

EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SU IMPLANTACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

Carlos Vidal Prado*

Sumario

1. Antecedentes
2. La Declaración de Bolonia y los objetivos del EEES
 - 2.1. Valor jurídico de la Declaración de Bolonia y competencias de la UE en materia de educación superior
 - 2.2. Objetivos y desarrollo del Proceso de Bolonia
3. Algunas consecuencias de la implantación del EEES
 - 3.1. El sistema de créditos ECTS y sus implicaciones en la metodología docente
 - 3.2. La estructura basada en dos ciclos
 - 3.3. La importancia de los sistemas de garantía de calidad
 - 3.4. El estado actual del Proceso de Bolonia
4. España en el Proceso de Bolonia
5. EEES y libertad de cátedra
6. La evaluación de la actividad docente, con especial referencia al ámbito jurídico
7. Conclusiones

* Carlos Vidal Prado, profesor titular de derecho constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia, c. Obispo Trejo, s/n, 28040 Madrid. cvidal@der.uned.es.

Artículo recibido el 17.10.2012. Evaluación ciega: 02.11.2012. Fecha de aceptación de la versión final: 25.11.2012.

1. Antecedentes

Con motivo del 900.º aniversario de la Universidad de Bolonia, los rectores universitarios firmaron, el 18 de septiembre de 1988, la *Magna Charta Universitatum*,¹ en la que se establecen los principios fundamentales que deben sustentar la universidad para contribuir a forjar el desarrollo cultural, científico y técnico de la humanidad al final del segundo milenio: se trata de un anticipo de lo que más adelante se conocerá como «Proceso de Bolonia». Se anunciaba ya el desarrollo de una política general de equivalencia en materia de títulos, exámenes y concesión de becas.

Antes, en abril de 1997 se había celebrado una convención en Lisboa, en la que se hizo hincapié en la necesidad de reconocimiento de los títulos, certificados y diplomas como medio de promoción de la movilidad entre países europeos.

Con ocasión del 800.º aniversario de la Universidad de París, los ministros responsables de la enseñanza superior de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido adoptaron, el 25 de mayo de 1998, la Declaración de La Sorbona.² Los ministros recordaron que «al hablar de Europa, no solo deberíamos referirnos al euro, los bancos y la economía, sino que también debemos pensar en una Europa del conocimiento». En la Declaración se puso por primera vez de manifiesto la intención de promover la convergencia entre los sistemas nacionales de educación superior y se animaba a los restantes estados miembros de la Unión y a otros países europeos a unirse en dicha iniciativa.

Un año más tarde se firmó, por parte de 30 países europeos, la Declaración de Bolonia,³ de 19 de junio de 1999. Entre ellos estaban los 15 Estados miembros de la UE de la época y todos los que ingresarían en la UE posteriormente, además de países del Espacio Europeo de Libre Comercio. Se iniciaba así un proceso de carácter intergubernamental con participación de universidades, estudiantes, la Comisión Europea y otras organizaciones. Este proceso tenía

1. <http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00_Main_doc/880918_Magna_Charta_Universitatum.pdf>.

2. <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/SORBONNE_DECLARATION1.pdf>.

3. <<http://www.educacion.gob.es/dctm/mepsyd/educacion/universidades/educacion-superior-universitaria/espacio-europeo-educacion-superior-ees/proceso-bolonia/declaracionbolonia.pdf?documentId=0901e72b800486ef>>.

como meta el establecimiento de un Espacio Europeo de Educación Superior (en adelante, EEES) en el año 2010. El EEES no tiene como objetivo homogeneizar los sistemas de educación superior, sino aumentar su compatibilidad y comparabilidad, respetando su diversidad. La construcción del EEES se basa en acuerdos y compromisos sobre los objetivos a alcanzar.

Actualmente, 47 países participan en el Proceso de Bolonia –el último de ellos, Kazajistán, que se incorporó en marzo del 2010–, una vez reunidas las condiciones y procedimientos de adhesión.⁴ Los países que forman parte del Convenio Cultural Europeo,⁵ firmado el 19 de diciembre de 1954 bajo los auspicios del Consejo de Europa, pueden ser miembros del EEES siempre que declaren su intención de aplicar los objetivos del Proceso de Bolonia en su propio sistema de enseñanza superior. Sus solicitudes de adhesión deben incluir información sobre la forma en que aplicarán los principios y los objetivos.

2. La Declaración de Bolonia y los objetivos del EEES

La Declaración de Bolonia tiene carácter político: enuncia una serie de objetivos y unos instrumentos para lograrlos, pero no fija unos deberes jurídicamente exigibles. La Declaración establece un plazo hasta el 2010 para la realización del EEES, con fases bienales de realización, cada una de las cuales finaliza con la correspondiente Conferencia Ministerial, que revisa lo conseguido y establece directrices para el futuro.

2.1. Valor jurídico de la Declaración de Bolonia y competencias de la UE en materia de educación superior

La Declaración de Bolonia es un simple acuerdo intergubernamental. No es una norma jurídica, sino un compromiso voluntario de cada país firmante para reformar su propio sistema de enseñanza: esta reforma no se impone a los gobiernos nacionales ni a las universidades. Por lo que respecta a los Estados miembros de la UE, el artículo 165 del Tratado de Funcionamiento de la UE estipula que ésta «contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fo-

4. <http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/01BFUG/040614-B/BFUGB3_7_Accessions.pdf>.

5. <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/018.htm>>.

mentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y completando la acción de éstos».

No obstante, los Estados miembros conservan todas sus competencias sobre el contenido de la enseñanza y la organización de sus sistemas educativos, así como su diversidad cultural y lingüística. La acción de la UE se propone:

- desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, en particular mediante la formación y la difusión de las lenguas de los Estados miembros;
- favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios, para lo cual se utiliza el sistema de transferencia de créditos propio del ECTS, y además se establece la necesidad de incorporar un Suplemento Europeo al Título Universitario recibido al finalizar los estudios;
- una homologación de títulos basada en un sistema de evaluación periódica sobre el rendimiento de cada centro universitario, evaluación realizada por agencias u organismos independientes, que deben garantizar y certificar la calidad de las titulaciones impartidas;
- promover la cooperación entre los centros docentes;
- intercambios de información y experiencias sobre aspectos comunes a los distintos sistemas educativos de los Estados miembros.

El Proceso de Bolonia forma parte de los objetivos de Educación y Formación 2020⁶ y Europa 2020.

2.2. Objetivos y desarrollo del proceso de Bolonia

Los primeros objetivos del EEES fueron los que se precisaron en la Declaración de Bolonia:

- a) adopción de un sistema de grados académicos fácilmente reconocible y comparable (incluye la creación de un suplemento común al título superior para mejorar la transparencia);

6. <http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_es.htm>.

- b) adopción de un sistema basado, fundamentalmente, en dos ciclos principales, el segundo de los cuales se desdobra en otros dos: un primer ciclo (grado), orientado al mercado laboral con una duración mínima de tres años, y un segundo ciclo (posgrado), al que se accede sólo si se completa el primer ciclo. Dentro de este ciclo hay dos niveles: el máster, orientado a la especialización profesional o a la investigación, y el doctorado, orientado a la investigación, para acceder al cual es necesario haber superado el máster.
- c) establecimiento de un sistema de acumulación y transferencia de créditos similar al sistema ECTS (Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos) utilizado para los intercambios Erasmus, como medio para promover la movilidad de los estudiantes;
- d) promoción de la movilidad y supresión de los obstáculos para el ejercicio libre de la misma por parte de estudiantes, profesores y personal administrativo;
- e) fomento de la cooperación europea en garantía de calidad para el desarrollo de criterios y metodologías comparables;
- f) promoción de la dimensión europea de la educación superior y en particular, el desarrollo curricular, la cooperación institucional, esquemas de movilidad y programas integrados de estudios, de formación y de investigación.

Tras la Conferencia Ministerial de Bolonia, y para el seguimiento y preparación de las cumbres ministeriales que debían evaluar las fases bienales para el desarrollo de esta iniciativa, se constituyó el Grupo de Seguimiento de Bolonia, del que actualmente forman parte todos los países miembros del Proceso de Bolonia, la Comisión Europea y otras organizaciones.

El 19 de mayo del 2001 tuvo lugar en Praga la segunda conferencia ministerial. En el comunicado final se introdujeron algunas líneas adicionales:

1. el aprendizaje a lo largo de la vida como elemento esencial para alcanzar una mayor competitividad europea, para mejorar la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la calidad de vida;
2. el papel activo de las universidades, de las instituciones de educación superior y de los estudiantes en el desarrollo del proceso de convergencia;
3. la promoción del atractivo del EEES mediante el desarrollo de sistemas de garantía de calidad y de mecanismos de certificación y de acreditación.

Berlín fue la sede de la tercera Conferencia Ministerial, el 19 de septiembre del 2003. En su comunicado final se recogen cuestiones como la integración de los estudios de doctorado en el Proceso de Bolonia, y las sinergias entre el EEES y el Espacio Europeo de Investigación (EEI). Se destaca la necesidad de la investigación, la formación en investigación y el fomento de la interdisciplinariedad para mantener y mejorar la calidad de la enseñanza superior y reforzar su competitividad. Deben reforzarse los sistemas de garantía de calidad. Se recomienda una mayor movilidad en los niveles doctoral y posdoctoral, incrementando la cooperación en los ámbitos de los estudios doctorales y de la formación de los jóvenes investigadores.⁷

En el 2005 la conferencia fue en Bergen,⁸ y en ella se constató la realización de progresos significativos en relación con los objetivos del Proceso de Bolonia. De cara a la siguiente reunión, en el 2007, se planteó avanzar, entre otros, en los siguientes aspectos:

- la puesta en práctica de las referencias y las directrices para la garantía de calidad como propone el informe de la ENQA (Asociación europea para la garantía de calidad en la enseñanza superior);
- la puesta en marcha de los marcos nacionales de cualificaciones;
- la expedición y el reconocimiento de los títulos conjuntos, incluidos los de doctorado;
- la creación de oportunidades para itinerarios flexibles de formación en la enseñanza superior, incluida la existencia de disposiciones para la validación de los conocimientos adquiridos.

La conferencia del 2007 tuvo lugar en Londres⁹ el 18 de mayo. El período entre el 2005 y el 2007 se caracterizó por un considerable progreso generalizado hacia el EEES. No obstante, existían aún muchos retos pendientes. Los esfuerzos debían orientarse, entre otros objetivos, hacia la promoción de la movilidad de los estudiantes y el personal, así como el desarrollo de medidas para la evaluación de tal movilidad, y el estudio de posibles modos de mejorar la empleabilidad asociada al sistema de titulaciones basado en tres ciclos y a la formación continua.

7. <http://wwwn.mec.es/univ/html/informes/EEES_2003/Comunicado_Berlinpdf>.

8. <<http://www.bologna-bergen2005.no/>>.

9. <<http://www.dcsf.gov.uk/londonbologna/>>

En el 2009 los ministros se reunieron en Lovaina,¹⁰ el 28 y 29 de abril. En el comunicado final se confirmó que se habían realizado progresos en el Proceso de Bolonia y que el EEES se había desarrollado considerablemente desde que tuvo lugar la Declaración de Bolonia en 1999. No obstante, algunos objetivos no se habían cumplido totalmente ni se habían implantado adecuadamente a nivel europeo, nacional e institucional. Por consiguiente, el comunicado estableció que el Proceso de Bolonia se extendería más allá del 2010 y que sus nuevas prioridades para la próxima década serían, entre otras, las de proporcionar igualdad de oportunidades en una educación de calidad; aumentar la participación en la formación continua; promover la empleabilidad; ligar la educación a la investigación y la innovación; acercar los centros de enseñanza superior a los foros internacionales, especialmente las instituciones europeas; ampliar las oportunidades y la calidad de la movilidad; así como garantizar la financiación, mediante la búsqueda de fuentes de financiación nuevas y más diversas que complementen la financiación pública.

La Declaración de Budapest-Viena de 12 de marzo del 2010 sobre el EEES marcó el final de la primera década del Proceso de Bolonia y supuso la presentación oficial del EEES, según lo previsto por la Declaración de Bolonia de 1999. En el marco de esta declaración, los ministros expresaron sus deseos de intensificar el diálogo y la cooperación en materia de políticas universitarias con socios de todo el mundo, tras constatar que el proceso de Bolonia y el EEES resultante constituyen un ejemplo sin precedentes de cooperación regional y transnacional en materia de enseñanza superior, que ha suscitado un gran interés en otros países del mundo, aumentando así la visibilidad de la enseñanza superior europea en la escena internacional.

No obstante, se constata que existe un distinto grado de implantación de algunas líneas de acción de Bolonia y la existencia de protestas en algunos países, que denotaban que los objetivos y reformas de Bolonia no se habían implantado ni explicado correctamente. Los ministros se comprometieron a escuchar las voces discordantes procedentes de estudiantes y personal docente.

Por otra parte, los ministros destacaron aspectos como:

- la libertad de cátedra así como la autonomía y responsabilidad de las instituciones de enseñanza superior como principios del EEES;

10. <<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/>>

- el papel fundamental de la comunidad académica –representantes de las instituciones, profesorado, investigadores, personal administrativo y alumnos– para hacer del EEES una realidad;
- la enseñanza superior como una responsabilidad pública, lo que significa que las instituciones de enseñanza superior deberían recibir los recursos necesarios en un marco creado y supervisado por las autoridades públicas.

Los ministros responsables de la enseñanza secundaria concertaron una nueva reunión que ha tenido lugar en Bucarest el 26 y 27 de abril del 2012¹¹.

En definitiva, podemos concluir que desde la Declaración de Bolonia de 1999 hasta hoy se han podido ver plasmados muchos de los objetivos planteados, aunque seguramente más desde un punto de vista formal que real. Me refiero a que, aunque se haya producido la reforma de los planes de estudio universitarios, todavía no se han implantado del todo las nuevas metodologías, estamos claramente en un proceso de adaptación del profesorado, en primer lugar, pero también de los alumnos y del personal administrativo. Por otro lado, la homologación y armonización de los estudios a nivel europeo, para facilitar la movilidad, ha tenido rasgos positivos, pero también negativos: por ejemplo, el hecho de que las universidades tengan una mayor autonomía para fijar los contenidos de sus títulos es positivo, pero a la vez genera mayores diferencias entre planes de estudio, y mayores dificultades para la movilidad estudiantil. El gran problema de fondo, no obstante, es que todos estos cambios se han pretendido llevar a cabo a «coste cero», y está por ver si acabarán teniendo éxito en una situación de crisis económica como la que vivimos.

3. Algunas consecuencias de la implantación del EEES

3.1. El sistema de créditos ECTS y sus implicaciones en la metodología docente

Como ya hemos visto, el Proceso de Bolonia generaliza el sistema ECTS (*European Credit Transfer System*) –hasta entonces utilizado sólo como sistema de transferencia dentro de los programas de intercambio, pero que se había ido

11. <http://bologna-bucharest2012.ehea.info/>

generalizando en muchas universidades europeas¹² como factor de transferencia y acumulación para todos los estudiantes y sistemas educativos de todos los países del EEES. Se considera como un punto básico para lograr la transparencia y es condición previa a la estructuración de los planes de estudios.

Esto tiene una importancia capital en lo que se refiere a la transferencia de créditos, pues se olvida el concepto de las convalidaciones de asignaturas, y se sustituye por el del reconocimiento de créditos. Se trata de un cambio sustancial en la tarea del profesor, que ya no puede verificar o garantizar que las asignaturas reconocidas en la universidad de llegada tienen contenidos equivalentes a las asignaturas cursadas y superadas en la universidad de origen. Es un trámite prácticamente automático, en el que el papel del profesor casi desaparece.

Por otro lado, se cambia la metodología docente y el modo de orientar la enseñanza. Supuestamente, debe plantearse la docencia dirigiendo la mirada al alumno y su aprendizaje, valorando de modo numérico el trabajo que este ha de desarrollar. Se trata de un modelo de enseñanza centrado más en el aprendizaje (volumen total de trabajo del alumno) que en la docencia (horas de clase), que requerirá el uso de nuevas metodologías docentes más enfocadas al desarrollo de destrezas, habilidades y competencias en el alumno.

Todo esto condiciona de modo muy importante la libertad metodológica del docente, que debe someterse a criterios homogéneos para todas las disciplinas, por muy distintas y diversas que sean.

El sistema ECTS valora numéricamente la carga de trabajo real del estudiante (*workload*) estimando, de manera relativa, el volumen de trabajo requerido para cada unidad del curso en relación con el necesario para completar un año. Se fija en 60 créditos el volumen de trabajo total de un estudiante a tiempo completo durante un curso académico. Por lo tanto, un semestre equivale a 30 créditos y un trimestre a 20 créditos. A título orientativo y considerando

12. Según el estudio realizado por Guy Haugh et al. «Trends in Learning Structures in Higher Education I y II» (<http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/OFFDOC_BP_trend_I.1068715136182.pdf>) más de dos tercios de las universidades de UE/EEA poseían en 1999 un sistema de créditos, bien introducido por ley, bien adoptado voluntariamente por acuerdo de las propias universidades. Sobre esto, puede verse el informe técnico elaborado por el ministerio español: <<http://www.eees.es/pdf/credito-europeo.pdf>>.

una actividad académica aproximada de 40 semanas/año y una carga de trabajo en torno a 40 horas/semana (entre clases teóricas y prácticas, seminarios, trabajos y actividades complementarias, tutorías individualizadas y horas de estudio), se establece para el crédito europeo un volumen de trabajo entre 25 y 30 horas (1500-1800 horas de trabajo del estudiante/año).

Además es necesario que los resultados de la evaluación se expresen dentro de una escala de calificaciones que permita también la comparación entre los distintos sistemas: son los llamados grados ECTS, que tienen en cuenta los porcentajes de éxito de los alumnos en cada asignatura.

3.2. La estructura basada en dos ciclos

El Proceso de Bolonia insta a adoptar un sistema basado en dos niveles consecutivos que dan lugar a tres titulaciones diferentes:

1. Nivel de grado, que da lugar al título de grado.
 - Extensión: 180-240 ECTS, lo que requiere de tres a cuatro años de estudio a tiempo completo.
 - Este título debe ser suficiente para acceder al mercado laboral, por lo que debe dotar a los alumnos de las cualificaciones necesarias para incorporarse a él.
 - Superar el título de grado será condición necesaria para acceder al nivel de posgrado, el cual dará lugar a la obtención del título de máster y/o doctorado.

2. Nivel de posgrado. En este nivel pueden obtenerse dos títulos:
 - a) en una primera fase, el título de máster.
 - Comporta en total 300 ECTS, lo que significa cinco años de estudio a tiempo completo. Dependiendo de la longitud y los contenidos de los títulos de grado (o *bachelor* en otros países), se establece cierto grado de flexibilidad, estipulando un mínimo de 60 ECTS que deben realizarse dentro del nivel de posgrado en un área de especialización determinada. El máster puede tener tres orientaciones: investigación, profesionalización y mixto.
 - b) en una segunda fase, el título de doctor.
 - Para acceder al doctorado, es necesario haber superado 300 créditos ECTS, de los cuales 60 de uno o varios másteres orientados a la investigación.

3.3. La importancia de los sistemas de garantía de calidad

Todo el proceso que se pone en marcha a partir de la Declaración de Bolonia tiene por objeto, teóricamente, incrementar la calidad de la enseñanza universitaria, de la educación superior europea. A dicha calidad y a su evaluación periódica se vincula incluso la posibilidad de que las universidades continúen impartiendo su docencia. Sin embargo, hay modos muy diversos de orientar este tipo de procesos, y todavía se está trabajando en la concordancia de los sistemas de garantía de calidad europeos. En el marco del EEES se han llevado a cabo diversas acciones encaminadas a la consecución de este objetivo, en tres ámbitos diferentes.

1. En el ámbito institucional, las universidades y demás instituciones de educación superior están aplicando mecanismos de evaluación interna de la docencia e investigación que deberían contribuir a la propia mejora de los procesos;
2. En el ámbito estatal se han generalizado (y, en su caso, creado) las agencias evaluadoras, encargadas de asegurar la calidad de los programas, títulos e instituciones de su país. Además se está fomentando la cooperación y colaboración interestatal en materia de garantía de calidad.
3. En el ámbito europeo se está persiguiendo la cooperación entre las agencias de calidad y fomentando la transparencia y la movilidad. En este sentido, pueden destacarse tres elementos fundamentales:
 - a) la elaboración del informe *Tuning Educational Structures in Europe*, que pretende determinar los puntos de referencia para las competencias genéricas y específicas de cada disciplina en una serie de ámbitos temáticos. Este informe ha condicionado de un modo importantísimo la labor de las agencias de calidad para verificar y acreditar los títulos, lo cual ha condicionado de modo evidente la elaboración de los planes de estudio universitarios.
 - b) la creación y actuación de la Red Europea de Garantía en la Enseñanza Superior (ENQA: *European Network for Quality Assurance in Higher Education*), que se estableció en marzo del 2000 con el propósito de difundir información y buenas prácticas sobre calidad (entre los Estados y las agencias de calidad) y promover la cooperación europea en este ámbito.
 - c) la Iniciativa Conjunta de la Calidad (*Joint Quality Initiative*), en la que participa un grupo de países entre los que se encuentra España, y que

se trata de una red para la garantía de calidad y la acreditación de los programas del *bachelor* y de máster en Europa.

3.4. El estado actual del proceso de Bolonia

La evolución de la implantación es diversa: algunos países como Dinamarca, Irlanda y Suecia están ya al 100 %, mientras que otros, como Alemania o Italia, rondan el 85 %.¹³

En Alemania se ha implantado ya el plan Bolonia en un 82 % de los planes de estudios universitarios.¹⁴ La gran mayoría de los planes de estudio han optado por una estructura de seis semestres iniciales (*bachelor*), aunque algunos han optado por siete semestres (20 %) y los menos por ocho semestres (7 %). Los másteres son en su mayor parte de cuatro semestres, aunque también los hay de tres y de dos semestres. Han quedado al margen de esta implantación los estudios de derecho, al entenderse que la formación del jurista es muy específica, y que está además muy reglamentado en Alemania el acceso a las diversas profesiones jurídicas, que exigen ciertos requisitos en los planes de estudio que hacían inadecuada su adaptación a Bolonia.¹⁵ Solamente se han intentado implantar algunos aspectos compatibles con la estructura habitual de los estudios de derecho. En Austria tampoco se ha implantado todavía la nueva estructura en el ámbito jurídico, aunque en algunos casos sí se ofrecen *bachelor of laws* (LL. B.) de tres años o seis semestres. Estaba planeada la implantación, pero las facultades de derecho la han rechazado.

13. Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario: *Undicesimo Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario*, enero 2011, <http://www.cnvsu.it/_library/downloadfile.asp?id=11778>, p. 203.

14. Fuente: Ministerio Federal de Educación e Investigación, <<https://www.bmbf.de/de/7222.php>>.

15. Esta reivindicación de los juristas fue incluso atendida por la gran coalición que gobernó Alemania hasta el 2009, y se incluyó en el pacto de gobierno que no se aplicaría el Plan Bolonia a los estudios de derecho (<http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf>, p. 124, líneas 6088 a 6091). La Universidad de Greifswald sí propuso y consiguió acreditar ante la agencia de evaluación alemana (ZEvA) un plan de estudios en derecho mediante módulos, adaptado a Bolonia, que se comenzó en el semestre de invierno del 2000/2001. Sin embargo, la acreditación, obtenida en el 2002, caducó el 30 de septiembre de 2007, sin que la universidad haya solicitado la prórroga. En el semestre de verano del 2010, la universidad consideró extinguido el plan de estudios.

En Italia, uno de los primeros países en implantar la nueva estructura de planes de estudio, los tres ciclos se denominan *laurea di primo livello*, o *bachelor degree*; *laurea specialistica*, o *master degree*; y *dottorato di ricerca*, o *Ph. D.* Sin embargo, en los estudios de derecho también han dado marcha atrás, volviendo a implantar lo que han llamado *laurea magistrale in Giurisprudenza*, de cinco años de duración.

4. El Proceso de Bolonia en España

Mediante la Ley Orgánica de Universidades (LOU), España se compromete a adoptar las medidas necesarias para la plena integración de su sistema educativo en el EEES, y su artículo 88 establece que el Gobierno adaptará la estructura de sus enseñanzas a las líneas generales que resulten del EEES. Asimismo, el artículo 89.5 (reformado en el 2007) dispone que «el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las universidades impulsarán la realización de programas dirigidos a la renovación metodológica de la enseñanza universitaria para el cumplimiento de los objetivos de calidad del EEES».

Como primera respuesta a ese compromiso, en febrero del 2003, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte hizo público el documento marco: «La integración del sistema universitario español en el espacio europeo de enseñanza superior»,¹⁶ que desarrollaba las previsiones comprendidas en la LOU y servía como punto de partida del debate en torno a los procedimientos de reforma en España. Este documento marco proponía ya armonizar la estructura cíclica de las enseñanzas con el esquema de dos niveles proclamado por la Declaración de Bolonia: un primer nivel de grado y un segundo nivel de posgrado.

El concepto de crédito vigente en España hasta la puesta en marcha del EEES venía definido por el artículo 2.7 del Real Decreto 1497/1987, y correspondía a «diez horas de enseñanza teórica, práctica o de sus equivalencias». Esta definición difiere mucho del crédito ECTS, ya que se trata de unidades de acumulación que tienen en cuenta tan solo las horas de docencia y en ningún caso comprenden las horas de dedicación por parte del estudiante. Sin embargo, España ha venido participando desde el principio en los programas de movilidad ERASMUS, por lo que la normativa de los ECTS se adoptó por parte de

16. Disponible en <http://www.eees.es/pdf/Documento-Marco_10_Febrero.pdf>.

las universidades, aun con las dificultades de adaptación al sistema nacional, y se utilizaba en paralelo al sistema nacional para los intercambios, por lo que, en principio, existía una buena base para utilizar los créditos europeos en el momento en que se adoptaron.

El Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre,¹⁷ es el que puso en marcha el establecimiento tanto del crédito como del sistema de calificaciones europeo, que debía estar implantado antes del 1 de octubre del 2010. Asimismo, se aprobó en el Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto,¹⁸ que regula los procedimientos por los cuales se expedirá el Suplemento Europeo al Título Superior en las titulaciones actuales. Este real decreto establece que el suplemento será expedido por la propia universidad previa solicitud del interesado, e incluye recomendaciones respecto al formato y la seguridad del documento y al contenido que debe tener.

Los dos primeros reales decretos sobre los nuevos títulos se aprobaron en el 2005. Hoy están ya derogados. El Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, establecía la estructura de las enseñanzas universitarias y regulaba los estudios universitarios oficiales de grado.¹⁹ Era un real decreto muy general, y que prácticamente no llegó a aplicarse, puesto que se hizo más hincapié, por parte del ministerio, en la aplicación del segundo real decreto, relativo a los posgrados: el Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de posgrado.²⁰ Al no establecer unos plazos más explícitos

17. <http://www.eees.es/pdf/RD_Creditos_Sistema_calificaciones.pdf>.

18. <http://www.eees.es/pdf/RD_Suplemento_Europeo_Titulo.pdf>.

19. Fue modificado por el RD 1509/2005, y estuvo vigente hasta el 31 de octubre de 2007, en que fue derogado por el RD 1393/2007. Se establecían, entre otras cosas, las siguientes: el número de créditos total de los grados estará comprendido entre 180 y 240 (luego se modificó este supuesto y se optó por los 240); el número de créditos fijado por las directrices generales propias para el conjunto de los contenidos formativos comunes será de un mínimo del 50 por ciento y un máximo del 75 por ciento del número total de créditos (tampoco esto se llegó a aplicar); se establece un plazo máximo de tres años a partir de la aprobación del real decreto para la homologación de los nuevos planes (que no se cumplió); se advierte que estas medidas no afectarán a los efectos académicos o profesionales de los títulos actualmente vigentes.

20. Modificado por el RD 1509/2005, y derogado el 31 de octubre de 2007 por el RD 1393/2007. Se establecían, entre otras cosas, las siguientes: se regulan los estudios universitarios de segundo y tercer ciclo, que otorga el título de máster o doctor; la responsabilidad de organizar estos programas corresponde a las universidades; para acceder a estos estudios, será necesario haber obtenido el título de grado o nivel académico equivalente; la finalidad de estas enseñanzas no es otra que la especialización del estudiante en su formación académica, profesional o investigadora.

relativos a la implantación de los nuevos grados, las universidades fijaron su atención en la «oficialización» de sus másteres, además de que esta fue la política del ministerio. Fue un error grave, pues se empezó la casa por el tejado. Las universidades diseñaron los másteres y estudios de posgrado sin haber diseñado previamente los grados, lo cual está provocando, en la actualidad, dificultades académicas y de gestión, puesto que los contenidos de muchos másteres son reiterativos con relación a los contenidos de los grados.

El MEC elaboró en septiembre del 2006 un documento de trabajo, denominado «La organización de las enseñanzas universitarias en España», donde se recogen las principales ideas sobre la organización de las enseñanzas universitarias que el MEC propone, y que tuvo varias versiones que incorporaron sugerencias de las universidades a través del Consejo de Coordinación Universitaria.²¹

Sin duda, el más importante es el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales,²² modificado por el Real Decreto 861/2010, de 2 de julio.²³ En el apartado siguiente estudiaremos con más detalle su contenido.

Recientemente se ha aprobado el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado (BOE del 10 de febrero).²⁴ Supone un cambio bastante importante en el doctorado, puesto que se incrementan de modo muy detallado algunos requisitos que, sin duda, van a dificultar la puesta en marcha de los nuevos doctorados en las universidades. Una de las cuestiones más polémicas es la de la creación de las escuelas de doctorado, que significaría la pérdida de competencias de las facultades en este ámbito, para entregárselas a estos nuevos órganos. No está nada claro, en este momento, cuál será el futuro de lo dispuesto en el real decreto.

Por último, por lo que se refiere a la calidad, en España, uno de los objetivos básicos de la LOU (expresado en su título V) es la mejora de la calidad del

21. Ya no se puede encontrar este documento en la página del MEC. No obstante, está disponible en las de algunas universidades. *Cfr.*, por ejemplo, <http://www.um.es/vicdes/estrategico/ficheros-sin-editar/usados/sec-doc/OEU_MEC.pdf>.

22. <<http://www.boe.es/boe/dias/2007/10/30/pdfs/A44037-44048.pdf>>.

23. <<http://www.boe.es/boe/dias/2010/07/03/pdfs/BOE-A-2010-10542.pdf>>.

24. <<http://www.boe.es/boe/dias/2011/02/10/pdfs/BOE-A-2011-2541.pdf>>.

sistema universitario. Para ello, en el artículo 32 se legisla que «el Gobierno autorizará la constitución de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación».

La ANECA,²⁵ desde su constitución en julio del 2002, es la encargada (junto con los órganos de evaluación que se han creado y puedan crearse en las comunidades autónomas) de liderar los procesos de evaluación de la calidad en España. Su creación, funcionamiento, actuación e incluso su naturaleza jurídica no han estado exentas de polémica. El hecho de haberla creado como fundación estatal ha sido objeto de numerosas críticas, y en la reforma de la LOU aprobada en el 2007²⁶ se autorizaba su conversión en Agencia Estatal (art. 32), de acuerdo con la Ley de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, pero no, por el momento, se ha llevado a cabo la modificación.

5. EEES y libertad de cátedra

El proceso de cambio que están viviendo las universidades europeas es impresionante, y, sin duda, esto tiene repercusiones sobre la labor de los docentes. Inicialmente podría haberse aventurado que las universidades iban a tener mucha mayor autonomía en el ámbito de la organización de la docencia.²⁷ Sin embargo, la labor de la ANECA ha limitado considerablemente esta opción. Además, junto a una flexibilización y diversificación de las enseñanzas universitarias, el cambio metodológico impulsado por la normativa aprobada al amparo del EEES supone, sin duda, una incursión en el ámbito de la libertad de cátedra del profesor, que puede dar lugar a nuevos conflictos hasta ahora no experimentados.

Junto a ello, una parte fundamental de los nuevos planes de estudios son los sistemas de garantía de calidad, de los que dependen los procesos de acredi-

25. <<http://www.aneca.es/>>.

26. Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (BOE 24/12/2001), modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril (BOE 13/04/2007).

27. El preámbulo del RD 1393/2007 dice que, siguiendo los principios de la LOU, se pretende profundizar «en la concepción y expresión de la autonomía universitaria de modo que en lo sucesivo serán las propias universidades las que crearán y propondrán, de acuerdo con las reglas establecidas, las enseñanzas y títulos que hayan de impartir y expedir, sin sujeción a la existencia de un catálogo previo establecido por el Gobierno, como hasta ahora era obligado».

tación de los títulos. Cada universidad debe establecer sus propios sistemas, de los que un elemento clave debe ser la evaluación docente. Los procesos de acreditación de los títulos corren a cargo de las agencias nacionales de calidad (en España, la ANECA), que, entre otras cosas, deberán valorar si los sistemas de calidad son los adecuados, analizando, por tanto, los sistemas de evaluación de la labor de los docentes, en función de los indicadores y baremos previstos. Sin duda, esta tarea de evaluación de los docentes puede dar lugar también a situaciones críticas que colisionen con la libertad de cátedra. Sistemas similares han resultado muy polémicos en otros países (por ejemplo, Alemania),²⁸ y podrían provocar efectos parecidos en España.

Por otro lado, la ausencia de directrices por parte de la Administración educativa que vinculen materias concretas a determinadas áreas de conocimiento llevará consigo, seguramente, nuevos conflictos, en el supuesto de que se intente que profesores que han obtenido una plaza en un área de conocimiento determinada acaben teniendo que impartir, por necesidades de organización de la docencia, materias que tradicionalmente no estaban vinculadas a dicha área de conocimiento. La escasez de alumnos en algunas universidades y la confusión cada vez mayor entre áreas de conocimiento (incluso en los comités de evaluación de la ANECA) van a provocar que este tipo de situaciones sea cada vez más frecuente. Los sucesivos borradores del Estatuto del Personal Docente e Investigador no invitan a ser demasiado optimistas en este aspecto, y han despertado un notable rechazo en la clase académica.²⁹

No discutimos aquí que la libertad de cátedra de los docentes universitarios tiene, entre sus límites, el de la necesidad de coordinación y organización de la docencia universitaria.³⁰ Pero, a la vista de las novedades que, en este ámbito, aporta el EEES, lo preocupante es que los límites de la libertad de cátedra se han incrementado notablemente, y habrá que evaluar si son admisibles o no.

28. Detmer, H., «Das Recht der Universitätsprofessoren», en Hartmer/Detmer (coords.), *Hochschulrecht, Ein Handbuch für die Praxis*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2004, p. 93 (n.º marginal 177). Krüger, H., «La libertad de cátedra en Alemania», en *Revista de Derecho Político*, 45, 1999, pp. 149-176, especialmente las pp. 172-176.

29. Miles de profesores universitarios han firmado un Manifiesto por la calidad de las universidades públicas. Cfr. *El País*, 9 de julio de 2011: <http://www.elpais.com/articulo/sociedad/calidad/universidades/publicas/elpepusoc/20110709elpepusoc_5/Tes>.

30. Vidal Prado, C., «Libertad de cátedra y organización de la docencia universitaria», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84, 2008, pp. 61-103.

La libertad de cátedra tiene un núcleo indisponible, un contenido esencial constitucionalmente garantizado, que no debería verse afectado por la abundante regulación en este ámbito, de modo que la hiciesen irreconocible.³¹

La normativa española ha ido sufriendo sucesivas modificaciones y vaivenes. El caos normativo en el que nos ha sumido la política universitaria en los últimos años ha sido considerable, de modo que hay normas cuya vigencia ha sido de escasamente dos años (los RD 55 y 56/2005, por ejemplo), otras que se han demorado excesivamente (como el RD 1393/2007), y muchas que han necesitado modificaciones. El último ejemplo de ello es el mencionado RD que regula los estudios de doctorado, que los complica de un modo notable, con lo que ya no solamente afectaría a la libertad de cátedra, sino a la libertad de investigación, e incluso a la autonomía universitaria, al prever la creación de un nuevo órgano como son las escuelas de doctorado.

El mencionado Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, que desarrolla lo previsto por la LOU, subraya –teóricamente– la autonomía de las universidades a la hora de diseñar los nuevos títulos de grado adaptados al EEES. Ya no se fijan unas líneas básicas de los planes de estudios por parte de la Administración educativa, que tampoco establece un catálogo previo de titulaciones, como hasta ahora. En principio, hay libertad absoluta, pero nos encontramos con un filtro importante, yo diría que decisivo: todas las titulaciones deben ser verificadas por la ANECA y autorizadas posteriormente por la autoridad educativa competente. Además, cada cierto número de años, la ANECA verificará que se están cumpliendo los objetivos previstos y contrastará que la información aportada en las memorias de verificación que las universidades deben entregar por cada titulación se ha visto confirmada en la práctica.

El proceso de verificación y acreditación de las enseñanzas universitarias por parte de la ANECA y del Consejo de Universidades no tendría por qué afectar a la libertad de cátedra, si entendemos que se trata de determinaciones básicas sobre la organización de las enseñanzas. Se trataría, así, de competencias que la Constitución considera exclusivas de la Administración central del Estado (art. 149.1.30ª CE), puesto que podrían enmarcarse dentro de la facul-

31. Sobre la libertad de cátedra, *vid.* Lozano Cutanda, B., *La libertad de cátedra*, Madrid, 1995; Expósito, E., *La libertad de cátedra*, Madrid, 1995; Vidal Prado, C., *La libertad de cátedra: Un estudio comparado*. Madrid, 2001.

tad de fijar las condiciones mínimas de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de establecer las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la CE, con objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia de educación, tal y como justifica la disposición final primera del propio RD 1393/2007.³² El problema, sin embargo, es que muchos de los elementos críticos de este proceso afectan al contenido, a la metodología, a los objetivos de las enseñanzas: el qué, el para qué y el cómo enseñar. Y ahí es donde puede haber conflictos con la libertad de cátedra.

La exposición de motivos del RD 1393/2007 es explícita a este respecto: «La nueva organización de las enseñanzas universitarias no solo responde a un cambio estructural, sino que además *impulsa un cambio en las metodologías docentes, que centra el objetivo en el proceso de aprendizaje del estudiante, en un contexto que se extiende ahora a lo largo de la vida.*³³ Para conseguir estos objetivos, en el diseño de un título deben reflejarse más elementos que la mera descripción de los contenidos formativos. Este nuevo modelo concibe el plan de estudios como un proyecto de implantación de una enseñanza universitaria. Como tal proyecto, para su aprobación se requiere la aportación de nuevos elementos como: justificación, objetivos, admisión de estudiantes, contenidos, planificación, recursos, resultados previstos y sistema de garantía de calidad. Los planes de estudios conducentes a la obtención de un título deberán, por tanto, tener en el centro de sus objetivos la adquisición de competencias por parte de los estudiantes, ampliando, sin excluirlo, el tradicional enfoque basado en contenidos y horas lectivas. Se debe hacer énfasis en los métodos de aprendizaje de dichas competencias así como en los procedimientos para evaluar su adquisición».

Puesto que los conocimientos objetivos son cambiantes, lo que debe procurarse es que el estudiante «aprenda a aprender», adquiera las capacidades necesarias para adaptarse a ese proceso de renovación de los conocimientos. Quienes defienden estas tesis pedagógicas sostienen que los conocimientos actuales quedarán anticuados en breve, y que debe darse preferencia a las «destre-

32. Álvarez González, E. M., «La libertad de cátedra y el profesorado universitario ante el espacio europeo de educación superior, en *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, n.º 2, junio 2010, pp. 69-80, disponible en <<http://www.eumed.net/rev/rejie>>.

33. Cursiva nuestra.

zas, habilidades y competencias». El problema es que se está aplicando esta nueva metodología a todas las áreas por igual, y lo que se está produciendo, por tanto, es la imposición de un determinado modo de ver la docencia a todos los docentes universitarios, estén o no de acuerdo con ese método.

Como se ha dicho, esto es más que discutible. Es cierto que «los conocimientos cambian, pero difícilmente podremos entender esos cambios si no conocemos los fundamentos a partir de los cuales se producen. En Derecho ello es más que evidente: las leyes se modifican y también su interpretación. Sin embargo, la mejor manera de poder entender estos cambios es un conocimiento profundo de la tradición histórica y de sus instituciones básicas».³⁴

A partir de estas premisas pedagógicas, los complejos y burocráticos procedimientos de verificación de los títulos han supuesto el otorgamiento a la ANECA de una serie de facultades que han puesto a todas las universidades españolas a merced de un organismo cuyo funcionamiento ha dejado mucho que desear en todo este proceso. Las exigencias desde la ANECA hacia quienes deben ser evaluados por ella (en el caso de los títulos, las instituciones universitarias) son abrumadoras; sin embargo, la propia ANECA no se ha impuesto este tipo de exigencia a ella misma, y los procesos se han caracterizado por su opacidad, por la falta de respeto a los plazos por parte de la agencia, la escasa motivación de sus decisiones y, en general, la ignorancia y la falta de consideración hacia la legislación que regula en España los procedimientos administrativos, vulnerando en muchos casos las elementales garantías del proceso.

Hago hincapié en este aspecto porque, además, la labor de la ANECA se ha convertido en fundamental y decisiva, habiéndosele otorgado una facultad casi ilimitada para establecer y aplicar los protocolos de verificación y acreditación que tienen que cumplir los planes de estudios elaborados por las universidades.

34. Carreras, F. de, «A cada uno lo suyo: las culpas propias y las culpas de Bolonia», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 4, abril 2009, Iustel, p. 10. En este artículo se critica este modelo pedagógico, y en lo que se refiere a los estudios de derecho, las conclusiones de la Conferencia de Decanos de las Facultades de Derecho de 22 y 23 de mayo de 2007. Critica, además, los posibles efectos del RD 1393/2007 en los estudios de derecho, ya que, siguiendo sus directrices, se podría llegar a diseñar un plan de estudios en el que la mayoría de los créditos serían para conocimientos no específicos del derecho. Como es conocido, un prestigioso grupo de catedráticos de universidad impulsaron un manifiesto («Saquemos los estudios de Derecho del proceso de Bolonia»), que fue firmado por centenares de profesores universitarios, sin éxito en sus pretensiones (puede consultarse en <<http://sites.google.com/site/saquemosderechodebolonia/>>).

Este es un asunto especialmente delicado, puesto que la elaboración de los planes de estudio, como es evidente, pertenece al ámbito de la autonomía universitaria, y, teóricamente, toda la adaptación de los títulos al EEES se llevaba a cabo sobre la premisa del respeto a esta autonomía, que incluso se veía reforzada al no establecerse previamente por la Administración educativa condicionantes sobre dichos planes de estudios. Nos encontramos, sin embargo, que estos condicionantes y limitaciones han llegado después y, además, casi sin control. Esto ha obligado al Consejo de Universidades a jugar un papel de contrapeso frente a la ANECA, de manera que, en ocasiones, las tensiones entre ambas instituciones han sido evidentes, no solamente en el ámbito de las acreditaciones de títulos sino, sobre todo, en el de la acreditación de los profesores universitarios.³⁵

La evaluación de los planes de estudios y la consiguiente elaboración de los informes de evaluación por parte de la ANECA ha traído consigo, por tanto, unas consecuencias sustantivas nada irrelevantes. El mejor ejemplo de ello es la lectura de las sucesivas versiones de los documentos elaborados por la ANECA en los que se establecen los criterios y directrices en los que se basa el proceso de evaluación de las titulaciones oficiales (cuyas periódicas modificaciones han supuesto, por cierto, un quebradero de cabeza constante para los responsables universitarios, además de una evidente violación del elemental principio de seguridad jurídica), en los que podemos constatar cómo el margen de manobra de las universidades se ha visto claramente limitado. Una primera conclusión que podemos sacar de todo ello es que, si la habilitación normativa de la ANECA para ejercer esas competencias es la LOU, en relación con el propio artículo 149.1.30 de la Constitución, cualquier documento, guía o protocolos aprobado por la ANECA debe tener carácter normativo, debe considerarse vinculante y debe publicarse en el correspondiente diario oficial y no simplemente en la página web de la institución, como viene siendo habitual. Las comisiones evaluadoras de la ANECA deben estar también vinculadas a dichos documentos³⁶ (y no, como ocurre en realidad, que se tomen como meras orientaciones).

35. Los conflictos han trascendido a la opinión pública gracias a la actuación de los sindicatos. *Vid.*, p. ej., <<http://fete.ugt.org/andalucia/universidad/pdf/BOLETIN56.pdf>> o la información del diario *Público* del 28 de mayo de 2008: <<http://www.publico.es/agencias/efe/119718/el-consejo-de-universidades-revisara-el-proceso-de-verificacion-de-carreras>>.

36. En ocasiones, las comisiones de la ANECA alegan en sus informes que los documentos son meramente orientativos. Incluso, en el caso de las acreditaciones de profesorado, no se respetan siquiera esas orientaciones, de modo que los verdaderos baremos se desconocen por parte de los interesados.

El proceso de acreditación y evaluación de los títulos oficiales de grado y máster no es un proceso meramente formal, sino que tiene carácter sustantivo. Los criterios a los que ha de responderse se refieren al contenido de las enseñanzas, no a la descripción y estructura de un mero plan de estudios, sino que se obliga a las universidades a concretar qué desean enseñar (y justificar por qué, es decir, la relevancia de la titulación propuesta), para qué enseñan (los objetivos y competencias que deben adquirir quienes frecuenten dichas enseñanzas) y cómo lo hacen (la metodología que emplean, la planificación y la evaluación de las enseñanzas). Y deben hacerlo conforme a los criterios, directrices y orientaciones fijadas por la ANECA, que, evidentemente, pueden condicionar y condicionan no solamente la autonomía universitaria, sino el derecho fundamental a la libertad de cátedra, cuya principal garantía es precisamente la propia autonomía universitaria.

Así, la universidad debe justificar y la ANECA debe evaluar la relevancia del título que se propone, la pertinencia de los objetivos generales y competencias, la claridad y suficiencia de los sistemas que regulan el acceso y la admisión de los estudiantes, la coherencia de la planificación prevista, la adecuación del personal académico y de apoyo, así como de los recursos materiales y servicios, la eficiencia prevista con relación a los resultados esperados, el sistema interno de garantía de calidad encargado de la revisión y mejora del plan de estudios, la adecuación del calendario de implantación previsto. Es evidente que este proceso de evaluación supone una limitación a la autonomía universitaria y a la libertad de cátedra; y, en función de cómo se lleva a cabo esta tarea, la limitación será adecuada o no, proporcionada o no, y afectará al contenido esencial de esos derechos fundamentales o no.

La aplicación uniforme de los mismos criterios a todas las enseñanzas universitarias ha despertado recelos en algunos ámbitos, pero —como ya hemos comentado— singularmente en el jurídico. No pueden aplicarse los mismos criterios metodológicos a las enseñanzas universitarias del derecho que a las de medicina. Sin embargo, no parece que los planteamientos metodológicos de los documentos de la ANECA estén pensados para hacer excepciones.

El contenido positivo de la libertad de cátedra (la posibilidad de determinar el contenido de lo que se enseña), que siempre había sido amplísimo en el ámbito universitario, en contraste con el ámbito no universitario, parece que se rebaja a los niveles de este último. La labor del docente universitario se ve tan

condicionada como la del no universitario, puesto que se acentúan intensamente los límites,³⁷ mediante la fijación por parte de la Administración educativa (Universidad, ANECA y Consejo de Universidades) de unos planes de estudio mucho más detallados, no tanto en lo que se refiere a los contenidos, pero sí al tipo de actividades docentes, a la metodología, y al sistema de evaluación de los estudiantes. Además, tampoco parece respetarse el contenido negativo (de resistencia ante una determinada imposición ideológica o metodológica), puesto que el profesor no puede orientar ideológicamente su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme a sus convicciones, al menos en lo que se refiere a la metodología.

Por otro lado, la imposición de un determinado método pedagógico, de entre todos los existentes ha llevado a formularse preguntas como: «¿La libertad de cátedra del profesor universitario a la hora de aplicar la metodología docente que considere más conveniente cede ante la organización de las enseñanzas que practican las universidades?». ³⁸ No parece que sea así, aunque evidentemente todavía no ha dado tiempo a que este tipo de conflictos se sustancien ante los tribunales.

6. La evaluación de la actividad docente, con especial referencia al ámbito jurídico

Según lo dispuesto en la LOU, la evaluación de la actividad docente es obligatoria para las universidades.³⁹ Con motivo de la implantación de los nuevos

37. Laporta sostenía, a este respecto, lo siguiente: «El diseño de las «guías docentes», las clases «magistrales», los seminarios, las tutorías, etcétera, constituye entre nosotros un raro híbrido entre la ficción y la paranoia. El «maestro», por ejemplo, ha de atenerse a un programa fijo más propio de un electrodoméstico que de un profesor universitario. En cuanto a nuestros seminarios «activos», todavía está riéndose un colega alemán al que dije que muchos tendrían hasta 40 estudiantes. Y la ocurrencia de hacer tutorías a cien almas en un trimestre no es sino un nuevo capítulo de nuestro denodado afán por usar los nombres en vano». Cfr. Laporta, F., «Bolonia somos nosotros», *El País*, 28 de mayo de 2009.

38. Fortes Martín, A., «Bolonia o la Supernova. La «explosión» del proceso de Bolonia y el tránsito del modelo de enseñanza al de aprendizaje», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 4, abril 2009, Iustel, p. 32. En este artículo se critica abiertamente la imposición de la nueva metodología docente, especialmente a los estudios de derecho (pp. 32-39).

39. La Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), modificada por la L.O. 4/2007. De 12 de abril, dice en su artículo 31, apartado 2: «Los objetivos señalados en el apartado anterior se cumplirán mediante el establecimiento de criterios comunes de garantía de calidad

planes de estudio para las titulaciones de grado y máster verificadas por la ANECA, la mayoría de las universidades han revisado sus sistemas de evaluación de la actividad docente,⁴⁰ adaptándolos al EEES y basándose, en la mayoría de los casos, en el programa DOCENTIA de la ANECA.⁴¹

Como ya se ha dicho, la evaluación de la actividad docente resulta especialmente relevante para las universidades en la medida en que la garantía de calidad de sus estudios pasa por asegurar no solo la cualificación de su plantilla de profesores, sino especialmente la calidad de la docencia que en ella se imparte.

Los sistemas de evaluación de la actividad docente son y serán objeto de análisis y evaluación por parte de la ANECA en todas las propuestas de titulaciones que las universidades envían a verificar, conforme a la normativa vigente, en el ámbito de los sistemas de garantías de calidad previstos para cada universidad. En consecuencia, resulta de todo punto relevante cómo la universidad enfoque este aspecto de cara a lograr la verificación de sus títulos universitarios oficiales.

La ANECA parte, en su propuesta, del documento «Criterios y directrices para la garantía de la calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior» promovido por la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).⁴² En dicho documento, entre otras cosas, se afirma lo siguiente, en relación con el aseguramiento de la calidad de la docencia: «Las instituciones deben asegurarse de que los procedimientos de contratación y nombramiento de su personal docente incluyen los medios para verificar que todo el personal nuevo dispone, por lo menos, de un nivel mínimo de competencia. Deben darse oportunidades al personal docente para que desarrolle y amplíe su capacidad de enseñanza y estimularles para que saquen partido de sus habilidades. Las institu-

que faciliten la evaluación, la certificación y la acreditación de: [...] c) Las actividades docentes, investigadoras y de gestión del profesorado universitario». Dicha norma responsabilizó (art. 31.3) a la ANECA y a los órganos de evaluación que la Ley de las Comunidades Autónomas determinase, para llevar a cabo estas evaluaciones. Por otra parte, la misma ley, en su artículo 43.3, indica que los estatutos de las universidades dispondrán de procedimientos para la evaluación periódica del rendimiento docente y científico del profesorado.

40. Ver los diseños de evaluación elaborados por las universidades en <<http://www.aneca.es/actividadesevaluacion/evaluacionenseñanzas/docentia/diseñoevaluaciónuniversidades-.aspx>>.

41. <http://www.aneca.es/media/215769/docentia_modelo_070302.pdf>.

42. <<http://www.enqa.eu/files/ESG%20version%20ESP.pdf>>.

ciones deben proporcionar oportunidades a los profesores de bajo rendimiento para que mejoren sus habilidades de forma que alcancen un nivel aceptable. Deben, así mismo, disponer de los medios que permitan darles de baja de sus funciones docentes si se demuestra que continúan siendo ineficaces».

La propuesta de la ANECA, que, como digo, ha sido asumida sin problemas por casi todas las universidades, pretende, textualmente, «contribuir al necesario cambio cultural en las universidades que supone la evaluación de la actividad docente y potenciar el intercambio de experiencias entre las universidades para la mejora continua de la actividad docente». Esto parece que traerá consigo un cambio de mentalidad, porque hasta ahora, aunque desde los años ochenta se habían implantado procesos de evaluación de la actividad docente, no creo que pueda decirse que se hubieran convertido en algo asimilado como normal por parte de los docentes universitarios españoles, al menos en las áreas de humanidades y de las ciencias jurídicas en particular. De hecho, los conocidos como «quinquenios» de docencia se estaban adjudicando, en la mayoría de las universidades, de modo casi automático, y ahora lo que se pretende es que la evaluación no signifique simplemente cubrir un requisito formal, sino hacerla de un modo más profundo y transparente, en el marco de modelo global de evaluación del profesor, y vinculándolo a las acciones formativas posteriores desarrolladas por las universidades (para mejorar, supuestamente, la calidad de la actividad docente) y con el reconocimiento explícito –a través de los complementos económicos– del buen hacer del profesorado.

La cuestión es sumamente delicada, porque habrá que determinar de modo cuidadoso unos criterios de evaluación objetivos, para no perjudicar a nadie, y habrá que adaptarlos a cada una de las ramas del saber, puesto que no siempre estos criterios serán generalizables. Me temo, sin embargo, que iremos de nuevo hacia la generalización y la aplicación de criterios similares a todo tipo de titulaciones, con los graves inconvenientes que ello supone.

Por otro lado, también es delicado vincular estos resultados de la evaluación a las actividades formativas encaminadas a mejorar la calidad docente, porque si esto supone una incursión en cuestiones metodológicas o en el tipo de actividades docentes que un profesor debe llevar a cabo, podemos entrar en conflicto con la libertad de cátedra del docente, lo cual generará, sin duda, problemas en el futuro. Parece evidente que tendrá repercusión en estos ámbitos, cuando la ANECA, en su propuesta, habla de basar la evaluación en tres ejes:

planificación de la docencia, desarrollo de la enseñanza y resultados. En lo que se refiere al primero y segundo, una lectura atenta del documento nos revela que se trata de intervenir en la esfera de la propia actividad docente del profesor, lo cual, como digo, es bastante delicado, y no parece que puede llevarse a cabo sin más. Habrá que delimitar, en consecuencia, las cuestiones del modo más objetivo posible, y habría que fundamentar muy bien las decisiones que se tomen en este terreno, de modo que esa intervención en un ámbito que está protegido por el derecho fundamental a la libertad de cátedra sea proporcionada, razonable y necesaria.

La nueva metodología docente impuesta por el Proceso de Bolonia ha llevado a tener que recurrir cada vez más a medios técnicos que, por otra parte, ya se venían incorporando a las tareas docentes universitarias. Se trata de facilitar el trabajo del docente y el alumno mediante los adelantos tecnológicos aplicados al ámbito de la educación. Internet, los entornos virtuales de aprendizaje y diferentes herramientas tecnológicas serán los útiles de estudio en la universidad.

De este modo, las universidades han puesto en marcha programas que faciliten a los profesores la reelaboración de su modelo de docencia, haciendo uso de tecnologías innovadoras y nuevas metodologías pedagógicas. Desde las universidades, por medio de las unidades de innovación se impulsan determinadas iniciativas orientadas al profesorado para estimular lo que se ha dado en llamar la calidad y la excelencia universitaria. Parece olvidarse, en este sentido, la importancia de las lecciones magistrales, y la que tiene el propio contenido de la docencia, que debe ser fruto de la investigación del profesor, y se pone mucho más acento en los instrumentos que en el propio contenido de la enseñanza.

Periódicamente se suelen abrir convocatorias en las que los docentes presentan sus proyectos encaminados a mejorar diferentes aspectos relacionados con el proceso de enseñanza/aprendizaje en el ámbito universitario y teniendo como telón de fondo las líneas marcadas por el proceso de Convergencia Europea.

Además, puesto que la participación en este tipo de experiencias se valora muy positivamente en los procesos de evaluación, tanto internos (en la universidad) como externos (por parte de las agencias evaluadoras), la elaboración y participación en los programas y actividades de innovación docente se ha mul-

tipificado en los últimos años, cambiando radicalmente la distribución de los tiempos de dedicación al trabajo de los docentes, especialmente los más jóvenes y los que todavía pueden progresar en su carrera académica. La artificialidad del proceso es más que evidente a la vista de la actitud con que, de modo resignado, los profesores se ven forzados a dedicar tiempo a estas tareas, restándolo a la investigación o a la simple preparación de los contenidos de las enseñanzas.

Por último, y en lo que se refiere a la evaluación de la actividad docente en el ámbito del derecho y las ciencias jurídicas, las universidades deben tener muy en cuenta las peculiaridades de la docencia jurídica, que se aleja enormemente del tipo de docencia que puede impartirse en una facultad de medicina o en una facultad de ciencias. Pensemos, por ejemplo, en la importancia de las clases prácticas en unas titulaciones o en otras. Debe ponderarse, en consecuencia, del modo más adecuado posible, el peso que a cada tipo de actividad se da en la docencia jurídica, porque no puede ser igual que el de otro tipo de docencia.

En este sentido, además, hay que ser muy prudentes con los métodos de innovación docente que se propongan, sobre todo si luego se va a tener en cuenta a la hora de evaluar la calidad de la docencia del profesorado. Habrá algunos medios y métodos que podrán emplearse sin problemas, e incluso será conveniente hacerlo, en las enseñanzas jurídicas (el método del caso, las videoclases, los comentarios de textos jurídicos o sentencias, los seminarios con grupos reducidos de estudiantes, etc.), pero quizá otros no lo sean tanto. Incluso puede haber asignaturas en que unos métodos sean más adecuados y otros no, por lo que había que tener en cuenta todo este tipo de cuestiones a la hora de establecer unos criterios de evaluación de la calidad adecuados en las titulaciones situadas en el ámbito de las ciencias jurídicas.

7. Conclusiones

La implantación del EEES se está llevando a cabo en Europa a diferentes ritmos, aunque formalmente todos los países hayan cumplido el plazo del año 2010. Junto a las exigencias específicas del Proceso de Bolonia, que prácticamente se limitaban inicialmente a la estructura de los estudios universitarios en dos ciclos (grado y posgrado), se han ido añadiendo otros elementos, que

afectan a la metodología docente, a los sistemas de evaluación del alumnado, a los procesos de mejora y control de la calidad de las universidades y de los respectivos títulos, etc.

Algunos de estos elementos deben incorporarse al sistema universitario con prudencia, y no de modo homogéneo. Deben respetarse las peculiaridades de cada rama científica y de cada área de conocimiento, y habrán de ser respetados también derechos fundamentales como el de la libertad de cátedra de los docentes, así como la autonomía universitaria.

Para ello, la actuación de las agencias y organismos encargados de los procesos de evaluación y acreditación deben configurarse con criterios de transparencia, publicidad y objetividad. Su actuación debe estar presidida por esos mismos criterios, respetando escrupulosamente los procedimientos y las garantías de los interesados. Nuestra enseñanza universitaria tiene, sin duda, muchos ámbitos en los que mejorar. Por eso es positivo que se establezcan mecanismos para garantizar la calidad de la enseñanza universitaria, pero no a cualquier precio.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 44, ISSN 1885-5709, 2010

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

378(04)

Carlos Vidal Prado, profesor titular de derecho constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia

es El Espacio Europeo de Educación Superior y su implantación en las universidades españolas

p. 253-283

La implantación del Espacio Europeo de Educación Superior supone un proceso de profunda renovación y cambio en todas las universidades europeas. En este trabajo se analiza la evolución de los objetivos del que se ha dado en denominar «Proceso de Bolonia», primero en el ámbito europeo, y luego en el caso específico de España.

Además, se analizan las repercusiones sobre la labor de los docentes. Aunque parecía que las universidades iban a tener mucha mayor autonomía en el ámbito de la organización de la docencia, la labor, sobre todo, de las agencias de evaluación y acreditación ha limitado considerablemente esta opción. Además, junto a una flexibilización y diver-

sificación de las enseñanzas universitarias, el cambio metodológico impulsado por la normativa aprobada al amparo del EEES supone, sin duda, una incursión en el ámbito de la libertad de cátedra del profesor, que puede dar lugar a nuevos conflictos hasta ahora no experimentados. No se discute en este trabajo que la libertad de cátedra de los docentes universitarios tiene, entre sus límites, el de la necesidad de coordinación y organización de la docencia universitaria. Pero, a la vista de las novedades que, en este ámbito, aporta el EEES, lo preocupante es que los límites de la libertad de cátedra se han incrementado notablemente, y habrá que evaluar si son admisibles o no.

Palabras clave: Espacio Europeo de Educación Superior, autonomía universitaria, libertad de cátedra, innovación docente, evaluación de la docencia.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 44, ISSN 1885-5709, 2010

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

378(04)

Carlos Vidal Prado, professor titular de dret constitucional, Universitat Nacional d'Educació a Distància

es El Espacio Europeo de Educación Superior y su implantación en las universidades españolas

ca L'Espai Europeu d'Educació Superior i la seva implantació a les universitats espanyoles

p. 253-283

La implantació de l'Espai Europeu d'Educació Superior suposa un procés profund de renovació i canvi a totes les universitats europees. En aquest treball s'analitza l'evolució dels objectius del que s'ha denominat «procés de Bolonya», primer en l'àmbit europeu i després en el cas específic d'Espanya.

A més, s'hi analitzen les repercussions sobre la tasca dels docents. Tot i que semblava que les universitats haguessin de tenir molta més autonomia en l'àmbit de l'organització de la docència, la tasca, sobretot, de les agències d'avaluació i acreditació ha limitat considerablement aquesta opció. A més, al costat d'una flexibilització i diversificació dels ense-

nyaments universitaris, el canvi metodològic impulsat per la normativa aprovada a l'empara de l'EEES suposa, sens dubte, una incursió en l'àmbit de la llibertat de càtedra del professor, que pot donar lloc a nous conflictes fins ara no experimentats. En aquest treball no es discuteix que la llibertat de càtedra dels docents universitaris tingui, entre els seus límits, la necessitat de coordinació i organització de la docència universitària. Però en vista de les novetats que, en aquest àmbit, aporta l'EEES, el que més preocupa és que els límits de la llibertat de càtedra s'han incrementat notablement, i cal avaluar si són admissibles o no ho són.

Paraules clau: Espai Europeu d'Educació Superior, autonomia universitària, llibertat de càtedra, innovació docent, avaluació de la docència.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 44, ISSN 1885-5709, 2010

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

378(04)

Carlos Vidal Prado, Associate Professor of Constitutional Law National University of Distance Education

es El Espacio Europeo de Educación Superior y su implantación en las universidades españolas

en The European Space for Higher Education and its Implementation in Spanish Universities

p. 253-283

The implementation of the European Space for Higher Education has entailed a process of profound renewal and change in all European universities. This paper analyzes the development of the objectives of what has been called the «Bologna Process,» first on the European level, and later, in the specific case of Spain.

In addition the paper analyzes the repercussions the process has had on the work of teaching personnel. Although it seemed that the universities were going to have much greater autonomy in terms of organizing teaching, the work of the evaluation and accreditation agencies has had a particularly limiting effect on this option. Furthermore, along with flexibilization and diversification of university teaching, the

methodological change put forward under the body of regulations passed under the aegis of the European Space for Higher Education has undoubtedly meant an infringement on the professor's academic freedom, which may lead to new, hitherto unknown, conflicts. This paper does not question the fact that university teaching personnel's academic freedom has, among other limits, the need to coordinate and organize university teaching. Nonetheless, in view of the novelties that the European Space for Higher Education has provided in this area, it is worrisome that the limits on academic freedom have notably increased. One will have to make an evaluation as to whether such limitations are admissible or not.

Key words: European Space for Higher Education, university autonomy, academic freedom, teaching innovation, teaching evaluation.