

REFLEXIONES SOBRE LA UNIVERSIDAD, SU CRISIS, LA EDUCACIÓN Y LA CRISIS ECONÓMICA

Iñaki Lasagabaster Herrarte*

Resumen

Este trabajo realiza una serie de reflexiones sobre algunas cuestiones actuales del sistema educativo y universitario. Se estima que la universidad está en una crisis, pero no solamente derivada de la crisis económica. Se hace una reflexión sobre el profesorado, los planes de estudio, la organización y la investigación en la universidad, llamando la atención sobre lo inadecuado de algunas propuestas en relación con el profesorado y la modificación de los planes de estudio realizada sin la suficiente reflexión. Se llama la atención sobre los peligros del control en el desarrollo de la investigación, con la consecuencia de la monopolización por algunos sujetos privados de la valoración de la investigación universitaria. Se reflexiona, finalmente, sobre la reducción de la política de becas en la educación no universitaria, sin considerar las consecuencias académicas y sociales de una tal política, así como el papel creciente que se otorga a materias relacionadas con la educación católica en el sistema educativo.

Palabras clave: universidad; planes de estudio; profesorado; investigación; educación no universitaria.

REFLECTIONS ON UNIVERSITIES, THEIR CRISIS, EDUCATION AND THE RECESSION

Abstract

This paper reflects on some of the current issues facing the education system, including higher education. The university system is believed to be in crisis, but its crisis does not stem from the recession alone. This paper reflects on university faculty, curricula, organization and research, calling attention to the inadequacies of certain proposals regarding the faculty and the modification of certain curricula without the matter having been given sufficient thought. Spell attention is paid to the dangers of controlling the way research is conducted, with the consequent monopolization by a few private entities of the evaluation of university research. Lastly, the paper reflects on the cutbacks in the policy of scholarships for non-university education, without the academic and social consequences of such a policy having been considered, and gives thought to the increasing role assigned to subjects related to Catholic education in the educational system.

Key words: university; curricula; faculty, research; non-university education.

* Iñaki Lasagabaster Herrarte, catedrático de derecho administrativo de la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho, Campus de Bizkaia, inaki.lasagabaster@ehu.es.

Artículo recibido el 7.10.2013. Evaluación ciega: 11.10.2013 y 21.10.2013. Fecha de aceptación de la versión final: 4.11.2013.

Citación recomendada: LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. «Reflexiones sobre la universidad, su crisis, la educación y la crisis económica». *Revista catalana de dret públic*, núm. 47 (2013), pp. 21-39. DOI: [10.2436/20.8030.01.10](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.10)

Sumario

- 1 Introducción
- 2 El profesorado
 - 2.1 El sistema de habilitación
 - 2.2 El sistema de acreditación
 - 2.3 La contratación de los propios doctores y la endogamia
- 3 Los planes de estudio
 - 3.1 Sobre la homogenización de los planes de estudios
 - 3.2 Una consideración especial sobre los estudios de posgrado
 - 3.3 Caracterización de la política educativa en materia de planes de estudio
- 4 La organización
- 5 La evaluación de calidad en la universidad. Breve consideración sobre su organización e instrumentos
 - 5.1 La organización administrativa de la valoración de la investigación del profesorado. El control jurídico de las decisiones relativas a la valoración de la investigación del profesorado
 - 5.2 Instrumentos o ranking de medición para realizar esta valoración
- 6 Educación no universitaria. Política de becas
 - 6.1 Normativa reguladora
 - 6.2 Características de la nueva propuesta
- 7 Educación no universitaria e ideología
- 8 Reflexiones finales

1 Introducción

1. El tema de este trabajo,¹ que se sugirió desde la redacción de esta revista, se ha mantenido, a pesar de que los cambios y la evolución sufrida por la universidad no son consecuencia de la crisis, vienen de antes; sin embargo, la crisis ha añadido nuevos componentes, que, con todo, no empañan los cambios anteriores, sino que en algunos casos los reafirman, aunque en otros quizá no sean realizables precisamente por la crisis, es decir, por la falta de medios económicos. La consideración metodológica fundamental que debe hacerse, si quiere tratarse de la crisis de la universidad, debe partir de la idea de servicio público, y en concreto del servicio público en la educación. Si esto se tiene mínimamente claro, el análisis será mucho más sencillo.

2. La relación universidad-educación-sociedad es otra de las ideas que debe presidir el análisis del sistema educativo. El papel de los poderes públicos en la gestión de la cosa pública ha ido evolucionando, siendo la relación Estado-sociedad una relación que en este momento es cualitativamente diferente a como lo era en fechas recientes. Hace unos años que se está hablando del Estado garante, habiéndose realizado aportaciones doctrinales, de gran interés y enjundia, que se han enfrentado a esta cuestión. De acuerdo con esta teoría, los poderes públicos ya no pueden intervenir directamente hasta donde lo hacían en fechas recientes, por lo que han procedido a pasar al sector privado la realización de esas actividades, dedicándose ellos a regular y garantizar que el sistema funcione. Esta teoría puede considerarse razonable, justificada empíricamente, aunque su aplicación lo sea a los sectores económicos e industriales. Ahora bien, trasladar esa teoría a otros campos no estaría justificado. Si las ITV se han dejado en manos privadas, esto no tiene nada que ver ni se puede relacionar con la privatización de hospitales, por poner un ejemplo actual. La superación de la estructura política estatal como consecuencia del desarrollo de ciertos mercados (el financiero destacadamente, lo que no es por cierto una casualidad) o por exigencias del desarrollo tecnológico (destacadamente las telecomunicaciones) no debe producirse igualmente en otros campos, como la educación. No hay ningún requerimiento tecnológico o de desarrollo de la ciencia que necesite un sistema supraestatal, cuya gestión se abandone a empresas privadas de ámbito internacional o a intereses sectoriales de ciertas corporaciones, vinculadas por otra parte a los Estados más poderosos.²

3. La universidad, y en menor medida el sistema educativo en general, se analizan desde la perspectiva de las carreras técnicas, ciencias e ingeniería especialmente, olvidando los demás campos del conocimiento. Así se manifiesta expresamente cuando se trata de los tan traídos y llevados rankings de las universidades, en especial el conocido como Informe Shanghái. En las declaraciones escuchadas a los responsables universitarios en el Estado español no se ha oído prácticamente ninguna referencia a que ese ranking no incluye los estudios en ciencias sociales, con la excepción de la economía. La razón estaría en que las ciencias sociales no disponen de instrumentos de medición de la producción científica homologables y homogéneos internacionalmente. La respuesta es, sin embargo, más profunda. A pesar de no negar la realidad de lo dicho, la verdadera razón estaría en que las ciencias sociales no importan.

4. Esta conclusión fue avistada hace años por uno de los eruditos más grandes del siglo xx, e inicios del xxi, George Steiner. Según sus palabras, en Oxford y Cambridge ya no era importante la sociología, la

1 Este trabajo no persigue un análisis científico al uso sobre la universidad, la educación y la crisis actual. La velocidad de los acontecimientos, incluidos las reformas legislativas y los informes que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte elabora o encarga sobre diferentes cuestiones educativas, merece respuestas que faciliten el debate entre los diferentes estamentos universitarios y la misma sociedad. En la actualidad, la educación se está sometiendo a un proceso de modificaciones normativas cuyas consecuencias no se perciben, pero que, en general, pueden considerarse dirigidas a un debilitamiento de la enseñanza como servicio público. Esta conclusión exigiría un análisis profundo, desde diferentes perspectivas, que este autor en solitario no podría acometer y que superaría las pretensiones que este trabajo tiene. Estas últimas consisten en lo fundamental: poner sobre la mesa algunas de las cuestiones sobre el sistema educativo que son en este momento objeto de debate, eligiendo algunas de ellas, las que el autor ha considerado más reseñables, aunque ello significara sacrificar algunos aspectos de sistemática. Las referencias bibliográficas y jurisprudenciales son las más recientes y ajustadas a la normativa jurídica que actualmente regula el sistema educativo. Se ha obviado la inclusión de un número excesivo de citas, y es preciso señalar también que algunas de las cuestiones que se suscitan son fruto de lecturas que van creando un poso de ideas, algunas de las cuales, con mayor o menor fortuna, se han querido señalar en este artículo. Por otra parte, a pesar de la existencia de jurisprudencia reciente en cuestiones relacionadas con la autonomía universitaria, como las SSTC 141/2013, 134/2013 o 131/2013, se ha renunciado a hacer un trabajo teórico más profundo, tal como reclamarían las sentencias dictadas. De ahí que se haya optado por la realización de un trabajo como el que los lectores tienen en sus manos. Para acabar, solamente me queda agradecer las observaciones que los evaluadores del trabajo han realizado y la invitación cursada para participar en este número .

2 Sobre este tema remito a la reciente obra de ESTEVE PARDO, José. *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*. Madrid: Marcial Pons, 2013, *in totum*, y especialmente capítulo I.

historia o el marxismo.³ Lo realmente importante era la genética, los agujeros negros o las nanotecnologías,⁴ añadiéndose la última en este momento. Para compensar esta pérdida, los científicos de las ciencias puras han pasado a ser divulgadores de su conocimiento. Es una forma de colonizar un campo ajeno, ya que de ahí a hablar de sociología, derecho o historia, con el hisopo que da la cátedra, aunque sea de química analítica, por ejemplo, solamente falta un pequeño paso.

5. La reducción de la universidad a los estudios de las ciencias experimentales lleva y, a la vez, es consecuencia de la empresarización de la universidad. Su función solo es comprensible si es económicamente rentable, salvándose de esta quema únicamente la investigación básica en algunos campos de las llamadas ciencias puras. Parece que solo es necesaria la investigación que sirve a la máquina herramienta, por ejemplo, pero no la que pueda servir para conocer mejor nuestro pasado, la realidad del mundo actual, o simplemente para crear los instrumentos que garanticen la existencia de una organización política de la sociedad que sirva para la defensa de los derechos de las personas, de la forma más eficaz posible. Interesa conocer la forma de construir tecnología armamentística, no los procedimientos dirigidos a evitar su uso.

6. Si la universidad debe tener una rentabilidad social, económica mejor dicho, medible, será necesario establecer los mecanismos que sirvan para su medición, lo que ha dado lugar a los sistemas de evaluación. Las evaluaciones se extienden a los planes de estudio, el profesorado, la organización, y a las demás cuestiones que el sistema considere oportuno. Estas evaluaciones responden a unos planteamientos teóricos sobre la educación y su función que no tienen demasiado fundamento, como más tarde habrá ocasión de comprobar en concreto. Las evaluaciones sí tendrán la utilidad de negar o condicionar el desarrollo de ciertos estudios y especialidades, con el simple argumento de haber recibido una evaluación negativa. Los que tienen la profesión de evaluadores y, entre ellos, los que crean los criterios de evaluación se convierten en los gestores del sistema.⁵ Este sistema conlleva un grado de burocratización que agota las vocaciones universitarias más consolidadas, y tiene unas consecuencias de control del sistema educativo a las que no se ha dado la respuesta debida.

7. Este control del sistema a través de la evaluación hace tabla rasa de principios fundamentales del ordenamiento jurídico, como son la autonomía de las universidades y la autonomía de las Comunidades Autónomas que tienen competencias en esta materia. La competencia estatal teóricamente afectada a las bases de la materia educativa y, por tanto, limitada a la aprobación de normas con rango de ley que regulen la materia, y excepcionalmente normas reglamentarias, reales decretos fundamentalmente, o decisiones administrativas concretas, se ha convertido en una competencia que prácticamente agota la regulación de la materia, dejando a las Comunidades Autónomas la emanación de una normativa forzosamente reducida a aspectos marginales del sistema educativo. Aquí no acaba el expolio. La manoseada autonomía universitaria se convierte en la preservación de un campo de regulación accidental, puramente organizativo, muy alejado de las decisiones conformadoras de la función social de la universidad, a la que le corresponde, por mandato constitucional y legal, la que le ha correspondido históricamente y debe ser su función social. Se ha llegado a la situación en la que una fundación sometida al derecho privado determina las decisiones fundamentales del sistema educativo.

8. La crisis económica quizá llegue a tener un componente positivo, a saber: la reducción de los procesos burocráticos de evaluación, que son muy costosos y que las normas establecen de forma caprichosa. La situación económica actual impediría una nueva modificación de los planes de estudios, pasando del 4 + 1 al 3 + 2. El costo de evaluación de miles de planes impide que un tal proceso pueda ponerse en marcha, aunque

3 Cfr. STEINER, George. *Errata. El examen de una vida*. Madrid: Siruela, 1998.

4 En relación con las nuevas tecnologías se está produciendo un debate importante sobre su significado desde la perspectiva de la democracia y del respeto de los derechos humanos, aunque su desarrollo es incipiente, en castellano especialmente. Véase sobre el tema, LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki; ARIZKUN CELA, Alejandro. «The Precautionary Principle: Regulation Needed to Confront the Risk Associated with Nanotechnology». En: GÓMEZ URANGA, Mikel; DE MIGUEL BUSTOS, Juan Carlos (eds.). *Innovation: Economic, Social, and Cultural Aspects*. Reno: Center for Basque Studies University of Nevada, UPV/EHU, 2011, p. 45-56.

5 Tiene interés llamar la atención sobre las características de las revistas que pueden ser consideradas destacadas en una materia. Entre los criterios que deben cumplir están la doble evaluación, la exigencia de periodicidad y que estén escritas en inglés. Si un trabajo está dirigido a Latinoamérica, ¿no sería más lógico y eficaz que estuviese escrito en castellano? La cuestión de la lengua permitiría observaciones de muy diverso tipo, en especial si se atiende a la necesidad de publicaciones científicas en otras lenguas que no sean el inglés. Tiene interés en este tema el trabajo de ETXEBARRIA, Goio; GÓMEZ URANGA, Mikel. «Use of Scopus and Google Scholar to measure social sciences production in four major Spanish universities». *Scientometrics*, núm. 82 (2010), p. 333-349.

ahorra el número de horas que los profesores deben consumir en rellenar las exigencias variables que el correspondiente sistema informático establece y requiere de forma incontestable, ya que la cumplimentación indebida impide la generación del documento necesario para obtener la evaluación correspondiente a la presentación de la solicitud de proyecto o lo que corresponda. Siendo importante lo anterior, la crisis económica va a tener una incidencia muy grande en el servicio público universitario. En primer lugar por la falta de financiación para becas de estudio, tanto en grado como en posgrado, así como por la limitada financiación de la investigación y de los programas de doctorado. La cacareada internacionalización de la universidad no podrá desarrollarse precisamente por la falta de medios. La financiación de los másteres mediante programas de movilidad o contratos-programa se ha reducido a unas cantidades insignificantes.⁶ La financiación de los posgrados se alimentará solamente de los presupuestos ordinarios de la universidad, con lo que está ya todo dicho.

9. La crítica a esta política universitaria no es una pose contestataria, sino que ha sido recogida por diferentes responsables de la enseñanza universitaria en Europa. Así, tiene interés detenerse en las declaraciones de los responsables de algunas de las universidades francesas mejor colocadas en el ranking de Shanghái. El presidente de la primera universidad francesa de esta clasificación señaló que la misma no dice nada sobre la calidad de los investigadores, ya que solamente tiene en cuenta los investigadores de la universidad, no los que investigan en otras instituciones. Reconoce también expresamente que el Estado francés es la quinta potencia en términos de producción científica, destacando que no se puede olvidar la diferencia de medios económicos y de organización administrativa existente entre las universidades americanas o inglesas y las francesas. Para ser honrado y coherente, concluye que el buen puesto de su universidad se debe a que la mayoría de sus laboratorios son mixtos, con el CNRS, el Inserm o el INRA.⁷ Algo similar sucede cuando los Gobiernos lanzan programas de contratación de investigadores, que dedican su actividad *full time* a la investigación, y se suman los resultados de la misma a los de la universidad. Los trabajos de investigación publicados acrecen, los números mejoran, aunque estos investigadores contratados en la mayoría de los casos ni dan clases ni dirigen tesis doctorales. Su valor para la universidad se limita a una de las funciones universitarias. Esta forma de mejorar puestos en los rankings universitarios ha recibido justificadas críticas. Al final se trata de acudir a una contabilidad académica creativa, tal como destacan los análisis más lúcidos.⁸

2 El profesorado

10. La selección del profesorado constituye uno de los temas estrella⁹ en la política universitaria, al que recientemente se ha prestado atención reclamando la vuelta al sistema de habilitaciones, es decir, concurso, y el abandono de las acreditaciones.¹⁰ Para algunas corrientes de opinión, el sistema de habilitación sería más

6 GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio. «Los contratos-programa y la Universidad». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 74 (2006), p. 183-235.

7 Estas declaraciones han sido realizadas por Jean Chambaz, presidente de la Universidad parisina Pierre et Marie Curie, en *Le Monde* del 16 de agosto de 2013. Tiene interés también en este mismo artículo reseñar la opinión de Geneviève Fioraso, ministra de Enseñanza Superior y la Investigación francesa. Señala que ve positivamente la progresión de las universidades francesas en este ranking, pero que el objetivo del Gobierno no es trepar por este tipo de clasificaciones, ya que no dan cuenta debidamente del nivel de la investigación que se produce en el Estado francés. No olvida que los efectos de imagen y de visibilidad de estos rankings pueden tener su interés, pero que la acción de Gobierno debe situarse en el éxito de los estudiantes, en la introducción del inglés en la enseñanza o en la incitación a multiplicar las cooperaciones europeas en la enseñanza y en la investigación.

8 Véase nota 6.

9 Esta característica se debe a la importancia obvia de la selección del profesorado, que constituye un elemento central del sistema, donde habría que reseñar que sorprendentemente, más allá de las referencias que se harán posteriormente sobre las formas de selección, la política que está llevando a cabo el Gobierno estatal es precisamente la de no reposición de efectivos en las universidades públicas, con la consecuencia del aumento de las obligaciones docentes. Véase sobre esta cuestión recientemente en AMOEDO SOUTO, Carlos Alberto; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. «Regateando hacia la excelencia. Tasa de reposición de efectivos y Universidades públicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157 (2013), p. 249-278.

10 Entre los primeros trabajos sobre esta materia pueden considerarse los de CARRO-FERNÁNDEZ VALMAYOR, José Luis. «Libertad científica y organización universitaria». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 13 (1977), p. 211-227; «El profesorado universitario (una visión general comparada sobre su estructura y selección)». *Revista de Administración Pública*, núm. 95 (1981), p. 89-124. Sobre el acceso a cuerpos docentes y la imparcialidad es interesante el trabajo de ANDRADA SERANZ, Carlos; GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. «Cuestiones prospectivas del profesorado universitario». *Revista catalana de dret públic*, núm. 44 (2012), p. 191-

adecuado para acceder a la condición de funcionario de los cuerpos docentes universitarios.¹¹ Este sistema consiste, en síntesis, en constituir un tribunal o comisión de ámbito estatal cuya función será habilitar a una serie de candidatos para el ejercicio de la función docente. Para lograr esa habilitación, los ejercicios serían de dos tipos. Un primer ejercicio, tanto para el acceso a la condición de profesor titular como de catedrático, consistente en la exposición del objeto, método y fuente de la asignatura. Un segundo ejercicio consistiría en la presentación de un trabajo de investigación (catedráticos) o en el dictado de una lección del programa (profesor titular).

2.1 El sistema de habilitación

11. El sistema propuesto es volver a las anteriores habilitaciones, olvidando su desarrollo y los problemas suscitados en su puesta en práctica. Si se realiza una lectura crítica del sistema, cabría argumentar las siguientes cuestiones:

1) Los ejercicios propuestos ya han evidenciado sus limitaciones, en concreto cuando se sugiere que el primero de ellos se dedique a presentación del objeto, método y fuentes de la asignatura. Sorprendentemente, quien quiera acceder a la condición de catedrático deberá hacer un ejercicio sobre el objeto y método en la asignatura, cuando es algo que ya ha hecho para acceder a la condición de titular. Como suelen demandar los examinandos de grado, ¿podría guardarse la nota? ¿O acaso el objeto y método de la asignatura van a cambiar en ese tiempo? No se conoce otro sistema universitario en el que un tal procedimiento se lleve a cabo. Por otra parte, los candidatos se ven en la obligación de escribir cientos de hojas sobre una materia, el objeto y método de la asignatura, que necesariamente tendrá que tener unas perspectivas y contenido idéntico en muchos de sus apartados, salvada, claro está, la libertad de cátedra, que, como tal, rige toda la actividad docente, aunque no permite desfigurar el objeto de una materia, que, por concepto, tiene un contenido idéntico. Si no fuera así, no tendría mucho sentido hablar del objeto y método de esa materia.

El segundo ejercicio tampoco parece especialmente afortunado. Dictar una lección del programa, que sirva para valorar a una de las personas candidatas, no deja de ser una prueba inadecuada para determinar a la persona en quien va a recaer la elección de mejor candidata. Y por lo que respecta a la prueba de los catedráticos, la presentación de un trabajo de investigación inédito es una prueba defendible, aunque presenta importantes problemas. Por una parte, si una persona pretendiera presentarse a pruebas próximas en el tiempo, estaría obligada a realizar distintos proyectos de investigación, no pudiendo repetir la presentación del mismo, que dejaría de ser inédito. Otra cuestión que se suscitara sería la relativa a la autoría del proyecto, que podría ser realizado por un equipo, con los problemas que esa forma de elaboración conlleva.

2) La experiencia desarrollada en estas pruebas dista mucho de ser satisfactoria. Se han dado muchos casos en que la selección de la persona candidata más adecuada no se ha producido, y la plaza se ha declarado desierta. La declaración de una plaza desierta, su no provisión, no se produce porque ninguna de las personas candidatas sea adecuada, sino por una razón mucho más trivial. Los miembros del tribunal o comisión no logran imponer la candidatura que cada uno desea, por lo que el logro de la mayoría necesaria es imposible, lo que quiere decir que la plaza se declara desierta. Ante esta respuesta del tribunal o comisión no hay respuesta jurídica operativa. Si los tribunales o comisiones son de cinco o de siete personas, la cuestión es lograr tres sobre dos o cuatro sobre tres de los votos; y esa es la realidad. A estas consideraciones habría que unir otras no tan visibles pero muy importantes. Aunque el número de plazas ofertadas en una habilitación sean pocas, las candidaturas pueden ser muy numerosas, con lo que los miembros del tribunal o comisión

224; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M.^a. «Libertad de investigación científica y sexenios». *Revista catalana de dret públic*, núm. 44 (2012), p. 225-252; MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva M.^a. «Confluencia de normas y principios en el régimen jurídico del PDI funcionario y laboral». *Justicia Administrativa*, núm. 51 (2011), p. 7-34; GONZÁLEZ PEINADO, Irene M.^a. «El acceso a los cuerpos docentes universitarios: una visión desde la jurisprudencia». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 74 (2009), p. 377-427; DEL VALLE PASCUAL, Juan Manuel. «La crisis del profesorado universitario». *Actualidad Administrativa*, núm. 34 (2001), p. 1155-1173; GÓMEZ OTERO, Carlos A. «La imparcialidad en el acceso a cuerpos docentes universitarios: la garantía de abstención y recusación en el sistema actual». *Actualidad Administrativa*, núm. 7 (2000), p. 233-252. Véase en el derecho comparado, ALEGRE AVILA, Juan Manuel. «El nuevo sistema de selección del profesorado universitario funcionario». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 135 (2007), p. 435-457; MOREU CARBONELL, E. «La reforma universitaria en Alemania. La nueva carrera docente y la supresión de la habilitación como requisito del acceso a las cátedras». *Revista de Administración Pública*, núm. 156 (2001), p. 503-540.

11 Otro debate de importancia en esta materia es el relativo al profesorado laboral no funcionario. No se va a entrar en el mismo, aunque se considera acertada y necesaria la apertura a esta forma de contratación.

pueden verse en la obligación de abandonar sus actividades docentes y de investigación durante espacios de tiempo muy prolongados. Además habría que añadir la falta de previsiones de financiación para la sustitución de esas personas, ya que sus obligaciones docentes seguirán existiendo y la respuesta a las mismas les seguirán correspondiendo.

3) No se conoce ningún sistema universitario que funcione de este modo cuando se trata de realizar la selección del profesorado, al menos en los sistemas que pueden considerarse más cercanos.

2.2 El sistema de acreditación

12. El sistema de acreditación se considera el más acertado y objetivo para establecer la capacidad de una persona para ser profesor universitario. No dejaría de ser sorprendente que, después de conseguir publicaciones con impacto y en editoriales de renombre, la persona candidata se viera rechazada en su pretensión de acceder a la condición de profesora. El sistema de acreditación es el más objetivo, siempre que el baremo esté bien elaborado. Este ha sido el problema más significativo, así como el posterior control de la aplicación de ese baremo. Por lo que hace al baremo, el existente inicialmente denotaba su origen: dada la tendencia de las personas a mantenerse en los puestos de gestión universitaria, lo que conlleva olvidarse de la tiza y la investigación, se hace necesario valorar precisamente esa gestión, para de esa forma no impedir que los gestores puedan acceder a la condición de catedráticos. Ya ha sido puesto de manifiesto la carencia absoluta de sentido de los baremos, lo que ha producido una pérdida de prestigio del sistema.¹²

13. Una vez corregidos los baremos, la valoración del trabajo científico presenta también sus problemas. Tal como se analizará posteriormente, las editoriales tienen unos rankings cuya condición de calidad dista mucho de estar garantizada, por lo que resulta inadecuado el sistema existente, especialmente en todo lo relativo a las ciencias sociales. La mejora de estos rankings y su adecuación a las diferentes especialidades es una labor ineludible. La valoración del trabajo científico se ha adentrado por los vericuetos de las ciencias puras, olvidando que en las ciencias sociales se requiere adoptar criterios muy diferentes, adecuados a los objetos de estudio. Existe una pretensión de crear sistemas de valoración únicos, que necesariamente llevarán al fracaso, sin meditar previamente los criterios a aplicar.

14. Junto a la labor de elaboración de esos baremos, estaría el establecimiento de un sistema operativo y adecuado de control de las resoluciones que se dicten en las pruebas de acreditación.¹³ Las personas afectadas deben tener la posibilidad de encontrar una respuesta en el ámbito administrativo, no judicial, que les garantice la conformidad a derecho de la resolución que les haya afectado. Ahí estaría el elemento fundamental de garantía del procedimiento, puesto que se evitarían actuaciones irresponsables y arbitrarias. El sistema actual garantiza en pequeña medida este requerimiento garantista de los derechos de los candidatos y candidatas.

12 Aunque no se trata de la ANECA propiamente, el análisis que las diferentes comisiones u órganos especializados hacen de los méritos del profesorado es merecidamente criticable. Llamen la atención diferentes aspectos de los baremos, que ponen de manifiesto tanto la falta de fundamento jurídico para dictarse como su propio contenido. En el primer sentido, se ha señalado que ha sido la presidencia de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, por Resolución de 23 de noviembre de 2001, la que estableció los criterios específicos de cada uno de los campos de evaluación, es decir, al final lo que constituye el baremo propiamente. Por su parte, la Resolución de 30 de noviembre de 2011, de la Secretaría General de Universidades, fija el procedimiento y plazo de presentación de solicitudes de evaluación de la actividad investigadora a la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNAI). Se quiere destacar la importancia de esta resolución cuando no hay ninguna norma en que se mencione expresamente dicha comisión, habilitándosela por tanto para proceder a elaborar este tipo de resoluciones, con las consecuencias que las mismas tienen en el profesorado. Podría acudir al artículo 32 de la LOU, que regula la ANECA, pero no regula la CNAI, excepto que se acuda a la referencia genérica que hace el artículo 31.3 de la LOU, donde hay una referencia a otras agencias evaluadoras del Estado. Se toman estos datos y se resalta el interés de las consideraciones que se hacen en esta materia de Rodríguez De Santiago. «Libertad de investigación científica...», ob. cit. nota 3, p. 236 y ss., en especial véanse las notas 26, 27 y 28, de donde se toman estos datos; y sobre la inadecuación de los baremos y en especial en lo que hace a la materia de derecho, véase pp. 239-245.

13 Se han dado casos en los que publicaciones en editoriales como Trotta, Tecnos o Fundamentos no han sido consideradas suficientemente significativas, con lo que se plantea la pregunta de ciertamente dónde habrá que publicar. El capricho en algunas de estas resoluciones ha llegado hasta el punto de señalar como una de las cuestiones que se aconsejan al solicitante de la acreditación el hecho de realizar estancias largas en el extranjero; lo cual es, por encima de todo, una burla, especialmente si se tiene en cuenta que dicho solicitante tenía más de sesenta años. A pesar de la arbitrariedad de resoluciones de este tipo, que también la ha habido y demuestra el carácter sectario que algunas veces se pone en práctica en la universidad, las dificultades para conseguir un pronunciamiento favorable, son prácticamente inéditas, en especial si esto se produce en personas que ya han cumplido cierta edad.

2.3 La contratación de los propios doctores y la endogamia

15. Una última cuestión se quiere señalar en este tema. En las propuestas de modificación del régimen de contratación de los profesores se plantea la prohibición de contratar a los propios doctores por parte de las universidades, durante un periodo de tres años posteriores a la realización del doctorado. Con esta medida se perseguiría luchar contra la endogamia, aunque la realidad confirma que este planteamiento no sirve para evitar el problema que se dice querer eliminar. Para empezar, la existencia de varias universidades en un mismo lugar, tanto públicas como privadas, va a favorecer la realización de acuerdos más o menos explícitos que permitan cumplir esta exigencia. Con esta medida se consigue también el mantenimiento de la política actual, en la que algunos profesores van a su universidad de destino a dar las clases y poco más, manteniendo su residencia y otras actividades en su domicilio habitual. Esto quizá no se produzca en algunas especialidades, pero en otras es la regla. La consecuencia es que ese profesorado no está implicado realmente en la marcha de su universidad. Exigir una estancia de tres años en un centro distinto al de la universidad donde se ha realizado el doctorado, requeriría una política de becas y unas posibilidades de contratación por las universidades o centros de investigación, y en este momento se carece de ambas. Simplemente no hay dinero. Concluir, por tanto, que con esa medida se evitaría la endogamia no parece muy defendible. Es más, a la luz de las consideraciones anteriores, una tal medida favorecería a los grandes centros, especialmente a los ubicados en un mismo entorno geográfico, ya que podrían acomodar fácilmente esta exigencia de tres años de contratación externa a sus necesidades. Una norma de este tipo, general, no tiene mucho sentido porque produce efectos muy diferentes según las universidades, constituye un castigo para el investigador y afecta nuevamente de forma grave a la autonomía de la universidad. Las universidades deberían ser las que determinaran estas exigencias según sus necesidades, y no una norma general, que según los casos puede tener efectos muy diferentes, en algunos al menos, y que podría considerarse favorecedora de las grandes instituciones y perjudicial para el personal investigador de las universidades más pequeñas.

3 Los planes de estudio

16. Los planes de estudio pueden ser analizados desde perspectivas diferentes; en este momento interesa atender los problemas derivados de la homogenización de los planes de estudio en Europa, con las consecuencias que tal proceso ha traído.¹⁴ Además, a continuación se abordará la caracterización de los másteres y doctorado, de sus sucesivas reformas, para acabar haciendo una consideración sobre la política educativa seguida en esta materia.

3.1 Sobre la homogenización de los planes de estudios

17. El proceso de homogenización de los planes de estudio en Europa ha estado dirigido a lograr una equiparación de los diferentes títulos universitarios europeos, estableciendo un número de créditos similar en las diferentes titulaciones, es decir, si las titulaciones son de grado, posgrado, etc. Esta equiparación ha tenido que enfrentarse a un hecho innegable, la diferencia de créditos exigibles según las carreras. No reciben el mismo trato ni tienen las mismas características los estudios de ingeniería, arquitectura, ciencias sociales, ciencias médicas o ciencias naturales, por citar algunas de ellos.

18. Las decisiones adoptadas en el Estado español en esta materia han estado dirigidas por un principio difícil de entender. Si la finalidad de la política europea en esta materia era la de homogenizar los planes de estudio, sorprendentemente se comprueba que, a diferencia de la mayoría de los Estados europeos, la enseñanza de grado y de posgrado consiste en un grado de cuatro años y un posgrado de uno (4 + 1), mientras que en

14 Sobre la adecuación de las políticas de reforma de los planes de estudios y la normativa europea, véase POGGI, Anna Maria. «Políticas nacionales de reforma de los sistemas universitarios y proceso de integración europeo». *Revista catalana de dret públic*, núm. 44 (2012), p. 1-20, donde realiza un repaso a los procesos de reforma llevados a cabo en algunos Estados europeos, así como una valoración de los diez años transcurridos desde el inicio del proceso de Bolonia. Véase también sobre esta cuestión VIDAL PRADO, Carlos. «El espacio europeo de educación superior y su implantación en las universidades españolas». *Revista catalana de dret públic*, núm. 44 (2012), p. 253-283.

Europa el grado es de tres años y el postgrado de dos (3 + 2). Esta diferencia llama la atención y no hay en la normativa aprobada ningún criterio que pueda servir para justificarla. El establecimiento de un posgrado de un año, y el valor que se le da al mismo, lleva a resultados que deben entenderse sorprendentes. Así, para acceder a la condición de abogado en algunos Estados, se exige el grado (tres años), más el posgrado (dos años) y, finalmente, noventa créditos (año y medio) de materias vinculadas al ejercicio y de prácticas, que finalizan con un examen, que abre la puerta al ejercicio profesional. En el caso del Estado español, el ejercicio de la abogacía se condiciona a la obtención del grado (cuatro años) y la realización de un posgrado (un año y medio, es decir, noventa créditos). Este posgrado da acceso al ejercicio de la profesión, pero al mismo tiempo sirve también para el acceso al doctorado.

19. Esta diferencia de planes en el acceso a la condición de abogado niega la pretensión de homogenización y provoca, además, algunos problemas complementarios. Entre ellos la pérdida de sentido de los másteres jurídicos dirigidos a la investigación, es decir que no sean para el profesional que desea acceder a la condición de abogado. Si los estudiantes que realizan un máster profesional de abogacía tienen acceso a la profesión y al doctorado, ¿qué sentido tendrá hacer másteres de formación e investigación? Esta situación quizá pueda producirse en otros casos, aunque en derecho se manifiesta de forma rotunda. Algunas veces se puede tener la impresión de que las autoridades políticas y las universitarias adoptan decisiones sin tener en cuenta las consecuencias que tienen en las diferentes carreras. No es necesario resaltar los problemas de gestión y de oferta docente que producen estas regulaciones. En algunos casos, los cambios normativos son tan numerosos e injustificados que agotan a los afectados, es decir, al profesorado, tal como sucede en la regulación de los másteres y doctorado.

3.2 Una consideración especial sobre los estudios de posgrado

20. La regulación de los másteres y doctorado ha sufrido una serie de cambios en poco tiempo que ha confundido y obligado a las universidades, PAS y profesorado a un trabajo de acomodación, y posterior evaluación, claro está, que ha consumido unos esfuerzos y ha tenido un costo económico injustificado. La primera reforma del posgrado tuvo lugar con el Real Decreto 56/2005, que tuvo la ocurrencia de realizar una clasificación de los másteres en másteres académicos, profesionalizantes y de investigación. Nadie ha sabido nunca qué significa que un máster es académico, pero la norma lo soporta todo. Poco tiempo después se modificó esta regulación por el Real Decreto 1393/2007, que eliminó la clasificación anterior y permitió que los másteres profesionales también dieran acceso a doctorado. Recientemente se ha vuelto a dictar una nueva normativa, el Real Decreto 861/2010, modificado levemente por el Real Decreto 534/2013. Gran parte de estas regulaciones y la minuciosidad con la que están hechas no correspondería hacerlo al Gobierno central, es innecesario, no deja margen o lo deja muy limitado a las Comunidades Autónomas y a las propias universidades, obligándolas a una labor de acomodación normativa agotadora. Cuando las universidades ajustan sus disposiciones a lo que dice la norma estatal, un nuevo Real Decreto las vuelve a situar en el punto de partida. A todo ello debe sumársele la necesidad de normas transitorias, que mantengan los derechos del alumnado que, habiendo cursado sus estudios sometido a una normativa, ve posteriormente que hay un nuevo régimen jurídico que le resulta de aplicación.

21. Si se atiende a la regulación del doctorado, la conclusión es la misma. La última reforma del doctorado se produjo con el Real Decreto 99/2011. Esta norma estableció, en su *disposición transitoria segunda*, que los programas de doctorado verificados con anterioridad o en tramitación, de conformidad con el Real Decreto 1393/2007, deberán adaptarse a lo dispuesto en el Real Decreto 99/2011 con anterioridad al inicio del curso 2014-2015. Dichos programas quedarán completamente extinguidos antes del 30 de setiembre de 2017. No hay que dar muchas explicaciones ante una normativa de este tipo. En cuatro años se modifican las normas reguladoras del doctorado, obligando a las universidades a realizar un nuevo proceso de evaluación de sus programas de doctorado. Nuevamente, horas de trabajo para rellenar impresos con las condiciones que se estiman necesarias para la evaluación, para lo que deben respetarse las normas o criterios de evaluación que establece la ANECA. En este caso, la ANECA realizó cambios, en cuatro ocasiones, sobre el documento base para hacer la evaluación; de tal modo que los requisitos, como número de tesis, condiciones del profesorado, publicaciones vinculadas a las tesis y otros, se iban modificando según transcurría el tiempo. Además de la inseguridad y falta de justificación de esta forma de actuar, la pregunta más importante consiste en plantearse dónde está la base normativa que habilita a la ANECA para dictar ese tipo de documentos y con qué garantías

lo hace.

3.3 Caracterización de la política educativa en materia de planes de estudio

22. Las breves consideraciones hechas en los dos apartados anteriores evidencian una política universitaria carente de norte político-educativo. Se ha procedido a una importante modificación de los planes de enseñanza, pero esa modificación al final no está homogeneizada con la europea. Este hecho produce problemas de homologación de estudios y titulaciones con otros Estados europeos. Pero no solamente esto, también produce problemas internos cuando se trata de estudios donde el máster profesional es condición *sine qua non* para el ejercicio de la profesión, tal como sucede en derecho. Las modificaciones realizadas se han llevado a cabo sin la necesaria reflexión, sin meditarlas y sin tener en cuenta sus consecuencias educativas y los requerimientos de su puesta en práctica. Se hacen reformas, pero sin saber el objetivo; o este último consiste en adecuarse a Europa, lo que es como no decir nada. Es más, la simple acomodación de la duración de los estudios de grado y de posgrado no se ha logrado.

4 La organización

23. El análisis de la organización administrativa requiere inexcusablemente tratar los principios derivados de la conocida como «garantía institucional de la autonomía universitaria». Esta exige que se respeten las potestades normativas de la universidad y las organizativas, ambas trasunto de las libertades propias de sus miembros, en especial de la libertad de cátedra y de la libertad de investigación. A la luz de la autonomía universitaria es por tanto como debe hacerse el análisis de las características organizativas de la universidad, junto a los dos principios rectores de la organización administrativa, que son el principio de legalidad y el de eficacia en el funcionamiento de la Administración.

24. Las consideraciones concretas en materia organizativa van a tener un primer vector constituido por la tendencia a profesionalizar la estructura organizativa de la universidad, acercándola a un modelo empresarial, en el que los principios y derechos que rigen en la universidad se olvidarían, para pasar a una idea de universidad fundada en criterios empresariales y de resultados, lejos de las ideas de servicio público y de la universidad como estructura dotada de autonomía propia, garantizada constitucionalmente. Los primeros pasos hacia este modelo se están empezando a dar, queriendo asimilar las universidades europeas, continentales especialmente, a los sistemas universitarios anglosajones, especialmente Estados Unidos de Norteamérica: copiar un modelo fundado en una financiación que multiplica los medios económicos de las universidades europeas, con una tradición y una cultura universitaria del todo diferentes; entre otras cosas, en la idea de servicio público y el correspondiente coste de la enseñanza universitaria, que recientemente ha llevado a Estados Unidos a plantearse la existencia de una burbuja universitaria, por similitud con la urbanística. Este tema se deja apuntado, y ya habrá ocasión de volver sobre el mismo.¹⁵

25. La organización actual de la universidad merece una reflexión sobre algunos aspectos parciales, empezando por la separación entre las responsabilidades académicas y las de gestión. No es muy razonable que algunos cargos, como los responsables de obras, instalaciones y cosas similares, sean miembros del personal académico. Sería necesario diferenciar claramente entre ambas actividades, académicas y de gestión, dejando las primeras para los miembros de la academia y las segundas a los técnicos contratados al efecto. En especial, habría que analizar las actividades de gestión vinculadas a las ofertas de títulos propios, así como a los instrumentos de desarrollo de la enseñanza no presencial, vía telemática.

26. La segunda cuestión organizativa, directamente deudora de la anterior, consiste en el aumento de las funciones estrictamente administrativas y de gestión que agotan al profesorado. El gran número de reuniones, documentos a rellenar, con sistemas informáticos que no funcionan adecuadamente, unidos a todos los procesos de verificación, evaluación, control y aprobación, convierten la vida universitaria en una actividad

15 Véase MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael. «Reflexiones en torno al sistema de Gobierno de las universidades ante el reto de la modernización de la gobernanza universitaria». *Revista catalana de dret públic*, núm. 14 (2012), p. 110-154; CUESTA REVILLA, José. «La estructura de las universidades» en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (dir.). *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Navarra: Thomson-Reuters, 2009, p. 251-277.

que porcentualmente está cada vez más caracterizada por las exigencias burocráticas. Un porcentaje cada vez mayor, y claramente desmesurado, de la jornada de trabajo del profesorado universitario se dedica a labores que no debería realizar.

27. Una tercera cuestión se podría denominar el profesorado profesionalizado en la gestión. Aquí reside uno de los defectos que lastran de manera importante la vida universitaria. Los cargos académicos, como rector, vicerrector, decanos, miembros de comisiones diversas universitarias, representantes de la universidad en órganos de investigación, agencias de evaluación, etc., están ocupados siempre por las mismas personas.¹⁶ Es una política de puerta giratoria: se sale por un lado, pero se entra por otro. Los cargos universitarios solamente deberían estar ocupados por una persona durante un mandato, lo que evitaría muchos de los vicios actuales; en primer lugar, el abandono de la enseñanza. Después de años de actividad en cargos universitarios, volver a las aulas constituye un ejercicio de humildad que no se realiza en muchos casos. Para ello se prepara el camino mediante prebendas de diverso tipo, la mayoría de las veces caracterizadas por la dejación definitiva de la actividad docente. En otras ocasiones, este mantenimiento en el cargo provoca una incapacidad sobrevenida para la investigación, que, en el mejor de los casos, hace que sus protagonistas tomen un descanso sabático de actualización de conocimientos. En otros casos, la actividad investigadora se ha mantenido, ya que la firma por múltiples investigadores de los artículos publicados¹⁷ permite milagrosamente que la actividad de gestión no impida la de investigación. Como contrapartida, el «gestor-firmante-investigador» facilita en su puesto los intereses de sus más próximos «no gestores-investigadores». Por esta razón parece extenderse la moda de firmar conjuntamente trabajos que ni tienen entidad ni justifican ser firmados conjuntamente. Se podrían enumerar otras desviaciones, pero interesa sobre todo destacar la necesidad de reducir, cuando no de eliminar, la posibilidad de que los cargos electos disfruten de más de un periodo de ejercicio del cargo.

5 La evaluación de calidad en la universidad. Breve consideración sobre su organización e instrumentos

28. En este apartado se quiere hacer una breve referencia a la forma en la cual las Administraciones Públicas han estructurado los instrumentos de control de la actividad investigadora del profesorado, labor para la cual se va a atender a tres aspectos, a saber: la organización administrativa establecida para realizar esta valoración, el control de las decisiones adoptadas por los órganos que realizan esta valoración, y, finalmente, los medios o ranking de medición que se utilizan para la misma.

5.1 La organización administrativa de la valoración de la investigación del profesorado.¹⁸ El control jurídico de las decisiones relativas a la valoración de la investigación del profesorado

29. A pesar de algunas modificaciones posteriores, llama la atención que un órgano con unas funciones tan importantes no tenga una cobertura de derecho público sino de derecho privado. La Agencia Nacional es una fundación, y como tal fundación emite una serie de resoluciones que condicionan de manera importante el funcionamiento de la Administración universitaria, tanto desde la perspectiva de los planes de estudio como de las contrataciones del profesorado. Este hecho ha sido criticado doctrinalmente.¹⁹ A pesar de otras

16 Seguramente por esta razón se ha dado tanta importancia a la gestión en la valoración de los currículum vitae del profesorado.

17 No se va a poner en cuestión la firma de publicaciones por varios autores, pero sí que esa firma solidaria sea sistemática y en muchos casos injustificada. Con todo, lo más grave es que esa firma conjunta pueda esconder corruptelas.

18 Sobre la investigación universitaria y su enfoque jurídico véase CUETO PÉREZ, Miriam. «Régimen jurídico de la investigación en la Universidad: Novedades de la LOU». *Revista de Administración Pública*, núm. 161 (2003), p. 479-512; DEL VALLE PASCUAL, Juan Manuel. «Un enfoque jurídico sobre la investigación universitaria». *Actualidad Administrativa*, núm. 44 (1998), p. 945-975; PIÑAR MAÑAS, José Luis. «El sistema institucional de investigación científica y la Universidad. Una aproximación al modelo español». *Revista de Administración Pública*, núm. 118 (1989), p. 137-173. Sobre la incidencia de la Ley de la Ciencia en esta materia, véase CUETO PÉREZ, Miriam. «Incidencia de la nueva Ley de la Ciencia en el régimen jurídico de las Universidades». *Revista de Administración Pública*, núm. 187 (2012), p. 269-304; CUETO PÉREZ, Miriam. «La Universidad y la investigación». En: GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (dir.). *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*. Navarra: Thomson-Reuters, 2009, p. 695-744. Un aspecto parcial de esta materia, pero que tiene un gran interés, es el relativo a los derechos de autor, donde cabe llamar la atención sobre el trabajo de BENAVENTE, Pilar. «La propiedad intelectual en la Universidad». En: GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (dir.). *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*. Navarra: Thomson-Reuters, 2009, p. 746-801.

19 Véase NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. «Distribución de competencias y organización administrativa en materia de Universidades». En

coberturas jurídicas que se le han dado,²⁰ la ANECA sigue siendo una estructura de derecho privado. Con las Agencias autonómicas sucede una cuestión similar, también están estructuradas como fundaciones u otro tipo de organizaciones parecidas, siendo esta regulación jurídica sorprendente desde la perspectiva del derecho público. Esta es una primera consideración que es necesario realizar cuando se trata de las agencias de evaluación.

30. El control jurídico de las decisiones adoptadas por la ANECA o la CNAI en materia de valoración de la investigación presenta una gran complejidad y, normalmente, las decisiones no son recurridas. Los recursos, en caso de ser aceptados, alargan en el tiempo el procedimiento desarrollado, y además no permiten habitualmente que se produzca una resolución sobre el fondo, sino que la consecuencia es condenar a que se dé una nueva valoración y que esta sea motivada. Esto es consecuencia de que en los órganos valorativos existe una discrecionalidad técnica, que los tribunales no pueden sustituir. Los tribunales sí pueden estimar que algo esté poco motivado o que, comparado con otro hecho o situación, sea injustificada o discriminatoria la motivación, pero en ningún caso sustituirla. Esta es una jurisprudencia constante, que viene ya desde el año 1996.²¹ Este hecho ha llevado a que en algunos casos se produzcan valoraciones no suficientemente justificadas o puedan dar lugar a sectarismos y discriminaciones que jurídicamente no son solventables. Si los mecanismos internos, del recurso dentro de la Administración, frente a las resoluciones que las comisiones de evaluación pudieran adoptar funcionaran adecuadamente, estos posibles problemas podrían solventarse. Pero no es el caso. En este sentido, la transparencia en las decisiones de los órganos evaluadores, la determinación de la autoría de esos órganos evaluadores, cuya composición o responsabilidad directa de los documentos evaluados no es posible conocerla, dan un dibujo de una Administración oscurantista que actúa sin que esa actividad esté sometida en la forma debida al control de los tribunales. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que los instrumentos o ranking de medición presentan también importantes problemas, como a continuación se va a analizar.

5.2 Instrumentos o ranking de medición para realizar esta valoración

31. Los instrumentos de medición de la calidad presentan importantes problemas de neutralidad, control y universalidad de los criterios utilizados en su elaboración.²² En primer lugar se quisiera llamar la atención sobre la ausencia de índices en algunos campos de las ciencias sociales, donde se evidencia la dificultad de creación de esos instrumentos. Desde otros campos científicos, de las denominadas ciencias experimentales, se afirma, sin excesiva reflexión en la materia, que los criterios utilizados en la química, la física o la biología son aplicables a las ciencias sociales. La afirmación no puede ser menos científica, y es deudora de una concepción mecanicista de la ciencia, en la que se entiende que lo que es posible en las ciencias experimentales también lo será en las ciencias sociales. Se trata de una extensión de lo posible en las ciencias experimentales a las ciencias sociales, considerando aquellas que todo es medible y cuantificable. Es un comportamiento este deudor de un complejo de superioridad, que llegaría al absurdo de considerar que el mejor gobernante sería el científico o científica que logra un Premio Nobel, entendiéndose que quien tiene esos méritos en una disciplina científica está capacitado para resolver cuestiones en cualquier campo del conocimiento social, y evidentemente hasta para gobernar. No es este, sin embargo, el aspecto que se quiere analizar más en detalle, sino algunas de las características de los rankings.

32. Los instrumentos de medición utilizados hasta ahora son de una base científica discutible, en especial

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (dir.). *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*. Madrid: Civitas, 2009, p. 129-166; en lo que ahora interesa sobre esta materia, véanse p. 161 a 166. De la misma autora puede también consultarse «La evaluación de la actividad docente e investigadora del profesorado de las Universidades públicas». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 25 (2004), p. 47-81 y el también citado RODRÍGUEZ DE SANTIAGO. «Libertad de investigación científica...», ob. cit. nota 3.

20 Véase artículo 32 de la Ley 4/2007. La valoración que realizan la ANECA y la CNAI en algunos casos atiende a las mismas cuestiones, así cuando se valoran las publicaciones del profesorado para la obtención de las menciones hacia la excelencia de másteres y programas de doctorado.

21 Véase STS de 5 de julio de 1996, RA 9869/1996. Actualmente véase la STS 12 de abril de 2012, RA 5776/2012.

22 Sobre cuestiones relacionadas con la investigación y contratación de investigadores, véanse la Carta Europea de los Investigadores y el Código de Conducta para la contratación de investigadores (Recomendación de la Comisión, de 11 de marzo de 2005, C(2005)576 final) y la Comunicación «Mejores carreras y más movilidad: una asociación europea para los investigadores» (COM(2008)317 final).

en ciencias sociales. Hay una razón epistemológica, relativa a las materias de ciencias sociales. En muchos casos, la particularidad de los problemas analizados impide aplicar ningún criterio de universalidad. Esto se manifiesta especialmente en el derecho. Hay campos del derecho que solamente se desarrollan donde se produce o existe un bien, o una institución jurídica, por lo que es no solo difícil, sino imposible, intentar que en esos ámbitos existan rankings unitarios, con pretensión de universalidad. Esto es prácticamente imposible si los estudios se hacen sobre una lengua con un mínimo de hablantes limitado, comparativamente con otras, y/o cuando las publicaciones se hacen en esa lengua. Las comisiones de evaluación no han dudado en valorar trabajos cuyo idioma no entendían, lógicamente negándoles valor académico.

33. Cuando se trata de medir la calidad de las editoriales, la elaboración de los rankings presenta problemas de especial importancia. Las editoriales son negocios que buscan el beneficio, y el beneficio editorial no acompaña a la calidad científica, al menos no sistemáticamente, aunque lo pueda hacer en algunos casos. Las editoriales tienen un gran interés en publicar manuales universitarios, mementos y obras de consulta o dirigidas a la práctica profesional. No es difícil argumentar que esas obras están muy lejos de lo que habría que entender como elaboraciones científicas. Es más, así como los manuales mantienen en algunos casos una gran altura científica, con el actual proceso de facilitación del aprendizaje, que se confunde con el de simplificación, muchos materiales de enseñanza se asemejan a los temarios de oposiciones de los cuerpos funcionariales de menor escala. La elaboración de rankings de editoriales y publicaciones se ha hecho de forma muy discutible. Así, después de preguntar a la comunidad científica por las editoriales más importantes, según su criterio y sin necesidad de argumento, esas editoriales que salen en primer lugar de la parrilla se sirven de esa posición para alimentar su mantenimiento en el puesto. Una vez que se está delante en la clasificación, todas las personas perseguirán publicar en esa editorial, porque es la primera precisamente. Los evaluadores de *curricula*, además, se sentirán obligados por necesidad a utilizar esa clasificación, porque en caso contrario no tendrán instrumentos para hacer esa valoración. De esta manera, salir en los primeros puestos va a garantizar la permanencia. La pérdida de puestos en la clasificación de editoriales se producirá como consecuencia del fracaso económico, y no precisamente de la baja calidad científica. Una clara expresión de este fenómeno se está produciendo en el mundo editorial del derecho, aunque algo similar se está produciendo o se ha producido en otros campos de estudio. Una destacada empresa internacional, dedicada entre otras cosas a la publicación de obras jurídicas, ha adquirido varias editoriales jurídicas de menor tamaño, lo que produce una mutación de valor, ya que todas las pequeñas absorbidas adquirirán ahora el valor de la absorbente. El valor de la adquirente pasa a las adquiridas, ya que constituyen todas ellas el mismo sello editorial.

34. Lo anterior sitúa, además, un nuevo problema, que no es otro que la eliminación de la competencia, proceso que se alimenta por la existencia de los propios rankings académicos. Unas pocas grandes empresas, depende de los sectores, serán las que determinarán al final el valor de lo que se publica, que se medirá, además, por los resultados económicos que lo publicado tiene y no por su valor científico. Esto no impedirá en algunos casos que ambos coincidan, aunque no sea esa coincidencia fruto de la relación causa-efecto. Para acabar este apartado, solamente quedaría por hacer una referencia a la elaboración de los rankings. Al estudiar los rankings existentes de revistas científicas, se ha acudido a las páginas web de las agencias de valoración, y en ellas sorprende sobremano que la elaboración de los índices se realice por una empresa, que es la única que lo hace, y que, además, tiene importantes intereses editoriales.²³ Desde la perspectiva del derecho de la competencia, esta situación está aquejada de dos grandes defectos y peligros, a saber: 1) se trata de una posición de dominio del mercado, que impide la competencia; y 2) coincide el papel de regulador y regulado, con lo que la objetividad del primero no está institucionalmente garantizada. El catalogador es el catalogador, situación realmente sorprendente y, desde luego, poco garante de la objetividad debida.

6 Educación no universitaria. Política de becas

35. El régimen jurídico de las becas, tanto universitarias como no universitarias está viéndose afectado de

23 La empresa Thomson-Reuters realiza la clasificación JCR, con lo que la valoración de la ciencia es llevada a cabo por una empresa privada. No hay aquí espacio ni tiempo para analizar esta cuestión, pero no parece muy científico dejar todo el sistema de ciencia y tecnología en manos de un ente de este tipo.

manera importante como consecuencia de la crisis económica. Para hacer una consideración sobre esta materia, se va a considerar inicialmente la normativa reguladora, para después describir las características de la misma y las consecuencias que se derivan de las nuevas regulaciones recientemente realizadas.

6.1 Normativa reguladora

36. La normativa reguladora del régimen jurídico de las becas viene establecida por la normativa general aplicable tanto en relación con la enseñanza universitaria como no universitaria. Sus preceptos están contenidos en la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades (art. 45), en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación (art. 83), con las modificaciones producidas por la Ley Orgánica 4/2007. A tener en cuenta también la disposición adicional novena de la Ley 24/2005, de reforma para el impulso de la productividad. Todas estas normas fundamentan las ayudas a la enseñanza no obligatoria en dos parámetros principales: los niveles de renta y patrimonio y el aprovechamiento académico. En relación con la enseñanza obligatoria se establecen unos preceptos donde se señalan las ayudas que se pueden percibir, establecidas con carácter general. En desarrollo de esta normativa se dictó el Real Decreto 1721/2007, que establece el régimen de las becas, que tiene el carácter de norma básica y es de aplicación en todo el Estado. Este decreto ha sufrido posteriormente modificaciones, en especial la producida por el Real Decreto 1000/2012 y por el proyecto de decreto que ahora se quiere comentar, que regula los umbrales de renta y patrimonio familiar y la cuantía de las becas al estudio para el curso 2013/2014. Esta norma modificaba parcialmente el Real Decreto 1721/2007.

37. La regulación jurídica realizada por el Estado podría plantear interrogantes importantes, tanto desde la perspectiva competencial como desde la más estrictamente jurídica. La pregunta que en este sentido se suscita es si es suficiente la habilitación contenida en las leyes citadas para que en su desarrollo se pueda dictar un Real Decreto con el contenido que a continuación se va a pasar a considerar. Parece que el legislador en este punto traslada una responsabilidad normativa muy importante al Gobierno del Estado, lo que es criticable desde la perspectiva de la reserva de ley, ya que determinadas cuestiones las tiene que hacer el Parlamento y no el Gobierno. Así mismo, la crítica puede realizarse desde la perspectiva de las competencias que las Comunidades Autónomas tienen en la materia. No se va a profundizar en esta cuestión en este momento, ya que ahora interesa especialmente describir el contenido de estas normas estatales y las consecuencias que de su regulación se derivan.

6.2 Características de la nueva propuesta

38. La nueva propuesta de Real Decreto²⁴ presentada por el Ministerio modifica algunos requisitos académicos, aunque los mismos ya estaban previstos en el Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio, aprobado en relación con el curso académico 2012/2013. Se trata de la elevación que se produce en la nota media que debe obtenerse en el curso de educación secundaria obligatoria, 5,5 puntos, así como esa misma nota media en bachillerato, para poder optar a becas en el primer curso de bachillerato o en el primer curso de ciclos formativos de grado superior. En relación con los estudios de grado, también se establece una nota de acceso de 5,5 puntos para las becas generales y para las tasas. En los demás casos se establecen una serie de porcentajes de créditos a superar y de nota que tiene relación también con la nota que se obtiene diferenciando entre los diversos estudios.

39. Explicar las características o modificaciones que se han producido en el sistema sería excesivamente técnico y tedioso. Más interesante es extraer las conclusiones que de la regulación se derivan, y analizar cuáles son las razones que llevan a estas modificaciones y sus consecuencias. Pues bien, la modificación del sistema de becas parece que puede llevar a un ahorro de 200 000 000 de euros, y ello en relación con el curso 2012/2013. Este ahorro previsto se añadiría al ahorro que significó el año 2012/2013 respecto del anterior. En ese caso se cifraba el ahorro en 230 126 408 euros, aunque no se justificó posteriormente si realmente ese ahorro se había producido. Se ve entonces cuál es uno de los objetivos fundamentales de la norma, y de la política de becas en general. La reducción del coste de las mismas y la disminución del déficit en los

24 Este Real Decreto es el 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013/2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas (BOE 185 de 3 de agosto de 2013).

Presupuestos Generales del Estado. Para ello, uno de los aspectos donde se estima fundamental producir una reducción de gastos es precisamente en el sistema educativo.

40. Si ya sería criticable el hecho de reducir la financiación del ejercicio de un derecho tan importante como es el derecho a la educación, además debe tenerse en cuenta que es precisamente la preparación y capacitación de la juventud es importante para la salida de la crisis económica, al menos tal como se suele decir. Sin embargo, en estas normativas se persigue el ahorro al que se hace referencia, pero no se dice nada ni se analizan las consecuencias que dicho ahorro puede tener en los estímulos a un mejor rendimiento en la igualdad de oportunidades. Esto es algo que ha repetido el Consejo de Estado en otros casos señalando que en todas estas regulaciones de las becas y ayudas al estudio hubiese sido conveniente realizar un análisis en profundidad del impacto educativo que tendrían estas medidas.²⁵

41. La falta de análisis del impacto educativo se manifiesta en otra cuestión como es el del efecto social de la modificación normativa. Si se produce una disminución de las ayudas, ¿cuántos alumnos dejarán de recibir las becas y qué efectos tendrá? Hay que tener en cuenta que, además de la disminución del importe, se cambian y endurecen los requisitos académicos, y al mismo tiempo se aumentan los umbrales académicos, las notas, para poder obtener beca. Esta política obliga a realizar la siguiente pregunta: ¿cuál es la consecuencia que se puede derivar socialmente y a qué sectores sociales o tipos de familias puede afectar? La nueva normativa, igual que la del curso 2012/2013 nada dice al respecto, ni en el texto ni en la memoria presentada por el Gobierno.

42. La consecuencia de todo esto es evidente: la política educativa en materia de ayudas al estudio sólo persigue el ahorro. El objetivo ha sido establecido fuera del análisis de sus consecuencias o de la propia política educativa. Toca ahorrar una cantidad, y esa cantidad que se quiere ahorrar se consigue elaborando un texto *ad hoc*, lo que, con los datos que ya se pueden prever o se conocen, tiene como consecuencia que el coste de las becas tenga una disminución notable en el presupuesto. Todo ello se hace sin tener en cuenta ni las consecuencias educativas de esa política ni tampoco las consecuencias sociales.

7 Educación no universitaria e ideología

43. La educación universitaria se ha enfrentado a una nueva propuesta de ley que produce una modificación importante del sistema educativo tal como ha sido conocido hasta la actualidad. Esta reforma educativa tiene diversas claves o vectores de importancia, siendo entre uno de ellos el derivado de la situación de crisis económica. Tal como se ha señalado acertadamente, la crisis económica está llevando a un proceso de centralización, ya que a partir de los principios establecidos en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, conforme a los cuales hay una importante reducción del gasto y un control del mismo por parte del Estado, ese control está afectando a la autonomía de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales. Teniendo en cuenta que las partidas de gasto más importantes son aquellas en las cuales se prestan servicios públicos, la sanidad y la educación fundamentalmente, el control del gasto va a tener unas consecuencias muy importantes en el sistema educativo. Esta centralización derivada de la situación económica se agudiza con otros componentes de carácter ideológico, ya que no solamente se produce una centralización del sistema y una reducción de las posibilidades de intervención de las Comunidades Autónomas, sino que también se afecta a la política cultural y lingüística de estas Comunidades. Es decir, que hay un componente ideológico de gran trascendencia.²⁶

25 Dictamen del Consejo de Estado 731/2013, VII.4, siendo los números de Dictamen correspondiente a los años anteriores y en esta misma materia los siguientes: 545/2006, 650/2007, 428/2008, 787/2009, 608/2010, 826/2011 y 650/2012.

26 No se pueden olvidar en esta clave las cuestiones suscitadas por los informes de la Academia de la Historia atacando a la forma de organización del sistema educativo en las Comunidades Autónomas, aunque después esa misma Academia no hacía ascos a una historia del franquismo que olvidaba su origen ilegal e ilegítimo, los años de dictadura, y las consecuencias letales que los mismos tuvieron para la población. Véase sobre la manipulación de la historia y la ideología en la educación LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. «Ideología y educación: consideraciones en torno al sistema educativo vasco» RVAP, núm. 61 (II) (2001), p. 53-90. Sobre la época franquista, véase FERNANDEZ-CREHUET LÓPEZ, Federico (edit.). *Franquismus und Salazarismus: Legitimation durch Diktatur?*. Frankfurt-Main: Vittorio KLOSTERMANN, 2008, especialmente p. 121-145; PRESTON, Paul. *La política de la venganza. El fascismo y el militarismo en la España del siglo xx*, Barcelona: Quinteto, 2004.

44. Las modificaciones normativas que se establecen en el sistema educativo reflejan una política basada en un exceso de legislación, algo que se manifiesta en general en la política que el Gobierno del Estado mantiene en la actualidad, sometiendo al ordenamiento jurídico a una innovación normativa en muchos casos injustificada, y por procedimientos legislativos no muy adecuados, así el abuso del decreto-ley. Piénsese en los numerosos decretos leyes que se dictan, evitando el debate de las Cámaras y el procedimiento legislativo ordinario, con las consecuencias que esto tiene en el propio sistema político. El hecho de disponer de una mayoría absoluta en el Parlamento facilita que se produzca esta forma de legislar. Este excesivo gusto por la norma olvida que con los mismos preceptos pueden ser los resultados muy diferentes. Así se ha puesto de manifiesto en vía parlamentaria al señalar que, con los mismos preceptos, los resultados educativos en los diferentes territorios del Estado son muy diversos.

45. Respecto del elemento ideológico, es necesario recordar aquella desafortunada frase del actual ministro de Educación, en la que señaló que era interés del Gobierno «españolizar a los alumnos catalanes», con el objetivo de que «se sientan tan orgullosos de ser españoles como catalanes».²⁷ Esa frase es tremendamente indicativa de uno de los componentes de la reforma, que es, junto con otros aspectos, el que distingue y cualifica la propuesta de reforma del sistema educativo. Junto a este elemento, claro reflejo de la voluntad del Ministerio, interesa reseñar el modo en que la reforma va a afectar a las competencias de las Comunidades Autónomas. La LOMCE aumenta las competencias del Gobierno central en la determinación del currículum común, pasando del 50 al 60 %. La LOMCE establece nuevas formas de evaluación, cuyos criterios y formas de llevarse a cabo serán establecidos por el Ministerio de Educación, no estableciéndose la obligación de consulta a las Comunidades Autónomas, que, sin embargo, sí había sido establecida en el anteproyecto de la norma. Se establece también que los resultados de las evaluaciones se comunicarán a todas las administraciones educativas y con indicadores comunes para todos los centros del Estado. De esta manera parece que se perseguirá hacer clasificaciones de los centros, política que no estaba permitida con la regulación contenida en la LOE.²⁸

46. En lo relativo a las lenguas, la norma establece la exigencia de que los idiomas oficiales sean vehiculares. Se señala que mientras la oferta educativa de ambos idiomas como vehiculares no se produzca, los padres tendrán derecho a escolarizar a sus hijos en centros privados, debiendo la Administración educativa financiar sus gastos de escolarización. Finalmente, una cuestión hartamente discutida, en la que hay ya pronunciamientos judiciales importantes, es que se establece que la elección de enseñanza diferenciada por sexos no podrá implicar, para las familias, alumnos y centros correspondientes, un trato menos favorable ni una desventaja a la hora de suscribir conciertos.

8 Reflexiones finales

47. Respondiendo al título del artículo, cabe señalar que la afectación de la crisis económica al sistema de enseñanza es especialmente reseñable, tal como está sucediendo con otras actividades públicas incluidas en la categoría de servicios públicos. La reducción del déficit de los presupuestos públicos se realiza reduciendo la financiación de la enseñanza. Aunque no se ha tratado específicamente en este trabajo, no hay más que recordar la reducción presupuestaria operada en la financiación de la investigación, que ha llevado a una protesta unitaria y amplísima de muchos de los responsables de diferentes centros de investigación.

48. La crisis económica y la reducción de la financiación pública de la enseñanza han evidenciado la inadecuación de los objetivos perseguidos por el sistema educativo, en especial el universitario, al intentar equiparar su actividad y resultados a los de las grandes universidades y corporaciones de los Estados Unidos de Norteamérica, señaladamente. No es posible competir con esos centros porque no hay ninguna posibilidad de clasificarse. La diferencia de medios es de tal calibre que la misma posibilidad de competir es inexistente.²⁹ Es más, cuando ha existido la posibilidad de invertir en enseñanza e investigación, no se ha

27 Véase *El País* de 10 de octubre de 2012, donde se refiere la intervención del ministro en el Congreso de los Diputados.

28 Una cuestión similar se establecía en la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, en su artículo 184, que también prohibía prácticas de este tipo.

29 Véase en este sentido la equiparación que realiza el filósofo José Luis Pardo al hablar del «destino deportivo de la cultura».

hecho, prefiriéndose la construcción y las infraestructuras, en muchos casos innecesarias. Esa oportunidad histórica se perdió debido a una clase política y empresarial profundamente corrupta, corrupción que afecta al sistema, lo que impide un desarrollo de la sociedad y de sus fuerzas productivas.

49. La imposibilidad de competir e intentar unos logros inalcanzables, entrar en el ranking Shanghái en lugares prominentes, solamente es posible en los campos en que no se precisan grandes inversiones, ni equipos de gran costo. En otro caso, el objetivo es imposible; o se hacen juegos malabares, de tal modo que se puedan lograr los criterios de valoración utilizados en la elaboración de ese ranking. Así sucede cuando a las universidades se añaden de forma artificial centros de investigación, cuya producción conjunta permite acceder a los requisitos exigidos. Se trata de una cuestión de contabilidad, tal como lo ha reconocido el representante de la primera universidad francesa del ranking de Shanghái.

50. La falta de financiación tiene reflejo en otros aspectos importantes como el del profesorado. Los emolumentos del profesorado están sufriendo una constante e importante reducción. Además, las bajas son de difícil sustitución y las posibilidades de tener ayuda del personal de administración y servicios también, ya que la reducción de su número y la falta de sustituciones también se producen en ese ámbito. En contrapartida, las obligaciones burocráticas siguen creciendo, debiendo el profesorado asumir su ejecución. La situación está llegando en algunos casos a la necesidad de unos esfuerzos excepcionales, que impiden o limitan su dedicación a las funciones más propiamente universitarias, como la docencia y la investigación. A esta situación habría que añadir la presión a que se somete al profesorado, mediante un sistema de acreditaciones realizado por un órgano de dudosa legalidad, un baremo no solamente inapropiado sino injusto, y unas posibilidades de recurso y de aplicación imposibles de los instrumentos garantistas de una decisión administrativa motivada. Una carga, en definitiva, que hace cada vez más difícil aconsejar la carrera universitaria como medio de sostén vital.

51. La carencia de medios económicos se refleja también en los planes de estudios, aunque en este caso se puede tener parcialmente una sensación de satisfacción, ya que quizá se evite la constante reforma de planes de estudio, con la carga administrativa y política de realizarlos, para después ser sometidos a una evaluación de expertos en «competencias», que suscitan uno de los reparos más unánimemente sentidos en la universidad. La falta de planificación y previsión, así como de un razonable cálculo de las consecuencias de modificar los planes, ha llevado a una casi constante modificación de esos planes, sin que además se logren los objetivos perseguidos. El campo del derecho es uno de los más destacados. El grado y maestría (4 + 1) no coincide con los que en Europa han optado por modificar los planes (3 + 2); sin tener en cuenta que en algunos lugares los estudios de derecho han seguido como se encontraban anteriormente, en especial en la República Federal Alemana o Austria. Además, a diferencia de en Europa, el ejercicio de la profesión se logra con cinco años y medio (4 + 1,5), mientras que en Alemania, Austria o Francia es con seis años y medio.

52. En la educación no universitaria, las consecuencias de la crisis se manifiestan en fenómenos similares a los señalados para la educación universitaria, debiendo acentuarse una cuestión: la modificación de las condiciones para acceder a las becas de estudio. La política del Ministerio ha sido la de reducir un costo de 200 millones de € este curso, 2013-2014, habiéndose producido una reducción similar el año anterior. Esta reducción se hace, y es lo más grave, sin tener en cuenta sus consecuencias educativas y sociales. Si la enseñanza es el instrumento fundamental de equiparación y logro de la igualdad en las condiciones de desarrollo de las personas jóvenes, ¿cómo es posible la adopción de medidas cuyas consecuencias no se consideran siquiera? Y además se hace repetidamente, en años sucesivos, con el mismo comportamiento político.

53. Mientras, las autoridades estatales³⁰ introducen en el sistema otras cuestiones innecesarias e injustificadas, claramente políticas, como el tema de la lengua, estableciendo el derecho de los progenitores a elegir la lengua de enseñanza, con la consecuencia de impedir el desarrollo de los sistemas de inmersión lingüística. Se elimina la asignatura de educación para la ciudadanía, y se establece la religión como optativa y evaluable.

plenamente aplicable a la universidad, que publicó, con tal título, en *El País*, viernes, 7 de enero de 2011.

30 Sobre el debate general de la Ley, véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm., 129, año 2013, sesión plenaria 122.

Por cierto, si las noticias de la prensa son correctas, las limitaciones presupuestarias no han afectado a las millonarias ayudas concedidas a la Iglesia católica, lo que no ha impedido que la patronal de los centros religiosos se haya acogido a la eliminación de la ultraactividad en los convenios, con objeto de pagar menos a su profesorado.

54. Ciertamente, tal como señalan algunos autores, la producción científica ha crecido de manera exponencial, tanto en cantidad como en calidad. Sin embargo, este esfuerzo ha recaído en una generación que quizá no siga estando en condiciones de continuarlo, siendo el surgimiento de una nueva bastante improbable. Esta especulación sin rigor científico tiene más visos de cumplirse que la contraria, a la luz de las consideraciones que se han hecho anteriormente.

55. Además de las críticas, no se quiere acabar sin hacer algunas proposiciones, que serían el negativo de lo dicho hasta ahora, y que podrían resumirse en las siguientes, empezando por la relativa al profesorado. La selección del profesorado debe hacerse de la forma más objetiva posible, dificultando la creación y funcionamiento de grupos de interés. Para ello, la mejor forma de selección es, sin duda alguna, la acreditación, siempre que se cumplan algunos requisitos. Entre ellos, la adecuación del baremo, que debe ser lo más específico posible, no siendo aconsejable el establecimiento de tipologías generales que impidan un análisis concreto de los trabajos valorados. Las resoluciones de la Comisión deben poder ser valoradas vía de recurso dentro del mismo procedimiento administrativo, por un órgano también independiente y creado con ese objetivo. No es aconsejable, y la experiencia así lo demuestra, que las posibles reclamaciones o recursos se sustancien ante un órgano de carácter político-representativo, que, carente de infraestructura personal propia, no resuelve con arreglo a criterios jurídicos. En lo relativo a la dedicación, se ha planteado facilitar la participación de los profesores en actividades extrauniversitarias. En principio habría que decir que ya es posible, debiendo tenerse en cuenta algunas cuestiones que a continuación se van a reseñar. En primer lugar, el profesorado no debe tener contratos que signifiquen dedicación temporal concreta, que impide y dificulta la organización de la actividad académica en la universidad. Por otra parte, el sueldo universitario está garantizado, dependiendo el otro de la dedicación horaria. Esto significa una mayor dedicación a esa segunda actividad, que con el paso del tiempo se convierte en principal. Consecuencia de lo anterior es el abandono o consideración marginal de la labor universitaria, privilegiando la actividad externa,³¹ en una época en que la implicación con la universidad es cada vez mayor, por exigencias del propio sistema y por la necesidad de un comportamiento más proactivo en el desarrollo de actividades académicas y de investigación de la universidad. La valoración de la actividad académica debe ser cada vez más depurada, en especial en los casos en que supone iniciativas académicas no obligatorias, deudoras únicamente de propuestas del profesorado,³² lo que significa un papel activo en la vida universitaria, que es precisamente lo que exigen los nuevos tiempos y lo que debería estar especialmente valorado.

56. La modificación de los planes de estudio debe ser más pausada y sobre todo mejor pensada. Ciertamente, un cambio de gobierno tiene como consecuencia cambios de política, pero este hecho no puede ser trasladado sin más a cuestiones como la organización universitaria, ya que la puesta en práctica de esas medidas exige tiempo y dedicación. Esto provoca algunas veces que, antes de acabar la puesta en marcha de una modificación de planes, entren prácticamente en vigor otros. La modificación de planes de estudio debe tener en cuenta su costo personal, realizarse de forma desburocratizada y primando la flexibilidad. En este último caso deben facilitarse las relaciones entre los diferentes estudios de posgrado especialmente. Así deben preverse puentes entre los estudios de tipo complementario, másteres propios y másteres oficiales. En estas materias debe

31 Así sucede algunas veces con el profesorado contratado como consultor académico, o figuras similares por consultoras o grandes despachos, que bajo esta figura realmente contratan tiempo de trabajo y dedicación. De esta manera se produce una utilización inadecuada de las figuras de colaboración previstas en la legislación universitaria. Ni qué decir tiene que, en muchos casos, esas figuras ocultan una relación laboral, exigible contra el empleador, y que en un momento puede volverse en contra de las consultoras y similares que realizan este tipo de contratos. Para ellas es muy económico contratar de esta forma al profesorado, ya que significa el ahorro de los costos de seguridad social, vacaciones, etc. además de consistir en una relación jurídica que puede romper en cualquier momento, sin responsabilidad u obligación de indemnización de ningún tipo.

32 Este sería el caso de propuestas de másteres oficiales, propios o estudios complementarios, así como de actividades vinculadas a los programas de doctorado o a las actividades internacionales. No deben tener consideración académica las actividades reconocidas con la apelación de «surfistas universitarios», si se permite la expresión coloquial, en las que, con independencia de la especialidad académica, se opina sobre cualquier tema haciendo valer la condición de profesor. Ciertamente, esa actividad estará cubierta por la libertad de expresión, siempre que no encubra una relación permanente, contraria a las incompatibilidades previstas en la legislación universitaria.

acentuarse especialmente la autonomía de las universidades, lo que abre el siguiente tema: la organización.

57. El sistema universitario está caracterizado por dos principios fundamentales, que son la autonomía de la universidad y el reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas. La doble autonomía que debería caracterizar el sistema no se respeta. En teoría bastaría con comparar el sistema universitario con el alemán, de gran calidad y fundamentalmente público, donde la autonomía de las universidades y de los länder en la organización de la enseñanza es muy importante. La legislación estatal no puede decirse que respete esos principios, no destacando tampoco ni la universidad ni las Comunidades Autónomas por la defensa de sus competencias y derechos, ya que no hay que olvidar el carácter de derecho subjetivo fundamental de la autonomía universitaria. La segunda cuestión a reseñar en este campo es la necesidad de crear una organización universitaria más dotada de personal de administración y servicios, en la que los órganos de gobierno tengan funciones claramente diferenciadas entre aquellas propias de la gestión y las académicas. En estas últimas habría que abrir la puerta a la sociedad civil, aunque este concepto no puede confundirse con el nombramiento de representantes por parte de los partidos políticos o grupos parlamentarios. El sistema de cuotas que se sigue en estas cuestiones no es el más aconsejable para su funcionamiento. Los Consejos sociales se convierten con frecuencia en una nueva forma de control de la actividad universitaria y no en instrumento de participación.³³ Desde la perspectiva organizativa, y para evitar el enrocamiento de sectores del profesorado en puestos de gestión de la universidad, habría que establecer una limitación de mandatos, con un tiempo máximo claramente establecido.

58. La investigación es la función universitaria más exigente. Su realización se hace con frecuencia con dedicaciones de tiempo más allá de lo razonable. La precariedad de medios económicos y el aumento de otras funciones universitarias la están haciendo cada vez más difícil. Este hecho incontestable se quiere obviar intentando mejorar el estatus investigador de las universidades mediante procedimientos de contabilidad creativa. A los trabajos de la universidad se añaden los resultados de centros de investigación externos, cuyas investigaciones se suman, dando unos resultados deseados por los responsables políticos, que abren las puertas a entrar en alguno de los rankings universitarios, en especial y hasta ahora el de Shanghai. Esta vía lleva a la minoración de la función universitaria. Como la suma siempre será positiva para satisfacer los baremos del ranking de turno, en caso contrario no se tendrá en cuenta, la función de la universidad, su financiación y la precariedad en medios personales y materiales quedará oculta tras unos datos engañosos, realizados para cumplir unos criterios que no responden realmente a la calidad de las universidades, y que no tienen en cuenta sus funciones como servicio público. La política universitaria en materia de investigación requiere más medios personales y materiales, formas de valoración más objetivas, y una política propia e independiente de la establecida por los rankings internacionales, donde se comparan realidades universitarias muy diferentes, especialmente desde la perspectiva de su capacidad económica.

59. Finalmente, y a pesar de la crisis, la educación debería estar mejor financiada, la universitaria y la no universitaria de todo tipo. Constituye una frase de estilo decir que la educación es la mejor arma contra la crisis, aunque con la misma insistencia se reducen las cantidades presupuestadas para educación. Se olvida que la educación es un derecho fundamental, que lo es también en las lenguas cooficiales, que constituye, además, el instrumento más importante de defensa del principio de igualdad y del logro de una sociedad más integrada y cohesionada, donde la situación de las personas en la sociedad no venga condicionada solamente por su origen social o cultural. La política actual se está caracterizando por una reducción de la financiación a la enseñanza, en especial por un condicionamiento de la política de becas a criterios únicamente de ahorro. Las consecuencias pedagógicas y sociales de estas políticas reductoras de la financiación de ayudas al estudio no son siquiera analizadas por los poderes públicos, interesando solamente la reducción del gasto, único criterio que se tiene en cuenta en esta y otras materias. Sin medios no hay política educativa, y la mejora de financiación de la enseñanza pública constituye una exigencia ineludible para garantizar el derecho a la educación, la cohesión de la sociedad y la respuesta a la crisis económica actual. De todo ello son responsables los poderes públicos, cada uno dentro de sus competencias, incluida obviamente la propia universidad.

33 MARTÍNEZ VALLARIN, A. y GURREA, F. «El Consejo social, ¿órgano de participación de la sociedad en la Universidad Pública?», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15 (1999), p. 344-389.