sistema de selección diseñado al efecto, que puede ser establecido mediante un solo trance dotado de una o varias pruebas, o mediante dos valoraciones distanciadas en el tiempo y asumidas por instituciones y procedimientos diferentes.

1.4. El modelo de selección de profesorado: un sistema de doble fase

El sistema de acceso a la condición de profesor permanente funcionario es actualmente, como sabemos, un sistema configurado en dos fases: una primera, de *acreditación nacional*; y, una segunda, de *acceso* al cuerpo —según el caso, de Profesores titulares o de Catedráticos— a través de un concurso que convoca la Universidad ofertante de una plaza de funcionario de acuerdo a los procedimientos que establezca en atención a sus Estatutos. La regulación actual, en los términos someramente descritos, ha estado precedida de otros muchos y variados sistemas dotados, cada uno de ellos, de sus respectivas ventajas e inconvenientes.

Por lo que respecta al sistema de acreditación nacional, la propuesta que se ha plasmado en el informe reproduce, con matices semánticos y retoques¹⁰, el sistema de habilitación nacional que ya se utilizó en España y que fue abandonado posteriormente.

En aras de la brevedad, renunciamos a exponer aquí las diversas críticas que en su día se formularon al llamado sistema de habilitación, pues son sobradamente conocidas por todos¹¹. Lo relevante a subrayar y lo que nos parece imprescindible en esta *addenda*, no es el mantenimiento del sistema de doble fase, con el que estamos de acuerdo, sino el aspecto concreto del sistema de acreditaciones que propone el informe consistente en hacer coincidir —en forma taxativa o, al menos, en porcentaje mayoritario— el número de acreditados-habilitados con el número de plazas convocadas por las universidades; de tal forma que sólo puede haber acreditados cuando haya plazas. Y esto no nos parece convincente.

En efecto, abriendo un paréntesis y sin prejuzgar la conclusión a la que debemos llegar, creemos que hay que debatir si existe o no un auténtico problema por tener un grupo de profesores 'acreditados' para ocupar una plaza de Catedrático o Profesor Titular de Universidad, pero sin plaza que cubrir. Más allá de legítimas expectativas

¹⁰ De hecho, en lo que afecta al contenido de los ejercicios a desarrollar por el candidato, la propuesta del informe parece alejarse del sistema de habilitación para retomar el esquema contemplado en su día en los concursos de acceso de la Ley de Reforma de la Universidad.

¹¹ Lo propio cabría decir respecto a las críticas expresadas al sistema de selección del profesorado contemplado, en su momento, en la Ley de Reforma de la Universidad.

personales, reconocer la mera condición de acreditado —aunque el sistema no esté en disposición de ofrecer una plaza para todos— nos parece mucho más estimulante, en términos de proyección profesional, que la opción que conduce a que solo reúnan la condición de Profesor Titular o Catedrático quienes accedan a una plaza de esas características convocada, como a nadie le pasa desapercibido, atendiendo a las exigencias que impone hoy la (casi inexistente) Oferta Pública de Empleo. El argumento expresado se refuerza al subrayar que ocupar una plaza de Profesor Titular o Catedrático es una situación administrativa; tener la condición de *acreditado* para ocuparla es una situación que incide, únicamente, en el reconocimiento académico de quien tenga la competencia para ello.

Una vez cerrado el paréntesis que contiene el párrafo anterior, hemos de recordar que convive en nuestro sistema universitario un número de acreditados que crece anualmente con la escasez de oferta pública de plazas en los términos que ya hemos comentado, pues ésta está prácticamente congelada desde el 30 de diciembre de 2011. En las presentes circunstancias estamos en el deber de afirmar que la opción que propone el informe de limitar básicamente el número de posibles acreditados al de plazas disponibles, aunque nos podría llegar a parecer interesante en abstracto, no podemos asumirla en nuestra dura realidad presente. Seguir actualmente esa senda podría tener, en nuestra modesta opinión, un efecto claramente desincentivador, y a la par desmoralizante, para el amplio sector del profesorado que está desarrollando un esfuerzo formativo, investigador y docente. No parece preciso detenerse a explicar la incidencia que tiene en la calidad del trabajo desarrollado en las distintas organizaciones contar con recursos humanos motivados. El informe es interesante por exponer fórmulas operativas en otros marcos respetables. Pero creemos que nuestro profesorado más joven (y también el que ya no lo es tanto) en ningún caso debería encontrarse, mientras perdure esta grave crisis, con que la sociedad y el propio sistema de selección les negase el reconocimiento de sus méritos y de sus esfuerzos.

Dicho en otras palabras, si unimos el concepto de acreditación a ocupación de la plaza, en los próximos años quizás tendríamos a un número importante de profesores trabajando en la docencia y en la investigación sin ningún tipo de estímulo ni reconocimiento para su promoción, ni siquiera el que ofrece ahora el hecho de poder obtener la acreditación como certificado de *estar en disposición de poder acceder a una plaza de Titular o Catedrático de Universidad*, aunque ésta no venga acompañada de garantía alguna, ni siquiera de expectativas claras de cara a ocupar plaza.

Por todo lo anterior, creemos muy razonable mantener una primera fase en la selección del profesorado, que prescindiera por entero de si hay o no plazas dotadas para acceder al cuerpo de Profesores Titulares y al de Catedráticos de universidad. Esa primera fase supone que el esfuerzo que despliega un joven intelectual para formarse en los departamentos de nuestras universidades o de las extranjeras a que pueda acceder, por abrir o mantener líneas de estudio o de investigación, de publicaciones de menor o mayor impacto, de pronunciar conferencias, intervenir en seminarios, dirigir o juzgar tesis doctorales, asumir la docencia con vocación y entrega, y un infinito etcétera; aunque no le sea retribuido económicamente ni compensado con el acceso a cualquiera de las plazas pertenecientes a los cuerpos de funcionarios docentes, le será

reconocido por tratarse de una prueba de su capacidad y de unos méritos que públicamente se valoran.

La universidad española nunca ha sido una empresa que haya retribuido admirablemente a sus profesores; pero sí ha sido una institución que ha sabido reconocerles su dedicación en muchos casos vocacional. Este reconocimiento no tiene porqué ser dinerario. Cuando una Universidad nombra a un profesor senior *Doctor honoris causa* no paga cantidad alguna, pero concede un honor muypreciado. Igualmente, con independencia de cuál sea en cada momento la posibilidad presupuestaria, nuestro sistema de enseñanza superior debe tener una primera fase de reconocimiento de que la trayectoria de un profesor permite acreditarle bien como profesor titular, bien como catedrático universitario. El así acreditado se puede sentir en parte recompensado porque su esfuerzo haya sido públicamente reconocido, aunque tenga la certeza de no poder acceder automáticamente a una plaza y que tal acceso depende de una segunda fase de selección independiente de la anterior. Es innecesario exponer que en el marco de la crisis actual profesores y alumnos entienden con actitud pacífica los ajustes presupuestarios, pero difícilmente entenderían ajustes gratuitos en reconocimientos de méritos que no inciden en las partidas de gasto de los presupuestos.

Por lo que respecta al procedimiento de selección en segunda fase, para el acceso a cualquiera de los dos cuerpos de funcionarios docentes, es cierto que hay hoy problemas señalados por la *comunis opinio*: en la práctica no hay una auténtica competencia entre candidatos y, la tendencia que se observa en las distintas universidades es a facilitar la concesión de la plaza al acreditado de la Universidad de origen. Es más, los procedimientos de acceso a los cuerpos docentes universitarios se han articulado «casi» como un derecho a la promoción que hace valer todo acreditado frente a los equipos de gobierno de su Universidad. Esta falta de competencia entre candidatos tiene que ver con muchos factores: con el sistema de llamamiento de la plaza, con el sistema de selección de la comisión juzgadora, con el sistema de pruebas diseñado por cada universidad para la cobertura de la plaza, etc... La realidad que se acaba de describir se observa, desde fuera, como una endogamia de los equipos universitarios, a la que obviamente debe darse respuesta. Es, por tanto, en esta fase donde realmente resultar del mayor interés estudiar con rigor el oportuno *amejoramiento* de la selección entre los candidatos, en términos también compatibles con la formación de equipos docentes y de investigación en el seno de los diversos departamentos de cada universidad, para lo que debe atenderse a las fórmulas de equilibrio que se observan en las mejores universidades públicas de la Europa continental.

Creemos pertinente que, en la segunda fase, haya pruebas presenciales y orales, que permitan a los juzgadores evaluar quién, de entre los candidatos, será el mejor docente. En estos ejercicios, los miembros del tribunal han de escuchar, preguntar y finalmente sopesar —con la difícil objetividad exigible— quién es el mejor enseñante para transmitir su ciencia a unos alumnos que mayoritariamente habrán de ejercer su respectiva profesión. Mantiene plena lozanía el criterio orteguiano: la primera misión de la universidad es formar buenos profesionales, cultos y útiles para contribuir al

bienestar social con un trabajo cualificado en el tiempo en que les corresponda vivir. El profesor será un científico, pero en cuanto docente solo tendrá, de ordinario, una pequeña proporción de estudiantes dotados de la infrecuente vocación investigadora. De aquí que las pruebas que configuren la segunda fase de la selección para ocupar plazas en cualquiera de los dos cuerpos de profesores funcionarios han de diseñarse pensando en evaluar la calidad de la enseñanza a transmitir por los candidatos en las aulas, en sus textos y en el resto de su tarea docente.

Tras haber sostenido la conveniencia de mantener el sistema de selección de profesores funcionarios en dos fases creemos que las reformas o los ajustes del mismo se deben concretar después de estudiar y valorar con atención cómo está funcionando actualmente en Francia e Italia sus respectivos sistemas que también operan en dos momentos sucesivos¹².

1.5 la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)

La Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación dispone, en nuestra regulación actual, de la competencia que le permite acreditar no sólo al personal docente que aspire a ocupar una plaza de funcionario en el conjunto de universidades públicas, sino también a aquellos otros que opten por un contrato de naturaleza laboral en el ámbito de una universidad pública o privada¹³.

Renunciar a la función que desarrolla la ANECA en los términos que propone el Informe para el caso de los cuerpos de profesores funcionarios nos sugiere el conjunto de reservas que ya hemos adelantado. Tampoco advertimos las ventajas de renunciar, sin ninguna alternativa, a un proceso de evaluación-acreditación nacional para aquellos profesores cuyos contratos queden regulados por el derecho laboral tanto si se integran en el ámbito de una universidad pública, como si lo hacen en el ámbito de una estructura universitaria privada.

Sin pretender ser exhaustivos, nos atrevemos a sugerir dos líneas complementarias de análisis de cara a mejorar el servicio que presta la ANECA en cuanto a valorar la trayectoria de nuestro profesorado.

¹² El sistema vigente hoy para la selección del PDI de nuestras universidades guarda sobre todo parentesco con el sistema de selección universitario vigente en Francia, que se articula en dos pasos: la "qualification" en el que se especifica el procedimiento por el que se crea una lista de personas aptas para cubrir plazas de una categoría de profesores, con independencia de que haya o no plazas efectivamente dotadas en las universidades y "l'habilitation" que es un concurso convocado por el Ministerio para las plazas a cubrir en las universidades que tienen vacantes y en el que se valora principalmente la "expérience pédagogique" del candidato, aunque se sopesa también la proyección de su investigación en su actividad docente.

¹³ Al igual que ocurre con las correspondientes agencias existentes en el ámbito de algunas Comunidades Autónomas.

a) La pertinencia de reforzar la independencia, neutralidad y transparencia de su actuación

No es esta *addenda* el lugar idóneo para reflejar la situación en que se encuentra el debate entre los especialistas en Derecho público español sobre la reciente eclosión de administraciones independientes en Europa, en que destaca la problemática que plantea la coexistencia de significativas facultades directivas reservadas al Gobierno (principalmente el monopolio del nombramiento gubernamental de los cargos directivos) con ciertas restricciones al poder directivo del Gobierno para asegurar cierta independencia.

Dicho lo anterior, en nuestra modesta opinión, se debe asegurar la independencia, la neutralidad política de la ANECA y la ausencia de injerencias, en términos tan completos como su propia figura institucional permita o como pueda facilitar su posible conversión en una auténtica agencia estatal sometida a pautas garantistas.

Es obvio que la ANECA desempeña una tarea capital en la valoración de los méritos del profesorado¹⁴ y ello lo hace, al tiempo, en aras de la defensa de los intereses generales a cuyo servicio se encuentra y también en atención a los derechos de cada persona física acreedora del reconocimiento de sus méritos. De modo que en un Estado de Derecho que propugna la justicia como valor superior de su ordenamiento jurídico y que garantiza los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, es necesario plantearse cómo se puede optimizar el funcionamiento de la ANECA desde la propia filosofía jurídica que sirve de basamento a nuestro Estado de Derecho.

Además hay que recomendar una revisión de los procedimientos que sigue la operativa de la ANECA para afianzar su condición garante de los derechos de las personas cuyos méritos son valorados, de manera que de la documentación presentada, de los pasos del proceso de valoración, de las personas intervinientes y de los demás factores significativos del proceso quede constancia en los archivos y registros de la Agencia, asegurándose el acceso a los mismos de quienes tengan interés legítimo, a cuantos efectos haya lugar en Derecho.

b) La necesidad de modificar su baremo

Renunciamos en la presente *addenda* a adentrarnos en el áspero debate sobre dos cuestiones especialmente complejas que, sin embargo, no queremos dejar de enunciar, puesto que los poderes públicos y los representantes de la comunidad universitaria deben dialogar sobre ellas de cara a optimizar la labor de la ANECA.

¹⁴ Amén de otras funciones igualmente relevantes como es aquélla que afecta a la verificación y acreditación de títulos de grado y posgrado oficiales.

La primera de estas cuestiones se refiere a la conveniencia de aplicar el mismo tipo de baremo que permita acreditar a un Profesor Titular de Universidad o a un Catedrático, y a la pertinencia de usar las mismas medidas para sopesar a un químico o a un jurista, o valorar la trayectoria de un economista y de un médico, por poner solo algunos ejemplos, pues se trata de ciencias enteramente diferentes, de formación de profesores que posiblemente deben seguir itinerarios curriculares bastante distintos y que deben desarrollar unos estudios y una docencia para formar investigadores y/o profesionales con perfiles propios en cada caso.

La segunda concierne a un baremo que valora muy significativamente un tipo de esfuerzos y aprecia menos otra suerte de actividad y ello debería permitir repensarlo, bebiendo de la experiencia que hemos reunido y, quizás también, de la acumulada en otros países de nuestro entorno. Obviamente, esta cuestión suscita la pregunta de si la aplicación del baremo tal y como está resulta siempre justa; pero así mismo plantea el interrogante de si el baremo, al menos en una amplia serie de áreas de conocimiento, planifica debidamente el esfuerzo de los jóvenes profesores. No podemos entrar aquí en una cuestión de tal complejidad y trascendencia. Nos limitamos a subrayar la imprescindibilidad de desplegar sobre ella el más ancho diálogo, con vocación de abordar un progreso, que en última instancia permite el avance en la calidad del proceso formativo de nuestro profesorado universitario. En buena medida de ello depende el nivel que alcancen nuestros centros de enseñanza superior en el futuro próximo.

1.6. El profesorado contratado: una flexibilidad que demanda cautelas sobre las garantías del proceso de selección

La importancia de que la Universidad pública española disponga de un cuerpo de profesores vinculados con la institución mediante contratos de naturaleza laboral ya sean éstos de naturaleza indefinida o temporal está fuera de discusión. Resulta oportuno, sin embargo, manifestar alguna cautela en torno al proceso de selección de esta categoría de profesorado con el fin de que ofrezca las oportunas garantías y, en todo caso, no vulnere los principios que deben regir la contratación en el ámbito de la administración pública.

Partiendo de estas premisas, creemos que el vínculo con la universidad del profesorado más joven —que está en vías de doctorarse, o que tras obtener el grado de doctor desea continuar su formación o acceder a la condición de profesor funcionario— ha de ser como hasta el presente: meramente contractual de acuerdo con las opciones que ofrece, a este respecto, la LOMLOU (Ayudante, Ayudante Doctor y Contratado Doctor). El protocolo de evaluación y selección y, en suma, la contratación a estos efectos de los mejores jóvenes con vocación docente por las respectivas universidades debe regularse con especialísimo cuidado, pues en este primer paso está la clave para evitar toda dosis de endogamia¹⁵. Nos limitamos aquí a

¹⁵ Una vez que un joven se incorpora mediante contrato a un Departamento será difícil de sustituir, aunque éste no sea particularmente capaz.

subrayar que la composición de las comisiones que otorgan estos contratos y los baremos de medición de los méritos de los candidatos deben ser objeto de muy particular atención y certera regulación. En esta primera selección nuestro sistema universitario se juega en gran medida su calidad futura.

De otra parte, la LOU introdujo las categorías relativas a *los profesores permanentes en régimen de derecho laboral* con el propósito de flexibilizar la plantilla del profesorado universitario. Sin embargo el resultado no ha sido el esperado, como tampoco lo ha sido con la fórmula de los profesores asociados, pues muy pocos profesionales de prestigio desean dedicar su tiempo a la enseñanza universitaria en este régimen.

De hecho tanto las universidades como los propios profesores contratados doctores (por el extendido deseo de acceder a los cuerpos de profesores funcionarios) han considerado que la situación de profesor contratado doctor no era sino *transitoria*, de forma que esta figura, en la práctica, solo ha dado frutos como etapa previa por la que los profesores noveles caminan hacia la condición de profesores permanentes funcionarios, meta natural de todo joven profesor que busca estabilidad y cuyo fin último es gozar de la independencia que aporta ser titular de la libertad de cátedra.

Desde la premisa anterior tenemos muy amplias reservas acerca de que la fórmula de *selección* de profesorado sea la contratación directa e indefinida por las universidades públicas de doctores españoles y extranjeros sin necesidad del *proceso selectivo* basado en acreditar en forma previa y transparente los méritos en que se basa la contratación. En suma, creemos que el acceso a la universidad pública, por deber ser una cosa muy seria¹⁶, ha de suponer la superación de filtros pre-establecidos para *seleccionar siempre a los mejores*.

El profesor contratado sin duda en muchos casos puede ser magnífico, pero avanzar con demasiado entusiasmo en esa dirección significaría en la práctica que en los próximos lustros se cubriría gran parte de las plazas de profesores, no mediante las pruebas pertinentes para acceder a los respectivos cuerpos de funcionarios docentes, sino discrecionalmente mediante contratos para cuya firma no se requeriría pruebas de aptitud, lo que en determinados casos podría significar sin las debidas garantías.

Debe tenerse en cuenta también que el profesor contratado goza de un status de menor estabilidad que el funcionario y carece, como ya se ha insistido, de la independencia de que dota a este su libertad de cátedra. Puede temerse que unas universidades públicas con un profesorado que en gran medida haya accedido mediante simple contrato sean más fáciles de inclinar hacia un sesgo ideológico o hacia el entorno de quienes tengan la facultad de contratar.

¹⁶ El Profesor Laín Entralgo gustaba de explicar a sus alumnos una anécdota según la cual a D. Francisco Giner de Los Ríos un colaborador le preguntó: "Maestro, ¿la vida es divertida o aburrida?". D. Francisco contestó: "Joven: la vida es una cosa muy seria". Y, D. Pedro Laín Entralgo, añadía a sus estudiantes: "Y la Universidad también debe serlo".

II. ADICIONES AL CAPÍTULO III DEL INFORME ACERCA DEL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES

II.0 Introducción

La médula de nuestras consideraciones previas a las reservas expresadas en relación con el Capítulo I del informe es trasplantable aquí. Y es que por nuestra condición de juristas hemos de manifestar que los procesos de reforma del Derecho Público en esta materia no se pueden acometer ni al margen del marco constitucional, ni dando la espalda a la trayectoria seguida por nuestras Universidades. Añadamos una reflexión: la observancia de modelos lejanos no puede reducirse a cauces formalistas; es necesario contrastar instituciones con cierto grado de homogeneidad. Las Universidades, como las restantes instituciones jurídico-públicas no nacen en el vacío, sin conexiones con un ambiente y una situación política general o con unas concepciones de pensamiento ordenante, ni pueden entenderse si se analizan desligadas sin las demás instituciones con que están interrelacionadas.

Por razones de análoga condición a las arriba expuestas tampoco son frecuentemente trasplantables *piezas sueltas* de instituciones pertenecientes a sistemas jurídico-públicos muy dispares. Y ello porque el ordenamiento jurídico público —como enseñó el maestro Santi Romano— es como un pentagrama en el que hay que emplazar las sucesivas notas en forma tan armoniosa que el resultado sea una perfecta melodía. Y vemos que en el presente capítulo del Informe sobre el gobierno de las universidades hay propuestas formuladas desde una óptima intención pero de dudoso encaje en nuestro pentagrama.

Sin duda podemos coincidir todos en que la reforma del Gobierno de las Universidades españolas debe informarse huyendo de reflexiones abstractas alojadas entre la atmósfera y la estratosfera, allí donde anidan los más irreales ideales científicos. También debemos huir de la tentación de ignorar aquello que sobre la materia que ahora nos ocupa incorporó el pacto constituyente a través de la consagración del derecho de las universidades a su autonomía. En este último sentido esta aportación del voto particular podría ser, quizás, tildada por algunos como conservadora atendiendo a todos los reparos de orden técnico-jurídico que formula. Sin embargo, creemos, francamente, que sólo puede admitirse tal afirmación en la acepción etimológica de la expresión y en el sentido que se refirió quien fue gran profesor de la Universidad de la Sorbona Marcel Prélot: “los profesores de Derecho somos los más conservadores de todos los hombres”; con ello aludía a la pertinencia de la actualización del Derecho público sin caer en la tentación de forcejear con el marco constitucional que sirve de basamento a las paredes maestras de nuestro Estado de Derecho y siendo, a la par, coherentes con las ventajas que conlleva que el ordenamiento jurídico evolucione mediante reformas graduales chapuzadas en las debidas dosis de experiencia y reflexión.

II.1 La explicación histórica del reconocimiento constitucional en España de la autonomía universitaria

Aunque en la historia del Derecho Universitario español a través de diversos hitos se puede rastrear la preocupación por dotar a las Universidades de autonomía¹⁷, el precedente que hemos de subrayar trae causa de los excesos del poder político sufridos por las universidades alemanas antes de la Segunda Guerra Mundial, que motivarán que a su término, constituciones de varios *Länder* reconociesen a las universidades el derecho (*Selbstverwaltung*) a su autonomía en el marco de las leyes. De forma que se configuró un Derecho básico, con respaldo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán (*Bundesverfassungsgericht*), que concibe tal autonomía como capacidades entre otras de dotarse de sus propios Estatutos, de asumir su gestión de los recursos y de su personal.

Ciertamente, hay muchos Estados cuyas constituciones políticas no prestan atención al mundo universitario. Sin embargo, como tendremos ocasión de advertir, la Constitución española de 1978 recoge pronunciamientos expresos, que son reflejo de consensos laboriosamente fraguados al respecto como resultado de experiencias vividas en ausencia de autonomía¹⁸ y que, por todo ello, resulta obligado tener en consideración.

Así, con la vista puesta en el precedente alemán, pero atendiendo a nuestro proceso constituyente —en el que pesan significativamente las experiencias de la entonces historia reciente española— debemos afirmar que nuestra Constitución se inclinó por reconocer el derecho fundamental a la autonomía universitaria previsto en el artículo 27.10: “Se *reconoce* la autonomía de las universidades...”, con una claridad que no es obra del azar, sino resultado de una voluntad conscientemente configurada. De hecho, como nos recuerda nuestro Tribunal Constitucional, “los constituyentes tuvieron plena consciencia del alcance que suponía el reconocimiento de la autonomía de las Universidades como un derecho” dado que la redacción ofrecida inicialmente por el anteproyecto de la Constitución (“la Ley regulará la autonomía de las universidades”) fue finalmente rechazada, en virtud de una serie de enmiendas presentadas por UCD y la minoría catalana, cuya justificación decía: “*En la redacción del Anteproyecto la autonomía de las Universidades no se reconoce como un Derecho y*

¹⁷ Es el caso, entre otros, del Decreto del Ministro Cesar Silió de fecha 21 de mayo de 1919.

¹⁸ Quien fuera asesor del Ministro de Educación para elaborar el proyecto de Ley de Autonomía Universitaria, el Profesor Alejandro Nieto, reflejó con suma nitidez dicha experiencia: “La Universidad fue rigurosamente ocupada por el franquismo en sus años iniciales y ella fue también la primera meta (...) en su breve marcha hacia el poder. Luego le vino el turno a la oposición de izquierdas, aprovechando el oasis —mejor *ghetto*— que allí toleraba la policía. Y lo mismo ha sucedido en los últimos años con la oposición autonomista, percatada inteligentemente de las posibilidades de acción que ofrecían las aulas universitarias. Desde la Universidad, en efecto, se ha formado y dirigido la sustancia ideológica de las modernas autonomías, inspiradas inequívocamente por intelectuales y en gran parte por profesores; quizá con la excepción atenuada del País Vasco”. Véase, con más detalle, NIETO, A.: “Autonomía política y autonomía universitaria”, en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, Invierno 1979-1980, en p. 85.

queda simplemente supeditada a la medida en que quiera reconocerse por Ley. Esto nos parece un grave inconveniente que debe ser enmendado en el debate de la Comisión". A la vista de lo cual, afirmó nuestro alto Tribunal: *"Esta breve referencia a la elaboración del Art. 27.10 CE pone de manifiesto que los constituyentes tuvieron plena consciencia del alcance que suponía el reconocimiento de la autonomía de las Universidades como un derecho",* que permitieron llegar a la redacción que hoy conocemos del artículo 27.10 de la Constitución en el que se *reconoce* la autonomía de las universidades, dejando a la ley su posterior regulación.

Nuestra Constitución acompaña este reconocimiento de la autonomía universitaria, con el reconocimiento de la libertad de cátedra (artículo 20.1, c) y la libertad de producción científica (artículo 20.1, b) configurando, todo ello, un conjunto de garantías jurídico-constitucionales que actúan a modo de protector de la Universidad neutralizando cualquier tentación de injerencia externa en la Universidad.

II.2 La autonomía universitaria definida por el Tribunal Constitucional como un derecho

El Tribunal Constitucional, en sus ya numerosas sentencias sobre la materia, ha formulado una elaborada doctrina sobre la autonomía universitaria que la concibe como un auténtico derecho fundamental *de* la Universidad y no solo como una garantía institucional¹⁹.

La diferencia entre considerar la autonomía de las Universidades bien como un derecho fundamental, bien como una garantía institucional no es, como puede fácilmente colegirse, una apreciación meramente estética. Más bien es de efectos prácticos determinantes. Calificar la autonomía de *"garantía institucional"* hubiera permitido concebirla como una regla organizativa o una directriz del funcionamiento de las Universidades, lo cual habría traído como consecuencia que el poder conformador de las normas que regulan la institución fuese mucho mayor²⁰; de forma que el *"contenido esencial o núcleo indisponible o resistente al legislador"* se hubiese circunscrito *"al respeto a la existencia misma de la institución"* y a *"la necesaria aplicación de ciertos principios organizativos"*.²¹

Con otras palabras, podemos afirmar que si el Tribunal constitucional —máximo intérprete, no lo olvidemos, de nuestra Carta Magna— hubiera aceptado la lectura de la autonomía universitaria, consagrada en el art. 27.10 CE, como una garantía institucional, ello habría significado que la libertad de configuración del legislador sería

¹⁹ Como en principio sostuvo buena parte de nuestra doctrina científica. Pero a fecha de hoy está generalmente aceptada en términos pacíficos la doctrina jurisprudencial del TC.

²⁰ En los términos que afirmó en su día el abogado del Estado en la tramitación del Recurso de Inconstitucionalidad nº 794/1983 interpuesto por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la L.O. 11/1983 de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, sin que tal tesis fuese aceptada por el TC..

²¹ Vid. Fundamentos Jurídicos 2º y 3º de STC 26/1987, de 27 de febrero.

mayor que la que le ha quedado tras definir el TC, en sentencias reiterativas²², que estamos ante un auténtico derecho fundamental, que se reconoce a cada universidad en particular y no al conjunto de las mismas, ni tampoco, por cierto, a los universitarios. No pasa desapercibido a nadie que se trata, efectivamente, de un reconocimiento de derechos fundamentales a una institución pública.

De esta forma, el alto guardián de nuestra Constitución viene sosteniendo que el derecho a la autonomía universitaria, cuyo desarrollo legislativo está encomendado a una ley orgánica, *no puede ser rebasado mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que respete su "contenido esencial" que como derecho fundamental ha de ser preservado por el legislador* en su ubicación sistemática (Capítulo segundo, Sección 1ª del Título I CE) entre los derechos fundamentales más salvaguardados por nuestra Constitución. Y efectivamente este precepto, con la concepción descrita, solo puede ser modificado mediante reforma constitucional abordada por la vía agravada del Art. 168 CE y, su vulneración, es susceptible del oportuno recurso de amparo que podría interponer cualquier universidad ante nuestro Tribunal Constitucional (Art. 161.1,b CE)²³.

Con todo, siendo importantes dichas consecuencias, el efecto jurídico más importante derivado de la definición de la autonomía universitaria como un derecho fundamental tiene que ver, conforme a lo preceptuado por el art. 53.1 CE, con la circunstancia de que los términos con que se regule su ejercicio solo se pueden establecer por Ley, que en todo caso deberá respetar el contenido esencial (del derecho). Ello plantea, a juicio de quienes suscriben esta *addenda*, la duda razonable acerca de si las recomendaciones del presente informe no pueden entrar en colisión con el contenido esencial del derecho fundamental a la autonomía en los términos reconocidos por nuestra *Lex Superior* a nuestras universidades.

Pero antes de entrar en esta cuestión, que constituye —como puede ya intuirse— el motivo último de esta *addenda*, creemos útil exponer sucintamente la vinculación estrecha de la constitucionalización del derecho de las universidades a su autonomía y del derecho de los profesores-funcionarios a la libertad de cátedra, cuyo impacto en la selección de los mismos hemos expuesto en nuestra *addenda* al Capítulo I del presente informe.

²² STC 26/1987 de 24 de marzo, 55/189 de 23 de febrero, 106/1990 de 4 de mayo 130/1991 de 6 de junio, 187/1991 de 3 de octubre, 156/1994 de 23 de mayo, 179/1996 de 17 de diciembre y 75/1997 de 21 de marzo entre otras

²³ Todo ello sin perjuicio de que, naturalmente, el desarrollo del derecho fundamental a la autonomía esté, además, protegido por la reserva de Ley Orgánica (Art. 81.1 CE).

II.3 El derecho a la autonomía de las universidades es la cara institucional del derecho individual del profesor funcionario a su libertad de cátedra

Para entender nuestras respetuosas reservas nos parece pertinente exponer que cuando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en su primera hora, se preguntó por el fundamento y sentido de la autonomía universitaria como un derecho fundamental acudió a la interpretación teleológica o finalista del art. 27.10 CE y lo situó “en el respeto a la libertad académica, que se concreta en las libertades de enseñanza, estudio e investigación”²⁴, que es tanto como hablar de la faceta institucional de la libertad individual de cátedra.

Y el TC recogió la que denominó “opinión común (sobre la autonomía universitaria) entre los estudiosos del tema” y la hizo suya sintetizándola con estas precisas palabras: “la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese *espacio de libertad intelectual* sin el cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, que constituye la última razón de ser de la universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la Sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos”²⁵.

De esta forma solo la suma de una Universidad con derecho a su autonomía y de la libertad de cátedra de sus profesores-funcionarios, formulada en nuestra Constitución, proporcionará —a juicio de la doctrina consagrada por el Tribunal Constitucional— un tipo de Universidad pública libre, que ofrecerá a la sociedad lo que esta ha de exigirle: calidad docente e investigadora, como elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre. Hemos de compartir consecuentemente este aserto del profesor García de Enterría: La razón de la autonomía, es decir, la estrategia de la libertad frente al dirigismo “no está en ningún narcisismo de los universitarios o en una soberbia o en una ambición de autosuficiencia, sino solamente en una razón de eficacia real, pura y simple, de obtención del máximo beneficio a los recursos de efectividad de los altos e imprescindibles fines que en las sociedades de nuestro tiempo han de cumplir las Universidades”²⁶.

Este vínculo estrecho de la libertad de cátedra con la autonomía universitaria es, en suma, la última razón por la que las reservas expuestas en nuestra *addenda* al

²⁴ STC 55/1989, de 23 de febrero.

²⁵ SSTC 106/1990, 187/1991, 156/1994 y 75/1997.

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “La autonomía universitaria”, *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988, en p. 21.

Capítulo I del informe se inspiran en que nuestras ideas de lo que ha de ser las universidades públicas y su gobierno autónomo y de cómo debe concebirse la selección de los profesores-funcionarios tengan en última instancia la misma raíz, sin perjuicio de que el rigor que demanda el análisis técnico jurídico nos exija precisar que libertad de cátedra y derecho a la autonomía universitaria son derechos fundamentales diferenciados con titulares también claramente distintos.

II.4 El núcleo del gobierno de las universidades en el informe

La reflexión sobre la conveniencia de afrontar algunos ajustes que contribuyan a profundizar en el buen gobierno de nuestras universidades es hoy una realidad compartida entre los miembros de la comunidad universitaria. Los matices pueden aparecer al tratar de concretar la dimensión de la mejora a afrontar, los aspectos concretos de aquello que entendemos por buen gobierno de nuestras universidades e, incluso, el modelo en el que se inspiran dichas propuestas de mejora. Estas circunstancias pueden ayudar a explicar las limitaciones en que necesariamente ha de incurrir el correspondiente Capítulo III del informe y también, por supuesto, el enfoque desde el que está planteado la presente enmienda. Pero unos y otros convergen en que los tiempos demandan adaptaciones en cuya definición debemos seguir participando los universitarios.

En pocas palabras quizás pueda decirse que, a nuestro juicio, el buen gobierno debe afrontarse en el caso español respetando tres grandes premisas jurídicas: a) la enseñanza superior es un servicio público de carácter nacional, cuya prestación concierne a los intereses generales de toda nuestra población y de aquí que el Estado no esté plenamente desapoderado sobre la materia; b) las competencias administrativas sobre las universidades están ampliamente transferidas a las respectivas Comunidades Autónomas y c) la Constitución no contempla a la Universidad como una mera materia administrativa, sino también y, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, en gran medida como un derecho fundamental a la autonomía.

La adecuada combinación de estos tres factores, a saber, servicio público, competencia administrativa y derecho fundamental de la universidad a su autonomía supone que nuestro Derecho público ha de buscar necesariamente fórmulas organizativas complejas y, a la par eficientes para ser capaces de combinar capacidad de decisión y asunción de responsabilidad. Se trata de lograr un difícil equilibrio, que demanda por ello talento y prudencia, con el propósito de que ninguno de los tres factores por los que nos sentimos vinculados sea devorado por los restantes. El contexto internacional nos invita a aproximarnos a esta cuestión sin prejuicios y nuestra realidad nacional nos enseña a hacerlo sin ingenuidad.

Con todas estas cautelas, la fórmula de “equilibrio” que propone al respecto el informe es muy respetable, pero a nosotros nos genera reservas por las razones que exponemos.

Es claro, para los dos profesores de Derecho que suscribimos esta *addenda*, que un diseño de gobierno de las universidades en el que el desempeño del conjunto de potestades que configuran el contenido esencial de su derecho a la autonomía depende de un nuevo órgano, denominado Consejo de la Universidad, directamente (o indirectamente, a través de un Rector que desde el Consejo elijen y pueden cesar) no nos parece asumible, desde el momento en el que la propuesta propicia un significativo peso de la Comunidad Autónoma en el citado Consejo de la Universidad, a pesar de las buenas intenciones que describe el propio informe con estas palabras:

“El cambio más significativo que se propone es la fusión del Consejo de Gobierno y el Consejo Social en un único órgano, *el Consejo de la Universidad*, que es el que elige al Rector, cuya autoridad se refuerza... *contribuyendo a mejorar y garantizar la participación efectiva de la sociedad civil en el gobierno universitario...* hay, por tanto, mejora y no pérdida de representatividad al incorporar la sociedad civil al gobierno de las universidades, lo que se lleva a cabo manteniendo una mayoría académica para garantizar la autonomía universitaria...” Pero el informe propicia un significativo peso de la Comunidad Autónoma en el Consejo de la Universidad, como veremos más adelante.

El informe contiene recomendaciones para un nuevo sistema de gobierno universitario que responden, en síntesis, al siguiente esquema: a) se fusionan el actual Consejo de Universidad con el Consejo Social para crear el llamado *Consejo de la Universidad*, cuya composición es uno de los puntos sobre lo que hay que hacer reservas, desde nuestro Derecho Constitucional vigente; b) *el Consejo de la Universidad elije al Rector de entre candidatos Internos o externos a la Universidad, Incluso extranjeros*; c) *El Rector es la máxima autoridad académica y ejecutiva. Nombra a Vicerrectores, Secretario General, Decanos y Directores de Centro.*

A lo anterior lo podemos denominar “*Universidad de Consejo*”. Y entra en lo posible ver en ello la asunción del modelo de “*Universidad de Patronato*” propuesto a la Generalitat de Cataluña por una ponencia compuesta por diez miembros²⁷ en un “Documento de Trabajo”, de 3 de julio de 2012, inspirado en la solicitud que en 1931 la Generalitat de Cataluña formuló para la Universidad de Barcelona al Gobierno de la República que lo aprobó por *Decreto de 1 de junio de 1933*²⁸.

Pues bien, en el informe de julio de 2012 sobre *la Universidad de Patronato para Cataluña*, se preveía que dicho órgano tenga entre otras *funciones*: establecer las normas básicas de funcionamiento de las Universidades, nombrar a un Rector nacional o extranjero, aprobar el presupuesto... Y se propone que el Patronato esté formado

²⁷ Miguel Beato; Jordi Codony, Joaquim Coello, Francisco Longo, Martí Parellada, Gemma Rauret, Francesc Solà, Carles Sumarroca, Josep Ma Vilalta y Joan Viñas.

²⁸ En que se nombró un Patronato formado por diez miembros, cinco fueron designados por la Generalitat y los otros cinco por el Gobierno. Este Patronato concentraba las facultades de gobierno de la Universidad, nombraba a los profesores, aprobaba los presupuestos, elaboraba los Estatutos...

por aproximadamente unos *15 miembros*. *Un tercio de los patronos serán nombrados por el Senado Universitario, otro tercio por la Generalitat de Cataluña y el tercer tercio cooptado por los otros dos grupos.*

En el informe de nuestra Comisión, se propone que el Consejo de la Universidad tendrá entre otras *funciones*: nombramiento y cese del Rector, control de la gestión del Rector, aprobación y control de presupuestos. Se sugiere que este Consejo de Universidad tenga un tamaño reducido de no más de *21-25 miembros*. La elección de sus miembros sería: *un 50% por el Claustro* entre españoles y extranjeros, *un 25% por la correspondiente Comunidad Autónoma* y *el 25% por los anteriores dos grupos* entre personas internas o externas a la Universidad, nacionales o extranjeros.

Tanto la anterior propuesta a la Generalitat sobre la futura composición del Patronato de las universidades de Cataluña, como la que se formula en el informe que nos ocupa para los Consejos de todas las Universidades tienen en común el serio *riesgo de que el segundo cupo —que es el nombrado por la consiguiente Comunidad Autónoma— traerá causa y origen de una institución dotada de poder político*, que entra en lo posible que busque formar mayoría con los ideológicamente afines del primer cupo para controlar la designación del tercero y, como ya puede ir adivinando el lector, en el gobierno de la correspondiente universidad.

En nuestra opinión, y apelando a esa experiencia que nos ofrece nuestra realidad nacional a la que hacíamos mención con anterioridad, el que el segundo grupo de miembros sea de un 25% (en lugar del 33% propuesto en el informe presentado a la Generalitat) no deja de ser un peligro cierto de injerencia de las respectivas CCAA y, francamente, el que el 25% restante sea elegido por los dos grupos anteriores no es ninguna garantía real o, si se prefiere, no es una garantía suficiente para no poner en cuestión los términos constitucionales en los que está definida la autonomía de las universidades. Resulta de utilidad, traer aquí la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional el otorgamiento de ciertas facultades académicas al Consejo Social porque, si bien es verdad que el Alto Tribunal apoya su pronunciamiento en la “mayoría de representación social” que imperaba en el Consejo Social, entendemos muy posible llegar a la misma conclusión tratándose, en el caso que nos ocupa, del Consejo de la Universidad dado que la propuesta recurre, en realidad, a una representación social compuesta por una *minoría determinante*, sin que sea necesario describir aquí que en un órgano colegiado una minoría del 25% puede ser, en la práctica de un proceso decisorio, la bisagra clave a la hora de hacerse con el control en la toma de las decisiones.

Esta cuestión no es hija de ningún juridicismo formalista, sino que es el viejo problema sobre el que en 1979 escribió el profesor Nieto que se explicaba por “el enorme interés que las Comunidades Autónomas tienen por el control de sus universidades: gracias a ellas pueden formar los cuadros de sus dirigentes (tanto ideológicos como operativos) y utilizarlas como plataforma de adoctrinamiento de

largo alcance”²⁹. Las Comunidades Autónomas han de convivir con unas universidades, cuyo derecho a la autonomía deben respetar.

Y esta dificultad no se soluciona con las altas dosis de autonomía meramente “semántica” y bien intencionada que puedan alfiar informes o futuras leyes.

II.5 Nuestra «duda razonable»: posible vulneración del contenido esencial del derecho a la autonomía

Podemos abstenemos de emitir un juicio de gestión sobre si ese sistema de “Universidad de Patronato” o “Universidad de Consejo” contribuiría o no a mejorar la calidad de nuestro sistema de enseñanza superior incluso obviar la importancia que puede tener en la mejora del gobierno de las universidades la elección del Rector de una u otra manera. Pero ante lo anterior, la pregunta que difícilmente pueden dejar de hacerse unos profesores de Derecho público es sencilla: ¿Sería inconstitucional una Ley que en la práctica otorgase el gobierno de las universidades públicas a las Comunidades Autónomas? Y la respuesta es, como ya venimos adelantando, que albergamos dudas razonables sobre la constitucionalidad de este modelo por las razones que pasamos a exponer seguidamente:

Partimos de que en virtud del art. 27.10 en relación con el 53.1, también de la Constitución: “Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la Ley establezca (...) que deberá respetar su contenido esencial”.

Y ¿qué es el contenido esencial del derecho a la autonomía de las universidades? Para arrojar luz al respecto debemos arrancar de los dos caminos que propone habitualmente el Tribunal Constitucional³⁰ para esclarecer lo que es el contenido esencial de un derecho fundamental³¹, el de la naturaleza jurídica y el de los intereses jurídicamente protegidos por el derecho; dos caminos que son complementarios y no antitéticos.

En efecto, conforme a su naturaleza, el derecho fundamental de las Universidades a su autonomía incluye el poseer aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como tal y no sea desnaturalizado, por lo que reclama “la interdicción de injerencias extrañas en el establecimiento científico” y “la dotación a la Universidad, en cuanto ente autónomo de todas las competencias (exclusivas o compartidas) necesarias para atender a su fin institucional típico, la libertad científica”. Complementándose la definición del

²⁹ NIETO, A.: *Loc. Cit.* p. 86.

³⁰ SSTC 26/1987 de 24 de marzo; 55/189 de 23 de febrero; 106/1990 de 4 de mayo; 130/1991 de 6 de junio; 187/1991 de 3 de octubre; 156/1994 de 23 de mayo; 179/1996 de 17 de diciembre y 75/1997 de 21 de marzo, entre otras.

³¹ STC 11/1981, de 8 de abril y concordantes.

contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria atendiendo a la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución este derecho se otorga por la Constitución, lo que es tanto como atender al aseguramiento de la libertad académica frente a injerencias indebidas político-administrativas.

La cuestión de la “participación de la sociedad en la Universidad” se trató ya en la misma sentencia del TC 26/1987 en la que el guardián de nuestra Constitución entendió que se planteaba una invasión de la autonomía universitaria al atribuir al Consejo Social “funciones estrictamente académicas”. Pues “la libertad académica que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio”, amén de una “vertiente individual de libertad de cátedra”, está “garantizada directamente por la Constitución (...) también en su vertiente colectiva e institucional a través de la autonomía universitaria, que no puede quedar desvirtuada mediante la atribución de facultades decisorias, en materia estrictamente académica, a un órgano con la composición que tiene el Consejo Social es decir, ‘una participación mayoritaria de los intereses sociales’ lo que se garantiza en términos que excluyen que la mayoría de componentes pueden ser miembros de la comunidad universitaria”. Y el TC sentenció categóricamente: “en principio nada puede objetarse a esta composición del Consejo Social, pues es la opción elegida por el legislador. Sin embargo, la representación minoritaria que en su composición corresponde a la comunidad universitaria que queda con ello subordinada a la representación social impide que se atribuyan al Consejo Social decisiones propias de la autonomía universitaria”. Y “si, pese a esa representación minoritaria, se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resulta vulnerado el art. 27.10 de la Constitución”. Lo que conllevó la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 39 y 47,3 LRU, pues —se remacha por el TC— “la comunidad universitaria no puede quedar subordinada en esta materia a la representación social”.

Así mismo el TC declaró inconstitucionales otros dos aspectos de la LRU por injerencias llevadas a cabo por el Consejo de Universidades, en cuanto el mismo es un órgano no estrictamente universitario.³²

Según la misma doctrina del Tribunal Constitucional el contenido esencial de la autonomía universitaria incluye “una panoplia de potestades como instrumentos

³² El TC declaró inconstitucional —por vulnerar el derecho de las universidades a su autonomía— que lo resuelto por una Comisión de composición estrictamente universitaria presidida por el Rector sea revisable por el Consejo de Universidades que es un órgano no estrictamente universitario, con efectos de nulidad del Art. 43,3 LRU.

El TC también formuló *tacha de inconstitucionalidad* sobre la disposición adicional octava de la LRU, que para que las universidades puedan contratar, con carácter permanente, Profesores Asociados de nacionalidad extranjera exigía un informe previo favorable y vinculante del Consejo de Universidades “lo que se estima una injerencia no justificada en la autonomía universitaria”. A lo que el máximo intérprete de nuestra Constitución añade: “La valoración de los méritos y circunstancias que concurren para la contratación de un profesor es inherente a la autonomía universitaria”. STC 26/1987, de 24 de marzo.

normales que lo integran” y hay que estar atentos a “la raíz semántica del concepto” que alude a la “potestad de auto normación”, pero también a que las universidades en cuanto titulares del derecho a la autonomía disponen de la “potestad de auto organización”, “por ello —sostiene el alto tribunal— cada Universidad puede y debe elaborar sus propios estatutos y los planes de estudio e investigación, pues no en vano se trata de configurar la enseñanza sin “intromisiones extrañas”³³ De forma que los Estatutos de las Universidades son concebidos por el TC como “plasmación de las potestades de darse normas, autonomía en sentido estricto y auto organización”, por lo que “se mueven en otro ámbito” a “las disposiciones reglamentarias”, es decir al de “los reglamentos ejecutivos de las leyes, que deben seguir estrictamente la letra y el espíritu de la que traen causa”; por lo que el alto Tribunal sostiene que ni las Comunidades Autónomas pueden ejercer sobre ellos “un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria”, ni el tribunal Supremo, cuyas sentencias al respecto ha declarado nulas en alguna ocasión (como sucedió con la STC, de la Sala 3ª de fecha 20 de noviembre de 1992) por desconocer esta doctrina sobre la autonomía de las universidades y sobre la particular naturaleza de sus Estatutos.

La toma en consideración de la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional nos conduce a tener que concluir que, en nuestro criterio, tanto la llamada “Universidad de Patronato”, propugnada en el antes referido informe elaborado por una Ponencia para la Generalitat de Catalunya, como la denominable “Universidad de Consejo”, defendida en este informe, pueden contener elementos que inviten a ser declarados inconstitucionales por considerar el TC, en su caso y día, que pueden conllevar una injerencia de las Comunidades Autónomas en el contenido esencial de la autonomía de las Universidades, cercenando sus potestades de autonormación, autoorganización y autogobierno, afectando indebidamente su espacio de libertad intelectual, sin el cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.

II.6 Breve indicación de directrices alternativas, para mejorar la calidad del gobierno de nuestras universidades con pleno respeto al derecho a su autonomía

De lo que hemos expuesto en los apartados anteriores se deduce que nuestras reservas se centran en el peso que puede ser determinante otorgado a las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Universidad y por ende en su haz de decisiones capitales. Pero creemos positivo el propósito de adecuar el sistema de gobierno de nuestras universidades para hacerlo más eficiente o, lo que es lo mismo, para permitir un proceso de toma de decisiones más ágil y una sistema de asunción de responsabilidades menos diluido.

De cara a desplegar tal propósito de modernizar y optimizar la gobernanza de nuestras Universidades públicas, sin renunciar a la protección de su autonomía,

³³ Véase SSTs 55/1989, 181/1991; 179/1996 y 75/1997 y concordantes.

pensamos que hay que dejar a un lado modelos de gestión de Universidades privadas o lejanas y estudiar los sistemas de gobierno de aquellas universidades públicas de la Europa Continental que se desenvuelven en un marco de Derecho público que garantiza la autonomía universitaria. Y dentro de estos casos, estimamos particularmente útil centrar la observación en centros universitarios europeos que sin renunciar a la adaptación y la mejora en sus sistemas de gobierno, se desenvuelven en estados de organización territorial federal, donde los correspondientes estados federados tienen competencias administrativas sobre sus universidades. Y, por supuesto, analizando especialmente los tipos gestión que resulten más eficaces.

Nuestro marco de legislación orgánica universitaria habrá de ser en todo caso sofisticado, pues ha de garantizar el equilibrio entre tres factores ya referidos: el derecho a la autonomía de las universidades; la prestación de un servicio público capital en una sociedad de nuestro tiempo de que no se puede desentender el Estado; y las competencias administrativas de las respectivas comunidades autónomas. Aunando todo ello con la progresiva asunción de las más modernas técnicas de gestión aplicables a entes de la correspondiente dimensión.

Así brevemente formulamos las siguientes *recomendaciones sobre estructuras organizativas*:

a) El Claustro de la Universidad

- Es concebido como un órgano de representación de la comunidad universitaria y muy especialmente de sus docentes.
- Su composición debe ser sensiblemente más reducida que lo que lo es en la actualidad, en función del tamaño de cada Universidad. Elección mediante voto secreto por estamentos.
- Sugerimos el mantenimiento de una cierta “sobre representación” de los cuerpos de profesores funcionarios y una representación más limitada de los docentes y/o investigadores con otro tipo de vínculo contractual con la Universidad. Se mantendrá la representación de los estudiantes y el PAS, debidamente aminoradas.
- El Claustro tendrá competencia para elegir a quienes compondrán el Consejo de la Universidad (2), de entre claustrales cualificados al efecto. Será presidido por el Rector y elegirá a los restantes miembros (Vicerrectores, Secretario y Vicesecretarios) de su mesa, en la forma que prevean los Estatutos de cada Universidad.
- Aprobar, a propuesta del Rector, los Estatutos de la Universidad en el marco de la Ley.
- Deliberar o evaluar resultados sobre los aspectos generales de la enseñanza e investigación que se desarrollen en el seno de la Universidad por propia iniciativa o a propuesta del Rector y/o del Consejo de la Universidad. Y aprobar en su caso las propuestas que estime pertinentes.
- Sus restantes competencias serán establecidas en los Estatutos.

b) El Consejo de la Universidad

- Lo compondrán un número reducido de miembros, que se determinará en el marco legal en función de la dimensión de cada Universidad y se concretará en sus respectivos Estatutos.
- Solo podrán ser miembros del Consejo de la Universidad claustrales pertenecientes a los cuerpos de profesores funcionarios con cualificación teórica y/o la experiencia práctica en la gestión de entes públicos o entidades privadas de considerable tamaño (organizativo, presupuestario con amplios equipos humanos...). Requisitos que podrán establecerse por Ley a los efectos de asegurar su capacitación para corresponsabilizarse de la gestión de la universidad, sin perjuicio de su concreción en los respectivos Estatutos.
- De entre los cuerpos de profesores funcionarios claustrales que reúnan los requisitos aludidos en el párrafo anterior y aspiren a integrar el Consejo de la Universidad, el Claustro elegirá por voto secreto para cada mandato a quienes alcancen más votos.
- Consecuentemente serán competencias del Consejo de Universidad: a) elegir al Rector de entre sus miembros o, por mayoría reforzada tras una convocatoria pública elaborada al efecto; b) intervenir en la aprobación del presupuesto anual, sin perjuicio de las competencias que se reconozcan al Consejo Social c) suscribir con la Administración autonómica (en el caso de la UNED con la estatal) el correspondiente contrato programa anual; d) proponer la creación, fusión, reorganización o supresión de centros; e) recibir periódicamente rendiciones de cuentas del Rector; f) instar, en su caso, la aprobación de nuevas titulaciones, fusión o supresión de las existentes g) obtención de financiación externa, de la mano del Consejo Social, en los términos que estatutariamente se establezcan; h) estudiar y respaldar, en su caso, las medidas estratégicas para la modernización de la oferta universitaria; i) intervenir en el nombramiento del Gerente de la Universidad en los términos que la legislación prevea y los Estatutos de la Universidad precisen; j) cualquier otra competencia que establezcan los Estatutos.
- El Consejo de la universidad será presidido por el Rector, actuando como Secretario, con voz pero sin voto, el Secretario General de la Universidad.

c) El Rector

- El Rector es la máxima autoridad académica y ejecutiva de la Universidad. Será elegido por el Consejo de la Universidad, mediante voto secreto, por mayoría simple, de entre sus miembros o por mayoría de dos tercios de entre académicos externos a la Universidad tras una convocatoria pública.
- Su mandato coincidirá con el del Consejo de la Universidad que le elija. Podrá ser reelegido para un segundo mandato.
- Los rectores que lo sean al entrar en vigor un hipotético nuevo sistema de elección, podrán ser reelegidos por el Consejo de la Universidad al término del primer mandato.

- Aconsejamos estudiar la posibilidad de que el Rector pueda nombrar a los Decanos de las Facultades y a los Directores de Escuelas, sopesando las ventajas en cuanto a reforzar la gestión desde el Rectorado, así como los posibles inconvenientes que implica cercenar la pluralidad en el ámbito de la gestión universitaria, quizás superables diseñando para cada Facultad bien – en los centros de mayor dimensión- una Junta de Directores de Departamento, bien –en los restantes centros- un órgano colegiado representativo y compuesto por un número reducido de miembros.
- El Rector nombrará a los miembros de su equipo rectoral.
- Recomendamos estudiar con particular atención las competencias que se atribuyan al Gerente, la cualificación que debe reunir y a quién corresponde su nombramiento y cese, así como su relación tanto con el Rector como con los restantes órganos de la Universidad. La definición de una gestión profesionalizada de la Universidad, con respeto a su autonomía desborda obviamente el modesto alcance de esta *addenda*.

d) El Consejo Social

- Se mantendrá con composición similar a la actual o con un número de miembros algo más reducido y será un órgano colegiado. La Ley y, en su caso, los Estatutos de cada Universidad establecerán los supuestos en que será preceptivamente oído por el Rector y el Consejo de la Universidad.
- El Consejo Social procurará liderar estrategias de modernización del papel a desempeñar por la Universidad en el conjunto de la sociedad teniendo presente el futuro deseable de ambas. En este sentido, el Consejo Social podrá impulsar la definición de un plan estratégico de la Universidad.
- El Consejo Social podrá por propia iniciativa formular propuestas para aproximar las titulaciones, enseñanza e investigación de la propia Universidad a las necesidades del sistema económico social para aumentar nuestra competitividad y la empleabilidad de los titulados. A tal fin podrá promover y/o participar en iniciativas de diálogo entre la Universidad, órganos competentes de las administraciones y representantes de las organizaciones de los distintos sectores económico sociales.
- El Consejo Social tendrá respecto de la aprobación de los presupuestos de la Universidad las competencias que la Ley establezca.
- Al Consejo Social se le atribuirá un papel relevante en la obtención de financiación externa.
- El Consejo Social en pleno o miembros del mismo que le representen podrán celebrar reuniones para exponer y defender sus propuestas bien con el Rector, bien con el Gerente, bien con el Consejo de la Universidad en pleno, bien con representantes de este. Se potenciará el diálogo fluido entre el Consejo Social y el Consejo de la Universidad.
- Intervención en el nombramiento del Gerente de la Universidad, según prevea el marco legal y desarrollen los Estatutos.

Antes de poner punto final al presente voto particular, subrayemos una básica preocupación: toda medida de reforma del gobierno de las universidades debe poderse ubicar como nueva nota en el pentagrama de nuestro ordenamiento jurídico —como gustaba de decir el gran jurista Santi Romano— melódicamente, en forma que guarde la debida armonía con sus restantes sonidos.

Madrid, 12 de febrero de 2013.