



**La Educación Superior en España:
enseñanzas y títulos en el sistema “tradicional” y en el
sistema configurado en el actual proceso de reforma**

Félix Haering Pérez

con la colaboración de Javier García Velasco

- Madrid, julio de 2008 -

1.- Introducción

1.1.- Introducción

2.- El modelo universitario tradicional en España

2.1.-Acotación previa

2.2.- La Ley General de Educación de 1970 (LGE)

2.3.- La Constitución de 1978 y su incidencia en la configuración de las enseñanzas universitarias

2.4.- La Ley de Reforma Universitaria de 1983 (LRU)

2.5.- La Ley Orgánica de Universidades de 2001 (LOU): continuidad y reforma

3. La estructura de las enseñanzas en el denominado modelo tradicional

3.1.- Aspectos generales

3.2.- Títulos oficiales y títulos propios

4.- Hacia un nuevo modelo fruto de la Reforma derivada del proceso de Bolonia y la convergencia europea

4.1.- Marco general

4.2.- La Ley Orgánica de Universidades de 2001 (LOU): aspectos generales y estructura de las enseñanzas universitarias

4.3.- Una primera reforma: Los Reales Decretos 55/2005 y 56/2006

4.4.- La Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades de abril de 2007 (LOMLOU)

4.5.- La nueva y definitiva estructura de enseñanzas y títulos: El Real Decreto 1393/2007

5.- La nueva estructura de las enseñanzas universitarias

5.1.- Consideraciones generales

5.2.- Enseñanzas oficiales de Grado

5.3.- Enseñanzas oficiales de Posgrado

5.3.1.- Master

5.3.2.- Doctorado

5.4.- La verificación y acreditación de los títulos

5.5.- El sistema de garantía de calidad

5.6.- Otras cuestiones relevantes

5.7.- Transición al nuevo sistema: calendario

5.8.- Un primera aplicación: previsiones para 2008-09

6.- Consideraciones finales y conclusiones

Glosario

Bibliografía y enlaces de interés

Capítulo 1

Introducción

1.1.- Introducción.

Este informe tiene como objeto fundamental describir y analizar en sus aspectos básicos el sistema español de Educación Superior y muy en particular todo lo que se refiere a las enseñanzas y títulos de dicho sistema.

Además de esta breve introducción, el informe se desarrolla en una serie de capítulos y puntos tal como figuran en el índice. Se finaliza con un capítulo de conclusiones y se incluyen también un glosario y un apartado de bibliografía sobre la materia.

Aunque luego se incidirá en esta cuestión, es muy importante señalar desde el primer momento que en el sistema español Educación Superior es sinónimo de Educación Universitaria. En nuestro devenir histórico, la Universidad ha cubierto la práctica totalidad de los estudios superiores de forma que habitualmente se hace referencia a nuestro sistema universitario y a su reforma como equivalente a sistema de Educación Superior.

En cuanto al contenido del informe, los capítulos segundo y tercero se centran en lo que se denomina sistema o modelo “tradicional”, entendiéndose que constituye el sistema universitario que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y primeros años del actual ha llegado prácticamente hasta nuestros días. Aunque en su evolución ha conocido muy distintas etapas y características diferenciadas, nos parece justificado abordarlas como un modelo único. En concreto, en el segundo capítulo se trata del sistema en sus líneas generales y en el tercero de las enseñanzas y los títulos.

En ambos casos, se hace referencia a las últimas etapas recorridas a lo largo de todo el período histórico mencionado. Obviamente, por razones de mayor cercanía temporal se mencionan solamente las más recientes y de ellas se presta mucha más atención a la definida por la ley de Reforma Universitaria de 1983, que llega hasta nuestros días que a la que viene marcada por la época anterior y la Ley General de Educación de 1970.

Por otro lado, en un referente político histórico es necesario recordar que la citada en primer lugar se encuentra ya dentro del período de restablecimiento de la democracia que se puede concretar entre los años 1975 (muerte del General Franco) y aprobación de la Constitución democrática de 1978. Por el contrario, la Ley General de Educación de 1970 corresponde todavía a los últimos años del franquismo.

Dado el profundo cambio político que supone la Constitución de 1978, como exponente máximo de la restauración de un sistema democrático en España, así como por la importancia de sus aspectos fundamentales tanto de carácter general como los relativos a la educación, se dedica una atención especial a varios de

esos aspectos en el capítulo segundo, puesto que inciden directamente en la Educación Superior y suponen un cambio importantísimo aunque exista una cierta continuidad con la etapa anterior en el mantenimiento de algunos conceptos relativos a los títulos y las enseñanzas universitarias.

Los capítulos cuarto y quinto abordan la reforma actual, aún en una fase inicial de desarrollo e implementación, que procede y se vincula al movimiento de reforma emprendido por la Declaración de Bolonia(1999) en el continente europeo.

En el capítulo cuarto se describen los distintos pasos normativos que se han ido desde entonces, cuyo primera manifestación se ha situado en la Ley Orgánica de Universidades de 2001. A partir de ahí se sigue un esquema similar en relación a este modelo al utilizado en los capítulos previos para lo que hemos denominado modelo “tradicional” (quizás esa denominación no sea la más precisa, pero en todo caso nos parece adecuada). Al análisis de los aspectos generales de tipo normativo de dicho capítulo cuarto, sigue el capítulo quinto centrado en la estructura de enseñanzas y títulos del nuevo modelo, que se culmina del todo con el Real Decreto 1393/2007 como pieza legal definitiva en su definición.

Entendemos que, aún cuando el nuevo modelo está lejos todavía de ser una realidad, su análisis reviste mayor interés pues supone el modelo del futuro de la universidad y la educación superior española. Por ello, el espacio dedicado a su descripción y análisis es mayor que el dedicado al hasta ahora vigente.

Finalmente, se incluye un último capítulo con algunas reflexiones y consideraciones finales a modo de conclusión de este informe.

Se incluyen, tal como se ha indicado, una breve referencia bibliográfica y un glosario de los términos más relevantes con el contenido de este trabajo.

Capítulo 2

El modelo universitario tradicional en España

2.1.- Acotación previa

El acercamiento a los antecedentes inmediatos del modelo universitario español, obliga a la realización de una matización previa. En efecto y a diferencia de lo que acontece en gran parte de los países de nuestro entorno, la tradición social e incluso académica española ha venido identificando de manera incorrecta los términos educación superior y educación universitaria, confundiendo así el género y la especie o, si se quiere, el todo con la parte. Por obvio que pueda parecer, educación superior no es sino aquella que sucede a la secundaria. Este carácter de postsecundariedad es el que la determina, ello con independencia del establecimiento concreto en el que tal formación se dispense. Así, será universitaria la formación superior impartida en las Universidades, pero ello no

excluye en absoluto la existencia de otras instituciones docentes con muy importante presencia en este nivel educativo.

La incorrecta sinonimia entre ambos términos, todavía hoy subyacente en nuestra sociedad, ha constituido un factor de permanente reivindicación de muchos sectores profesionales cuya formación se había dispensado tradicionalmente en establecimientos no universitarios y que, de manera no siempre acertada, veían - y aun hoy ven- en la integración en la Universidad, una mayor garantía de calidad formativa y, sobre todo, un mayor grado de reconocimiento social de su propia profesión.

2.2.- La Ley General de Educación de 1970 (LGE)

Los primeros pasos en esta tendencia centralizadora a favor de la Universidad fueron dados por la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE). A partir de su promulgación, diversos estudios hasta entonces ajenos al ámbito universitario como los de Periodismo, Bellas Artes, Enseñanzas mercantiles, Ayudantes Técnicos Sanitarios, entre otros, se integraron con cierta celeridad en dicho sector.

En este sentido, es destacable -aún cuando pasa frecuentemente inadvertido- que con anterioridad a la LGE las enseñanzas técnicas eran ajenas al ámbito universitario y se regían por su propia normativa: la Ley de 20 de julio de 1957 sobre Ordenación de las Enseñanzas Técnicas que reservaba a favor de las Escuelas Técnicas de grado medio y superior la impartición de la enseñanza técnica civil de carácter oficial. Será a partir de la LGE, cuando las citadas Escuelas se integraron en las Universidades.

Sin embargo otras previsiones de la Ley, como las referidas a los Conservatorios de Música o a las Escuelas de Arte Dramático no se cumplieron, manteniendo hasta la fecha su estructura singular como enseñanzas de Régimen Especial.

De esta manera, en los últimos treinta años han sido muy numerosos los ejemplos de integración en la Universidad de formaciones que anteriormente le habían sido ajenas, bien por su propia singularidad que requería de especiales instalaciones materiales o de especiales ratios alumno-profesor inasumibles por la estructura universitaria, o bien por tratarse de nuevas disciplinas científicas, artísticas o tecnológicas que carecían de estructura formativa reglada previa.

Sin pretender ahora entrar en el análisis pormenorizado de la cuestión, baste con señalar que este proceso ha llevado aparejado, en no pocas ocasiones, importantes problemas de adaptación, tanto en el aspecto de integración del personal docente como de las propias instalaciones materiales requeridas, que han dificultado y retrasado notablemente la definitiva incorporación de enseñanzas a la Universidad.

En cuanto a la estructura de las enseñanzas universitarias, la LGE las articula en tres ciclos sucesivos. El primero de ellos, dedicado al estudio de disciplinas básicas, de tres años de duración, conducirá a la obtención de los títulos de

Diplomado, Ingeniero Técnico o Arquitecto Técnico. El segundo ciclo, dedicado a la especialización y con una duración de dos años, conducirá a la obtención de los títulos de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto. El tercer ciclo, dedicado a la formación investigadora, requerirá la superación de cursos monográficos y la elaboración y aprobación de una tesis y conducirá a la obtención del título de Doctor.

2.3.- La Constitución de 1978 y su incidencia en la configuración de las enseñanzas universitarias.

Ocho años después de la promulgación de la LGE, la Constitución Española de 1978 vino a propiciar profundos cambios en el mundo educativo español y, en particular, en el universitario.

A este respecto, son de destacar dos principios constitucionales que habrán de tener particular incidencia en la organización universitaria española. Por un lado, el principio de autonomía de las Universidades consagrado en su artículo 27.10, que rompía de plano con el tradicional régimen jurídico administrativo marcadamente centralista hasta entonces imperante. Por otro, la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, contenido en su artículo 149.1.30.

El principio de autonomía universitaria, ahora con fundamento constitucional, habría de venir a transformar profundamente el modelo de universidad napoleónica que venía funcionando en España desde el siglo XIX. El alcance de este principio sería concretado en la Ley y su propia concepción ha sufrido, a su vez, una profunda transformación en estos 30 últimos años formulándose de diferente modo y con progresiva amplitud en las distintas leyes que han regido el mundo universitario desde entonces hasta nuestros días.

La atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre la regulación de los títulos oficiales conforma, asimismo, un panorama singular, al que luego nos referiremos, cuya concreción ha sufrido también una progresiva transformación en estos años, hasta llegar al modelo actualmente vigente.

Además de estos principios es pertinente mencionar el de descentralización política, que supone una reforma profunda de las estructuras existentes. A partir de la aprobación de la Constitución, en los años inmediatamente posteriores, se van a configurar, con muy extensas competencias y responsabilidades, un total de 17 Comunidades Autónomas como instancias de ámbito regional. Esta transformación constituye hoy en día uno de los aspectos de mayor significación de nuestra realidad política, administrativa y social.

2.4.- La Ley de Reforma Universitaria de 1983.

El proceso de transformación en el mundo educativo iniciado por la Constitución habría de culminar, en el ámbito universitario, en la promulgación de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU).

La LRU dotaba a las Universidades de personalidad jurídica propia y concretaba su autonomía en varios planos diferenciados, siempre dentro de los términos establecidos para cada caso por la propia Ley:

- Estatutario, concretado en la elaboración de sus Estatutos y demás normas de funcionamiento interno;
- Autogobierno, que comprende la elección, designación y remoción de sus órganos de gobierno y administración;
- Financiero, dirigido a la gestión y administración de sus recursos;
- De gestión de personal, mediante el establecimiento y la modificación de sus plantillas y la selección, formación y promoción de su personal docente, investigador y de administración y servicios.

Además de lo expuesto, uno de los rasgos más característicos del esfuerzo descentralizador se plasmaba en la facultad de las Universidades para expedir en lo sucesivo sus títulos y diplomas.

Pero quizá la aportación más significativa se encuentra en el nuevo esquema de títulos y planes de estudios que se contiene en su Título IV. En efecto, aún cuando en la LRU se mantiene la estructura cíclica característica de nuestros estudios universitarios, ya esbozada por la LGE e incluso la denominación genérica de los títulos oficiales correspondientes a cada ciclo, la puesta en práctica del principio constitucional de autonomía universitaria va a incidir con profundidad en tan importante parcela.

Por una parte, la Ley vino a clarificar las diferentes enseñanzas a impartir por las Universidades distinguiendo con toda nitidez entre las conducentes a la obtención de títulos oficiales con valor en todo el territorio nacional, de aquellas otras impartidas en uso de su autonomía y que conducen a la obtención de los denominados títulos propios, caracterizados, de modo negativo, por la carencia de valor oficial.

Corresponde al Gobierno, por imperativo de lo establecido en el artículo 149.1.30 de la Constitución antes citado, la creación de cada uno de los títulos que en su conjunto conformarán el Catálogo de títulos universitarios oficiales, así como el establecimiento de las directrices generales que habrán de cumplir los planes de estudios dirigidos a su obtención. Y es aquí donde se hace patente una de las más interesantes aportaciones de la nueva concepción.

Así, mientras que en la tradición normativa profundamente centralizadora a la que anteriormente se hizo referencia, el título universitario y el correspondiente plan de estudios dirigido a su obtención respondían a una concepción unitaria, ahora se diseña un sistema en el que coexisten una diversidad de planes, netamente diferenciados entre sí pero conducentes a la obtención de un mismo título. Quiere ello decir que si apenas cabía antes hacer distinción alguna entre título y plan de estudios -de modo que la formación curricular recibida por el Licenciado en Derecho por una determinada Universidad en nada difería de la recibida por un

estudiante de idéntica licenciatura en otra Universidad- ahora conforman nociones distintas en las que se conjugan la reserva a favor del Estado de la competencia contenida en el artículo 149.1.30 antes enunciado, con el principio de autonomía universitaria consagrado por el artículo 27.10 de la propia Constitución.

2.5.- La Ley Orgánica de Universidades de 2001 (LOU): continuidad y reforma

Pese a su notable importancia en la construcción de un nuevo sistema universitario, la celeridad con la que se sucedió la profunda transformación de nuestra sociedad en esos años, hizo que en poco más de tres lustros la LRU adoleciera de profunda obsolescencia. El papel fundamental que ya había adquirido la Universidad en una sociedad avanzada y en proceso de continua renovación, hacía necesario reforzar su capacidad de liderazgo, dinamizar su eficacia y dotar sus estructuras de mayor flexibilidad.

En este contexto se promulgará la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, (LOU), a la que luego nos referiremos con más detalle, con el propósito declarado de *impulsar la acción de la Administración General del Estado en la vertebración y cohesión del sistema universitario, de profundizar las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza superior, de incrementar el grado de autonomía de las Universidades, y de establecer los cauces necesarios para fortalecer las relaciones y vinculaciones recíprocas entre Universidad y sociedad*, tal y como señala su exposición de motivos.

Esta Ley pretendía articular los distintos niveles competenciales de las Universidades, Comunidades Autónomas y Administración General del Estado, dotando de nuevas competencias a las dos primeras. Así a las competencias que ya tenían las Universidades se venían a añadir otras relativas a la contratación del profesorado, el reingreso en el servicio activo de sus profesores, la creación de centros y estructuras de enseñanza a distancia, el establecimiento de los procedimientos para la admisión de sus estudiantes, la constitución de fundaciones y otras figuras jurídicas para el desarrollo de sus fines y la colaboración con otras entidades para la movilidad de su personal.

Por su parte a las Competencias ya ostentadas por las Comunidades Autónomas, se suman, entre otras, la regulación del régimen jurídico y retributivo del profesorado contratado, con capacidad para establecer retribuciones adicionales, la aprobación de programas de financiación plurianual conducentes a contratos programa y la evaluación de la calidad de las Universidades de su ámbito de responsabilidad.

Por lo demás, la arquitectura básica del sistema no presenta singularidad alguna respecto de la anteriormente vigente, manteniéndose la misma estructura de enseñanzas y títulos que ya ha sido comentada, aunque bien es cierto que se contiene en la Ley una referencia a la estructura de enseñanzas que sea necesario adoptar como consecuencia del proceso de reforma ya por entonces iniciado unos años antes en Bolonia.

Capítulo 3

La estructura de las enseñanzas en el denominado modelo tradicional

3.1.- Aspectos generales.

Como ya se dijo anteriormente, la estructura cíclica característica de nuestra enseñanza universitaria tiene su correlato en los títulos reservados por la Ley para cada uno de los ciclos que la integran.

Así, la superación del primero de ellos dará lugar a la obtención, según los casos, del título de Diplomado, Ingeniero Técnico o Arquitecto Técnico. Por su parte, la superación del segundo ciclo habilitará para la obtención de los títulos de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, en tanto que el tercero conduce a la obtención del de Doctor, manteniéndose por tanto inalterado, tanto en su estructura como en su denominación, el sistema de enseñanzas y títulos creado por la anteriormente citada LGE.

Tales títulos, cuya creación corresponde al Gobierno, gozan de carácter oficial y validez académica y profesional en todo el territorio nacional, sin perjuicio, como se apuntó anteriormente, de la existencia de otros títulos y diplomas correspondientes a otras enseñanzas impartidas por las Universidades en uso de su autonomía y que conducen a la obtención de los denominados títulos propios. Respecto de estos últimos, la normativa estableció de modo expreso que carecerán de los efectos académicos y de los habilitantes para el ejercicio profesional que quedan en exclusiva reservados a los títulos oficiales.

3.2.- Títulos oficiales y títulos propios.

A fin de garantizar debidamente la distinción entre ambas clases de títulos la Ley reguló expresamente que la denominación de los títulos propios en ningún caso podría ser coincidente con la de los oficiales ni inducir a confusión con estos, ni incorporar en su expedición los elementos identificativos a ellos reservados.

Se pretendía con ello garantizar el principio de seguridad jurídica eliminando cualquier confusión sobre el carácter y efectos de enseñanzas que por su propia concepción conducen a títulos por completo diversos, evitando así el eventual nacimiento de infundadas expectativas en los estudiantes.

La nitidez con la que el ordenamiento universitario español distinguió ambas clases de títulos, se concreta aún más en la imposibilidad de que las enseñanzas conducentes a la obtención de un título propio sean convalidadas, ni siquiera parcialmente, por las correspondientes para la obtención de un título oficial.

Esta reserva de efectos académicos y profesionales a favor del título oficial tiene su origen en la propia Constitución española que atribuye en exclusiva al Estado la

competencia para establecer las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales. Tal previsión viene a garantizar el efectivo ejercicio de derechos fundamentales como el de la igualdad en el derecho a la educación y el acceso, también en condiciones de igualdad, al ejercicio profesional en todo el territorio nacional.

Subyace por tanto en el propio concepto de título oficial una salvaguardia por parte del propio Estado que actúa como garante en última instancia de la formación que el título acredita y que se plasma en la repetida reserva exclusiva de efectos académicos y profesionales. De esta manera, se configura un catálogo concreto y preciso de títulos oficiales, determinado en cada momento y que actualmente comprende 124 títulos oficiales.

Esta concepción no obsta para que junto a la formación conducente a la obtención de los títulos oficiales, coexistan otras que aún sin participar de tales características cumplen una importante función social. Es el caso de las restantes enseñanzas impartidas por las Universidades a las que antes se aludió e incluso, de otras dispensadas por otro tipo de centros o instituciones en el marco de la formación permanente.

En resumen, la normativa española atribuye al título oficial un doble efecto académico y profesional en virtud del cual su poseedor goza de la plenitud de derechos académicos a él inherentes, al tiempo que, con carácter general y siempre a salvo de lo que la normativa sectorial pudiera prever, le capacita plenamente para el desempeño profesional. Es obligado señalar que no es esa la situación de otros países europeos en los que esos efectos profesionales de los títulos o no existen o son ciertamente más limitados y condicionados a otros requisitos adicionales.

Capítulo 4

Hacia un nuevo modelo fruto de la Reforma derivada del proceso de Bolonia y la convergencia europea.

4.1.-Marco general

España fue uno de los países firmantes de la Declaración de Bolonia en 1999 y ha sido país miembro del proceso de reforma y del diálogo intergubernamental desarrollado desde entonces en el marco europeo que tomó el nombre de esa ciudad como clave de identificación.

Por lo tanto, desde esa misma fecha arranca el proceso de reforma español del sistema universitario de enseñanzas y títulos. Se trata de un conjunto de acciones y medidas que inciden en distintos actores y planos y se desarrolla en paralelo al del resto de países europeos.

Se describen en los siguientes puntos de este capítulo los principales hitos de ese proceso desde un punto de vista jurídico para el caso de España y siguiendo en ese análisis un orden cronológico de estas disposiciones.

4.2.- La Ley Orgánica de Universidades de 2001 (LOU): aspectos generales y estructura de las enseñanzas universitarias

La LOU constituyó el primer intento de respuesta a la necesidad de un nuevo modelo universitario que sustituyera al de la LRU de los años 80, tal como ya se ha adelantado en el capítulo 2. Como se cita en el propio preámbulo de esta norma, se trata de cohesionar la acción de la Administración del Estado y Comunidades Autónomas como poderes públicos con responsabilidad en el sector y fortalecer la autonomía de las propias instituciones universitarias, además de conseguir un mayor grado de relación y vinculación de éstas con el resto de la sociedad.

En lo que se refiere a la estructura de las enseñanzas, en principio y a pesar de que estamos en un momento posterior a la Declaración de Bolonia, la LOU repite el esquema clásico proveniente de la LRU (Diplomado, Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto y Doctor), con lo que el problema de la reforma a un nuevo modelo se difiere para un momento posterior y se desaprovecha una oportunidad de plasmar ya en la propia Ley un nuevo esquema de enseñanzas y títulos.

El hecho de que se cuente con una sección específica en la Ley (Titulo XIII) denominada "Espacio de Educación Superior" no sirvió para dar pasos concretos en esa necesaria reforma.

Afortunadamente, el artículo 88.2 contiene una habilitación al Gobierno para que, en cumplimiento de los criterios que surjan del proceso de construcción del espacio Europeo, pueda establecer o reformar la estructura de las enseñanzas y títulos oficiales.

Esta habilitación normativa fue la base para la adopción con posterioridad de los Reales Decretos 55/2005 y 56/2005, que son objeto de un breve análisis en el punto siguiente.

Al margen de los aspectos ligados a la estructura de las enseñanzas, la LOU incluye algunas otras cuestiones que merecen un muy breve comentario.

Por un lado, la Ley crea la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), lo que constituye una novedad en la historia de la Educación Superior en España. Es la primera vez que aparece en escena un organismo de estas características que va a constituir un pilar fundamental en el nuevo sistema y que, aunque con un algún cambio posterior, se ha mantenido hasta la definición final del nuevo modelo de enseñanzas.

ANECA se constituye con el status jurídico de fundación, dirigida por un patronato que preside el Ministro del Gobierno responsable de la Educación Superior y en el que participan otras autoridades de ese Departamento. El Patronato designa al Director como máximo responsable de la entidad, que opera en la forma habitual de los organismos de evaluación y siguiendo las pautas propias de estas

organizaciones, sobre la base de actuaciones de expertos independientes procedentes de las propias instituciones universitarias.

Por otro lado, el Consejo de Coordinación Universitaria aparece asimismo en la Ley, si bien el esquema resultante es prácticamente el mismo que viene de la LRU y desarrollo subsiguiente. Constituye un órgano situado en la Administración del Estado pero con participación de los tres niveles de gobierno con responsabilidad en la Educación Superior: Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Universidades.

El Consejo lo preside el Ministro responsable de la Educación Superior y son miembros del mismo los Consejeros responsables de Educación Superior de las 17 Comunidades Autónomas, los Rectores de todas las universidades legalmente constituidas en España (públicas y privadas) y diez personalidades independientes designadas por las Cortes Generales. Por último, el Gobierno designa otros cinco miembros y al Secretario General. Se estructura en dos Comisiones: la Comisión de Coordinación y la Comisión Académica-

4.3.- Una primera reforma: Los Reales Decretos 55/2005 y 56/2006

Tal como se ha indicado, sobre la base de la habilitación legal incluida en la LOU a la que se ha hecho referencia, estos Reales Decretos fueron aprobados por el Gobierno en enero de 2005 y configuran un primer nuevo modelo de estructura de las enseñanzas y los títulos. Además de en esa habilitación, se fundamentan asimismo en el artículo 149.1.30 de la Constitución de 1978, en el que se recoge la competencia del Estado para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales.

Estas disposiciones consagran por vez primera la estructura en dos niveles (Grado y Posgrado) y tres ciclos (Grado, Master y Doctorado) propios del nuevo sistema que va extendiendo por los países europeos.

Los títulos de Grado se organizan en un total de 180 a 240 créditos, sobre unas directrices generales para cada uno de ellos aprobadas por el Gobierno con previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria y homologación posterior por ese mismo organismo. En su conjunto, se irá conformando un catálogo de títulos, con un proceso de sustitución de los antiguos por los nuevos que se vayan aprobando. Dentro de cada título se contempla la existencia de “menciones”, o lo que podemos considerar como especializaciones en sentido general dentro de una misma área científica.

En ese sentido, el modelo que se proponía mantiene una línea de continuidad con el que se intenta reemplazar al recoger esta característica esencial de lo que se ha llamado el sistema “tradicional” universitario de títulos y enseñanzas.

El Posgrado, Master y Doctorado, se organiza de forma mucho más flexible, con una duración para el Máster de 60-120 créditos (uno a dos años de duración) y sin existencia de directrices generales, salvo en aquellos casos en que el título habilite para el ejercicio de una profesión. Por otra parte, no hay que olvidar la

importantísima novedad que para la estructura de nuestros estudios oficiales supone la aparición del tramo del Máster, hasta entonces inexistente como tal.

No obstante, hay que señalar de forma expresa que el modelo dibujado para el Grado no se llevó a la práctica y quedó ya sobrepasado con la nueva y definitiva ordenación académica contenida en las normas que se aprobaron posteriormente: La Ley de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades de 2007 y el Real Decreto 1393/2007, a los que se refieren los puntos que siguen.

Sin embargo, de acuerdo con las previsiones del Real Decreto 56/2007, relativo a las enseñanzas de posgrado, se aprobaron e iniciaron durante los cursos 2006-07 y 2007-08, un buen número de Másteres oficiales en las universidades españolas hasta un número cercano al millar, al que hay que añadir los que se han aprobado para el próximo curso 2008-09, dado que el Real Decreto 1393/2007 contempla que para los títulos de Máster se mantenga de forma excepcional el sistema regulado en el Real Decreto 56/2007. A partir del año próximo, para los títulos que se vayan a implantar en 2009-10, se utilizará ya en exclusiva el procedimiento establecido por el Real Decreto 1393/2007.

4.4.- La Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades de abril de 2007 (LOMLOU)

Las insuficiencias de la LOU aconsejaron la modificación de esta Ley Orgánica mediante una nueva Ley Orgánica que fue aprobada definitivamente por el Parlamento a principios de 2007 y promulgada en abril de ese mismo año.

Esta norma aborda y modifica un amplio espectro de muy variadas cuestiones incluidas en la LOU. De todas ellas haremos algunas referencias a las que tienen relevancia para el objeto de este informe.

Se integra ya en esta norma con rango de Ley la estructura de enseñanzas que ya había sido objeto de los Reales Decretos de 2005 (Grado, Máster y Doctorado) y que aparece recogida como una nueva redacción de los artículos 37 y 38.

Se introduce, por otra parte, el concepto de verificación de las propuestas de títulos oficiales, que luego va a ser objeto de desarrollo por el Real Decreto 1393/2007 y que constituye una novedad. Con ello se apunta ya hacia un sistema abierto, distinto de lo que ha sido en nuestra tradición universitaria el catálogo de títulos. Ese nuevo concepto será plenamente desarrollado en el Real Decreto.

En todo caso, se mantiene la dicotomía títulos oficiales y títulos propios, que son todos aquellos que quedan fuera del esquema que se regula y que las instituciones, en virtud de su autonomía, tienen plena capacidad para establecer. En este punto concreto, hay una cierta continuidad que sin embargo podrá evolucionar en distinto sentido: al establecer un sistema más abierto la divisoria entre unos y otros previsiblemente será más fácil de franquear, aunque esto es más una presunción, obviamente que una certeza y sólo la evolución en un futuro inmediato permitirá o no confirmar.

Por otro lado, en relación al Espacio Europeo de Educación Superior, la LOMLOU consagra el crédito europeo como unidad de medida académica en el sistema de títulos oficiales, así como el suplemento europeo al título como documento explicativo del recorrido académico del estudiante. Ambas cuestiones se han convertido en referentes básicos del movimiento de reforma iniciado en Bolonia.

Adicionalmente, hay algunas otras cuestiones de interés. Una de ellas es el cambio de status legal de ANECA, que deberá reconstituirse como Agencia Pública estatal, sometida a las previsiones de la Ley aprobada en 2006 sobre este tipo de organismos públicos.

Esta modificación obedece al objetivo de dotar a esta entidad de un carácter público mucho más definido, lo que en el modelo de fundación resulta mucho más impreciso por cuanto se mueve en el ámbito del derecho privado. El modelo de agencia pública se sitúa de forma muy definida en el sector de la Administración Pública y se somete al derecho administrativo.

Por lo demás, el esquema general del organismo no ha de cambiar de forma sustancial, ni su operatividad en el desarrollo de las funciones asignadas. En todo caso, la transformación aún no se ha producido en el momento en que se escribe este informe.

Otra muy relevante es un nuevo esquema de organismos de coordinación con la división del anterior Consejo de Coordinación Universitaria en dos organismos: La Conferencia General de Política Universitaria, compuesta básicamente por representantes del Ministerio responsable de Educación Superior y representantes de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas responsables de esa misma área y que se centrará en cuestiones de política universitaria y el Consejo de Universidades, compuesto por los Rectores de las universidades y que se centrará en cuestiones de índole más académica. En ambos casos la presidencia de los dos organismos corresponde al Ministro responsable de Educación Superior.

Las razones de esta división se encuentran ya en cierto modo en la existencia de las dos comisiones que operaban en el seno del organismo. De esta manera, se separa de forma más tajante los dos ámbitos en los que el Consejo de Coordinación llevaba a cabo sus funciones: el de política universitaria y el de coordinación académica. Para el primero se adopta un modelo que ya se utiliza en otras áreas de la acción del Gobierno mientras que el segundo mantiene los esquemas de antes pero en el seno de un organismo consultivo más plenamente diferenciado.

4.5.- La nueva y definitiva estructura de enseñanzas universitarias: El Real Decreto 1393/2007

Establecidos unos principios generales en la LOMLOU, es posible abordar ya el sistema definitivo de estructura de las enseñanzas y los títulos oficiales, lo que se hace poco tiempo después con la aprobación del Real Decreto 1393/2007, en concreto en octubre de ese mismo año.

El Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, se configura como una de las normas esenciales del proceso de reforma en España y desde luego como la norma fundamental en lo que se refiere a la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias y títulos oficiales.

Con esta disposición se puede decir que, a partir de ese momento, la iniciativa del proceso se desplaza a las universidades y a todo el entramado institucional que se instaura en la misma, en cuanto a la preparación, análisis, aprobación y puesta en marcha de las nuevas enseñanzas oficiales en el sistema universitario español.

Este Real Decreto supone una reglamentación completa de los tres niveles (Grado, Master y Doctor) en que se estructura la nueva ordenación. Deroga a los aprobados con anterioridad sobre estas mismas materias (Reales Decretos 55/2005 y 56/2006) ya que más que complementar y modificar estas disposiciones regula de nuevo detalladamente todo el sistema de establecimiento de enseñanzas y títulos oficiales, con algunas modificaciones importantes que se irán mencionando.

Es asimismo procedente señalar como cuestión de índole general que esta norma se refiere estrictamente a las enseñanzas y títulos de carácter oficial que constituyen su objeto. Tal como expresamente se determina en su Disposición Adicional Undécima, las universidades tienen además plena autonomía para organizar otros estudios y programas conducentes a la obtención de otros títulos. En todo caso, su denominación e incluso el formato del documento final no podrán ser los mismos que los títulos oficiales regulados en el Real Decreto, ni inducir a confusión con respecto a ellos. En términos de principio, existe continuidad en este tema específico con la situación anterior.

En el siguiente capítulo se analizan con mayor detenimiento y extensión todos los aspectos de importancia contenidos en esta disposición.

Capítulo 5

La nueva estructura de las enseñanzas universitarias

5.1.- Consideraciones generales

La nueva estructura de las enseñanzas universitarias oficiales en España queda establecida, de igual forma que ya lo habían hecho los Reales Decretos 55/2005 y 56/2005 y el artículo 37 de la Ley de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades, en los tres ciclos ya definidos: Grado, Máster y Doctorado.

A lo largo de los diferentes apartados de este capítulo se describen las principales características de cada uno de esos ciclos y los procedimientos que se determinan para la aprobación de los programas y títulos concretos en las

distintas áreas científicas por cada institución, así como otras cuestiones de importancia en relación al diseño del nuevo sistema que se incluyen en el Real Decreto 1393/2007.

Antes de entrar en las previsiones que se fijan para cada caso resulta obligado mencionar algunos aspectos de carácter general de esta ordenación.

Por un lado, es importante destacar que se menciona expresamente en el Real Decreto que esta norma se concreta la adaptación del sistema español al Espacio Europeo de Educación Superior, tal como éste se ha venido definiendo en lo que se ha denominado el proceso de Bolonia, si bien es cierto que hay otras cuestiones adicionales a tener en cuenta en la configuración de dicho Espacio al margen de las que se contienen en el Real Decreto.

Por otro lado, se abordan en el texto otros temas que conviene citar aunque sea de forma breve. Se mantiene la responsabilidad de la expedición de los títulos a los rectores de las universidades (en nombre del Rey, es importante no olvidar esta condición). Además, se hace referencia a una norma específica futura del Gobierno sobre formato, texto y procedimiento de expedición del documento en que se materializa el título.

Por cierto, es oportuno advertir que el texto contiene asimismo en este punto, recogiendo el precedente de los Reales Decretos 55/2005 y 56/2005, una mención a la posible expedición de títulos conjuntos de dos o más instituciones universitarias, sean españolas o españolas y extranjeras. Se trata de una cuestión de relevancia en el contexto de programas tales como Erasmus Mundus u otros de ámbito y alcance internacional.

Es importante reseñar que en esta norma se establecen los principios y definiciones clave de todo el proceso de aprobación de las enseñanzas y títulos. En ese sentido, entre otras, se recoge la de “plan de estudios”, de larga tradición en nuestra legislación universitaria al igual que sucede con el concepto de “autorización”.

También, no obstante, aparecen conceptos enteramente nuevos, destacando entre ellos los de “verificación” y “acreditación”, que se desarrollan en los puntos y apartados siguientes de este capítulo. La creación de un registro público de Universidades, Centros y Títulos (en sus siglas abreviadas RUCT) y la desaparición del catálogo de títulos, elemento de muy larga tradición en nuestro sistema, son igualmente aspectos de enorme significación en el nuevo modelo que se configura.

Por último, cabe resaltar como otro aspecto relativamente nuevo, el énfasis y el papel muy relevante que se atribuye al reconocimiento y transferencia de créditos como instrumento clave para la promoción de la movilidad, cuestión capital en la efectiva consolidación del Espacio Europeo de Educación Superior.

5.2.- Enseñanzas oficiales de Grado

El primer ciclo de enseñanzas universitarias o enseñanzas de Grado (término que constituye una novedad en nuestro sistema) tiene como objetivo proporcionar al estudiante una formación básica en una o varias disciplinas, orientada a la preparación para el ejercicio de actividades profesionales.

Al final de este ciclo se obtiene el título de Graduado o Graduada. Su denominación literal será Graduado/a en T por la Universidad de U, siendo T la denominación precisa del título o programa (por ejemplo Biología), tal como se inscriba en el RUCT y U la universidad en la que el estudiante finaliza los estudios, incluyendo prácticas o pruebas finales en su caso, y expide el título. Un ejemplo posible podría ser “Graduado en Biología por la Universidad Complutense de Madrid”.

Las enseñanzas de Grado tendrán una duración de 240 créditos, incluyendo en ese número todos los requisitos y elementos contenidos en el plan de estudios: materias obligatorias, optativas, períodos de prácticas externas, trabajo de fin de Grado (obligatorio) y otras actividades formativas. Esta determinación supone una duración de 4 años y un cambio respecto a lo previsto en el Real Decreto 55/2205.

El tema de la duración de este primer título ha sido objeto de una muy amplia discusión y polémica en nuestro país. En concreto, la posibilidad de fijar la duración en 3 años o dejarlo entre 3 y 4 años, ha sido una alternativa preconizada por algunos sectores de opinión. Finalmente, en la decisión de fijar este período en 4 años ha tenido mucho peso la necesidad de aceptación social de los nuevos programas y al hecho de que en su mayor parte los programas tradicionales de Licenciaturas y equivalentes tenían una duración de 5 años, lo que implicaba una excesiva reducción en comparación a ese modelo.

Se contempla una excepción expresa en aquellas enseñanzas en las que exista normativa de la Unión Europea que imponga un mayor número de créditos o años de duración.

El Real Decreto establece que cualquier propuesta de plan de estudios de un título de Grado debe enmarcarse en una de las cinco grandes ramas del conocimiento siguientes: Artes y Humanidades, Ciencias, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Jurídicas e Ingeniería y Arquitectura.

En el caso de un plan de estudios de carácter multidisciplinar, se adscribirá a la rama que resulte predominante en el conjunto.

De los 240 créditos fijados, es obligatorio que 60 como mínimo sean de materias de formación básica, y de ellos 36 como mínimo de la misma rama a la que el programa esté adscrito. En cuanto a prácticas externas no pueden sobrepasar los 60 créditos en ningún caso. Por último, el trabajo de fin de Grado, que tiene carácter obligatorio como se ha indicado, debe situarse entre 6 y 30 créditos.

Cuando el estudiante se transfiera a otro programa las materias de formación básica cursadas en la misma rama serán siempre reconocidas en el nuevo programa. En cuanto al reconocimiento de otro tipo de materias queda a la decisión de las propias universidades.

El objeto de esta previsión específica es favorecer la posibilidad de que el estudiante pueda cambiar de programa sin excesivas pérdidas y se reduzca la tasa de abandono de estudios antes de su finalización.

5.3- Enseñanzas oficiales de Posgrado

5.3.1.- Máster

Las enseñanzas de Máster tienen como finalidad la adquisición de una formación avanzada de carácter especializado o multidisciplinar, orientada hacia la especialización académica o profesional o de formación en tareas investigadoras.

Al final de este ciclo se obtiene el título de Máster Universitario. Su denominación literal será Máster Universitario en T por la Universidad de U, siendo T la denominación precisa del título o programa, tal como se inscriba en el RUCT y U la universidad en la que el estudiante finaliza los estudios, incluyendo prácticas o pruebas finales en su caso y expide el título. Un ejemplo posible podría ser "Master Universitario en Química Orgánica por la Universidad Complutense de Madrid".

Las enseñanzas de Máster tendrán una duración de entre 60 y 120 créditos, incluyendo todo tipo de actividades: materias obligatorias, materias optativas, seminarios, prácticas externas y trabajo de fin de Máster (que tendrá carácter obligatorio y comprenderá entre 6 y 30 créditos).

En cuanto al acceso a las enseñanzas de Máster, es necesario estar en posesión de un título universitario oficial español o de otro país del espacio Europeo de Educación Superior, siempre y cuando ese mismo título permita acceder en ese país a este tipo de programas. Del mismo modo podrán acceder a estos programas estudiantes de otros países que posean un nivel equiparable al de los títulos españoles. La universidad podrá tomar esta determinación sin necesidad de que el estudiante en cuestión formule una petición formal de homologación de título extranjero en la forma en que este sistema funciona en España.

En todo caso, en estos supuestos la admisión a un Máster concreto no tendrá ningún efecto respecto a la validez para otros fines de los títulos previos que posea el estudiante y que han sido tomados en consideración para la admisión.

En cada programa de Máster han de figurar los requisitos específicos de admisión al mismo así como los procedimientos que han de seguirse en ese proceso.

Conviene recordar como cuestión de tipo general que la introducción de enseñanzas oficiales de Máster en nuestro sistema universitario es una novedad muy significativa puesto que no se contaba hasta el momento con este tipo de título en el sistema anterior, tal como se ha descrito en capítulos anteriores. Esta

introducción va a implicar con toda seguridad una profunda modificación en como se organizan las enseñanzas y en muchos otros aspectos de nuestra realidad universitaria.

5.3.2.- Doctorado

Las enseñanzas de Doctorado tienen como finalidad la formación avanzada del estudiante en las técnicas de investigación y pueden incorporar todo tipo de actividades orientadas a la formación investigadora, además de la elaboración y presentación de una tesis doctoral o trabajo original de investigación.

La denominación precisa del título de Doctor será de Doctor/a por la Universidad U, siendo U el nombre de la Universidad que expide el título de Doctor. De acuerdo con la legislación que desarrolle toda la problemática de expedición de títulos será posible añadir alguna referencia acerca de la disciplina en la que se ha elaborado la tesis doctoral.

Las enseñanzas de Doctorado se estructuran, según el Real Decreto, en lo que se denomina Programas de Doctorado, conjunto organizado de actividades formativas y de investigación que permiten obtener el título de Doctor.

El acceso a Doctorado podrá hacerse por distintas vías:

-los estudiantes con título de Grado o equivalente pueden acceder al Programa de Doctorado desde su inicio.

-los estudiantes con título de Máster o equivalente pueden acceder directamente al periodo de investigación del Programa de Doctorado.

-los estudiantes con 60 créditos de enseñanzas de Máster pueden acceder asimismo al período de investigación del Programa de Doctorado.

-al mismo tiempo, las universidades establecerán los procedimientos y requisitos de admisión a cada uno de los Programas de Doctorado.

Asimismo, las universidades elaborarán reglas específicas acerca de las condiciones y procedimientos aplicables a la preparación de la tesis doctoral y su evaluación.

Por último y en lo que se refiere a este tipo de enseñanzas, el Real Decreto contempla la posibilidad de que se pueda añadir en el título de Doctor la mención "Doctor europeo" cuando concurra alguna de las circunstancias que se detallan de forma precisa en el propio texto de la disposición: estancia en otro país durante parte del período de investigación y elaboración de la tesis, confección de un resumen de la tesis en otra lengua europea no oficial en España o que en el tribunal de evaluación de la tesis doctoral figuren profesores procedentes de instituciones de otros países europeos.

5.4.- La verificación y acreditación de los títulos

El Real Decreto establece que las propuestas de enseñanzas y títulos de los niveles de Grado, Máster y Doctor elaboradas por las propias universidades deberán ser sometidas a una fase de verificación y acreditación en la forma en que se determina en su articulado.

En la elaboración de la propuesta de plan de estudios y título, las universidades han de actuar conforme determine a este respecto su propia normativa, en cuanto al procedimiento y órganos con competencia para ello. En definitiva, serán las propias instituciones las que determinen las responsabilidades y funciones de sus órganos internos en relación a las propuestas de títulos.

A este respecto, es importante señalar que como regla general las universidades no contenían disposiciones sobre esta materia en sus normas de autogobierno (estatutos y normativa complementaria), por lo que se han aplicado previsiones de tipo genérico. No obstante, cabe indicar en relación a esta cuestión que, con carácter habitual, las propuestas suelen surgir de los departamentos y además de los pasos intermedios que se contemplen, lo más frecuente es que su aprobación definitiva corresponda a la Junta de Gobierno.

Por otro lado, es de esperar que en los próximos tiempos se aprueben en las universidades reglas específicas que determinen los órganos responsables en el seno de las universidades para este tipo de propuestas, tanto en lo que se refiere a su elaboración inicial como en cuanto a la aprobación definitiva.

En la fase de verificación y acreditación tiene un protagonismo muy destacado la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), organismo público de evaluación de la calidad citado en los apartados relativos a la Ley Orgánica de Universidades y a la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades. De forma expresa en el Real Decreto se determina que este organismo elaborará los protocolos con las reglas y procedimientos detallados necesarios para el desarrollo de esta fase.

Esos protocolos fueron aprobados por ANECA con anterioridad al desarrollo de la primera ronda de presentación de propuestas para el curso 2008-09, de forma que pudieran ser conocidos por la comunidad universitaria. En ellos se detallan cuales son los criterios y pautas con los que se van a contrastar dichas propuestas. Estas orientaciones pueden consultarse en la página web de ANECA (www.aneca.es , “Protocolos, pautas y procedimientos de evaluación”).

Es preciso añadir que el trabajo de evaluación puede comprender tanto una comprobación sobre la base de la documentación aportada como visitas a la propia institución. Los expertos son profesores de la universidad con prestigio acreditado, que han aceptado de forma voluntaria participar en los procesos de evaluación. Por el momento no han participado expertos internacionales aunque cabe esperar que su presencia se incremente en el futuro.

Del mismo modo actúan y se determinan los miembros de las comisiones que han de resolver los recursos que se presentan ante el Consejo de Universidades

frente a las resoluciones de verificación que se adopten en primera instancia. La única salvedad es que no pueden ser personas que hayan participado en la evaluación inicial.

Por otro lado, en el texto del propio Real Decreto se contiene un Anexo con instrucciones específicas del tipo de datos e información que deben incluirse en la Memoria de solicitud de título oficial que han de elaborar las universidades para cada una de sus propuestas (se adjunta como Anexo I a este informe el texto completo de esa Memoria).

El procedimiento de verificación establecido en el Real Decreto incluye una serie de etapas y pasos que se desarrollan del siguiente modo:

-La Universidad envía la propuesta detallada de título y plan de estudios con la información requerida al Consejo de Universidades que tiene que pronunciarse sobre la adecuación de la propuesta a los protocolos elaborados.

-El Consejo de Universidades puede determinar que la propuesta es aceptable o que necesita mayor elaboración y conceder un plazo adicional de 10 días para ello.

-El Consejo de Universidades remite la propuesta a ANECA.

-ANECA realiza una evaluación de la propuesta a través de comisiones integradas por expertos del campo académico de reconocido prestigio.

-ANECA envía a la universidad un primer informe de evaluación que puede tener carácter de favorable o desfavorable y que puede asimismo contener distintas recomendaciones.

-La universidad presenta alegaciones y observaciones a ese primer informe en el plazo de 20 días.

-ANECA elabora su informe definitivo de evaluación con una conclusión final (favorable o desfavorable), teniendo en cuenta las alegaciones de la universidad al primer informe y lo remite al Consejo de Universidades

-El Consejo de Universidades, sobre la base de un informe de evaluación favorable, la información contenida en la propuesta, la coherencia de la propuesta y el conjunto de las previsiones del Real Decreto, adoptará una resolución de verificación, positiva o negativa, que se transmitirá al Ministerio responsable de la Educación Superior (en este momento el Ministerio de Ciencia e Innovación) a la Comunidad Autónoma correspondiente y a la propia universidad.

-La universidad podrá presentar una reclamación contra dicha resolución ante la Presidencia del Consejo de Universidades. Si el Consejo admite la reclamación, ésta será examinada por una comisión de expertos designada por el Consejo y de la que no pueden formar parte los miembros de la comisión de ANECA que han realizado la primera evaluación. La comisión podrá rechazar o aceptar dicha

reclamación y en este segundo supuesto pedir a ANECA que reexamine la propuesta.

-ANECA emitirá un último informe de evaluación, si es el caso, y lo enviará al Consejo de Universidades

-El Consejo dictará resolución de verificación sobre la base del informe de evaluación. Si es positiva, informará a los organismos mencionados anteriormente para ese supuesto. Si es negativa informará a la Comunidad Autónoma y a la universidad.

En los casos en que la verificación sea positiva y una vez la Comunidad Autónoma autorice la propuesta, el Ministerio responsable de Educación Superior la elevará al Gobierno para que se efectúe, por medio de acuerdo del Consejo de Ministros, la inscripción del título con su denominación y su carácter oficial en el Registro de Universidades, Centros y Títulos.

La inscripción en el RUCT otorga al título concreto el carácter de título acreditado por un período máximo de seis años, desde la fecha de inscripción.

Se acompañan como Anexos II y III a este informe un resumen de los pasos descritos para los procedimientos respectivamente de verificación y de acreditación.

Como complemento de esta información se añade un Anexo IV con la lista completa de las universidades españolas catalogadas legalmente como tales en estos momentos.

La renovación de la acreditación del título requerirá un nuevo informe de evaluación positivo antes de que transcurra ese plazo. Ese informe podrá ser realizado por la ANECA u otros órganos de evaluación designados por Ley de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Es importante señalar que el Real Decreto contempla que la Conferencia General de Política Universitaria apruebe unos criterios de coordinación y mutuo reconocimiento en relación a esos informes de evaluación distintos del inicial, atribuido en exclusiva a ANECA.

Es asimismo significativo resaltar que se encomienda a ANECA y a los órganos de evaluación que las Comunidades Autónomas hayan designado, la realización de una labor de seguimiento a lo largo del período en relación a los títulos acreditados, de forma que en el momento de realizar el segundo y sucesivos informes de evaluación dispongan de información previa sobre los programas y su desarrollo.

En ese sentido, la iniciativa corresponde a la institución universitaria que es quien debe dar el primer paso en ese sentido.

En todo caso, dado que esta previsión legal no ha tenido virtualidad práctica por el momento en razón de la muy reciente aplicación del sistema, cabe suponer que

en un próximo futuro se dictarán instrucciones concretas acerca de la renovación de la acreditación inicial. Por otro lado, 11 Comunidades Autónomas han creado hasta ahora organismos públicos de evaluación (en el siguiente punto se citan de forma específica).

En el supuesto de que las universidades aprueben modificaciones sobre las propuestas verificadas y acreditadas, dichas modificaciones serán notificadas al Consejo de Universidades, quien a su vez las remitirá a ANECA.

ANECA realizará una valoración acerca de si esas modificaciones suponen un cambio sustancial sobre la propuesta inicialmente aprobada. En caso de que se entienda que suponen un cambio sustancial, se informará a la universidad de que deberá presentarse como una propuesta nueva y someterse al procedimiento expuesto en los párrafos anteriores.

5.5.- El sistema de garantía de calidad

Tal como se ha reflejado en el punto anterior, los organismos de garantía de calidad (ANECA como organismo de carácter nacional u otros organismos similares) juegan un papel clave en el funcionamiento del marco establecido por el Real Decreto para la aprobación y puesta en marcha de los distintos títulos oficiales elaborados por las universidades.

Dicho papel se fundamenta en la necesidad de que las instituciones respondan ante la sociedad del uso de los recursos que les son asignados por las autoridades en los distintos niveles de responsabilidad establecidos.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades, ANECA se adaptará el status jurídico de Agencia Estatal, con la condiciones y características que la Ley de Agencias Estatales de 2006 estableció para este tipo de organismos públicos.

Hasta el momento actual, se han creado por las Comunidades Autónomas un total de 11 organismos públicos de garantía de calidad en sus 11 de esas Comunidades: Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Cataluña, País Vasco, castilla-León, Castilla-La Mancha y Canarias.

5.6.- Otras cuestiones relevantes

Además de los aspectos fundamentales ya comentados, se incluyen en el texto del Real Decreto referencias a algunas otras cuestiones que merece la pena comentar, aunque sea de forma muy resumida. Son las siguientes:

-Se ratifica el uso del sistema europeo de créditos en las nuevas enseñanzas, ya regulado en el caso de España en un Real Decreto aprobado en 2003.

-En cuanto al uso de calificaciones, se dispone el uso de las calificaciones numéricas ya reguladas en la misma norma citada en el punto anterior para los

niveles de Grado y Máster, mientras que para el Doctorado se establece una escala en el propio texto del Real Decreto de “no apto”, “aprobado”, “notable” y “sobresaliente”, con la posibilidad sólo en este último supuesto de añadir la mención “cum laude” si existe plena unanimidad en ese sentido en el tribunal calificador de la tesis doctoral.

-Se menciona el suplemento europeo al título, ya regulado en la citada disposición de 2003

-Se confirma el sistema de precios públicos que se aplicará a las enseñanzas oficiales, tal como se determina en la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades. Se trata de una competencia de las Comunidades Autónomas, dentro de los límites que fija anualmente la Conferencia General de Política Universitaria.

-Se establece una excepción al sistema descrito de establecimiento y aprobación de enseñanzas universitarias oficiales para el caso de las profesiones reguladas, es decir aquellas que exigen la posesión de un título de Grado o Máster determinado para el acceso y ejercicio de la profesión. En estos supuestos, se sigue un esquema distinto del descrito anteriormente.

El Gobierno fijará en estos casos unas condiciones generales a las que deberán ajustarse todas las propuestas de planes de estudios y títulos, previo informe del Consejo de Universidades. En el caso de que existan colegios o asociaciones profesionales se tendrán en cuenta las sugerencias y observaciones que formulen estas entidades.

A partir de ese punto, se aplicará el esquema general y procedimiento establecido descrito a lo largo de este apartado.

5.7.- Transición al nuevo sistema: calendario

El Real Decreto contiene una serie de previsiones acerca del calendario de transición al nuevo sistema y a la desaparición de las enseñanzas oficiales establecidas en conformidad con el sistema anterior.

En síntesis son las siguientes:

-La implantación de las nuevas enseñanzas podrá realizarse de manera progresiva o completa, dejando a cada universidad que adopte el esquema más adecuado a sus circunstancias y preferencias.

-En los títulos que facultan para el ejercicio de profesiones reguladas, las directrices generales existentes en el sistema anterior seguirán siendo válidas en tanto no se aprueben por el Gobierno las condiciones generales para cada título citadas en el punto anterior.

-Las enseñanzas del modelo anterior quedarán completamente extinguidas en su totalidad en septiembre de 2015.

-En el curso académico 2010-2011, es decir en octubre de 2010, no se podrán ofertar plazas de nuevo ingreso en las enseñanzas organizadas por el sistema anterior conducentes a los títulos de Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Diplomado, Arquitecto Técnico e Ingeniero Técnico.

-Esto significa que la transición al nuevo sistema habrá de realizarse y completarse en los tres cursos inmediatos a partir de la aprobación del Real Decreto: 2008-09, 2009-10 y 2010-11, de forma que como se ha señalado concluya al inicio de este último.

Estamos, por consiguiente ante un esfuerzo de considerables proporciones. Sin duda, será factor esencial para que ello sea posible, la existencia de una enorme labor de preparación para la reforma, desarrollada por medio de multitud de actividades de todo tipo a lo largo de los últimos años y en la que ha existido una amplísima participación de los sectores involucrados.

5.8.- Una primera aplicación: previsiones para 2008-09

En el momento en que se redacta este informe, se está culminando la primera ronda de solicitudes de propuestas concretas de títulos y planes de estudio formuladas por distintas universidades españolas cara a su implantación en el curso académico 2008-09 y aunque es demasiado pronto para analizar con profundidad la experiencia del funcionamiento del sistema elaborado por el Real Decreto, cabe efectuar algunos comentarios al respecto.

Por un lado, las propuestas de nuevos títulos que se han presentado por parte de las universidades han alcanzado una cifra modesta, en concreto un total de 206. Conviene recordar que el número actual de planes de estudio en vigor, sobre la base del sistema "tradicional", se sitúa en una cifra cercana a un total de 3.000.

Ello significa (aunque ambos sistemas no sean comparables del todo en cuanto a números totales) que las solicitudes de esta primera ronda no llegan ni al 10% del total que puedan alcanzarse al final del proceso. Hay que recordar que solo algo más de la mitad de las universidades existentes han presentado propuestas y por lo general sólo en un pequeño número de disciplinas y áreas científicas.

También es preciso reconocer que una universidad, la Universidad Carlos III de Madrid, ha hecho un esfuerzo notable y sus propuestas comprenden la casi totalidad de las enseñanzas con las que cuenta.

Hay que admitir, no obstante, que ha sido necesario acelerar todo el procedimiento en esta ocasión y ello ha supuesto que un buen número de universidades han preferido disponer de un poco más de tiempo para elaborar sus propuestas y enfocar toda esa actividad cara al curso 2009-10.

Por otro lado, ha sido necesario ajustar y reducir los plazos marcados en esta ocasión, dado el estrecho margen temporal disponible.

Con todo y aún admitiendo alguna posible modificación, el número total de títulos aprobados ha ascendido a un número aproximado de 160 (aún existe un pequeño número de recursos sobre los que no hay resolución definitiva), que se pondrán en marcha el próximo mes de octubre.

Aunque se han producido algunas críticas en relación a ANECA (en buena medida acerca de problemas derivados de los plazos temporales) en general ha habido una aceptación muy alta de sus actuaciones, lo que indica un buen nivel de preparación generado a lo largo de los últimos años en cuanto a adecuación a parámetros de garantía de calidad.

Capítulo 6

Consideraciones finales y conclusiones

6.1.- Conclusiones

A la vista de todo lo señalado en los capítulos anteriores parece oportuno realizar algunas consideraciones o reflexiones finales a modo de conclusiones de este informe, en las que se ponga de manifiesto los aspectos más importantes de cuanto se ha ido mencionando en estas páginas.

La primera reflexión debe incidir en la muy especial coyuntura en la que está situado el sistema universitario español en el momento en que se redacta este documento. En la actualidad, el diseño de lo que es un nuevo modelo de enseñanzas y títulos se ha completado, a salvo de algunos aspectos no fundamentales. Sin embargo, su aplicación no va a ser una realidad –y aún así en muy escasa medida- hasta el próximo mes de octubre de este año y en general en el curso académico 2008-09.

Ello significa que lo que hemos denominado el modelo tradicional es el que todavía constituye la práctica totalidad del sistema en estos momentos. De ahí que se ha estimado necesario que en el informe quedara reflejado este modelo, aunque fuera con algo menos de espacio del dedicado al nuevo modelo que, por otro lado, sólo se ha aplicado a un número reducido de enseñanzas y títulos que se iniciarán el próximo mes de octubre. Dado el número reducido de propuestas y el calendario especial al que se han tenido que ajustar en su análisis y eventual aprobación, tampoco la experiencia derivada de esta primera aplicación va a constituir un conjunto de pautas muy claras y definidas.

En ese sentido, no cabe duda que el curso 2008-09 va a constituir un momento de especial importancia y no sólo por la puesta en marcha de los primeros programas, sino porque a lo largo de ese período se van poner sobre la mesa todas aquellas propuestas que las universidades quieran tener preparadas para 2009-10. Ese momento va a suponer la plena incorporación de todas las instituciones al nuevo proceso y la definitiva consolidación de los nuevos títulos y enseñanzas.

En octubre de 2009 la aplicación de esos nuevos programas debe alcanzar ya a una proporción elevada de los estudiantes que lleguen a la universidad española y comiencen sus estudios en ese año.

La segunda reflexión se debe referir a cuales son las implicaciones más profundas derivadas de ese proceso de reforma ya concluido en su fase de diseño y que comienza a implantarse en las instituciones universitarias.

A este respecto primero cabe señalar en cuanto a sus líneas fundamentales que va a suponer la aplicación de los principios del proceso de Bolonia, algunos de ellos de gran trascendencia práctica: nuevos créditos, enseñanza activa centrada en el aprendizaje y mayor transparencia.

En el caso español es importante señalar, por otro lado, la aparición del tramo del Máster como título oficial, lo que es una novedad en nuestro sistema e influirá, sin duda, en la forma en cómo el sistema se va a estructurar no sólo en esos programas sino en su conjunto.

Pero el aspecto fundamental de este nuevo modelo, en nuestra opinión, es el cambio conceptual que el nuevo sistema de títulos y enseñanzas supone para la educación universitaria. Desaparece el esquema rígido y cerrado de títulos, vigente en nuestra tradición universitaria desde siempre y que aunque había cambiado de manera muy sustancial con la reforma de la Ley de Reforma Universitaria de 1983, había mantenido ese principio como su rasgo más definido. El mismo concepto de catálogo de títulos desaparece de nuestro sistema. En ese sentido se pierde desde las instancias gubernamentales ese papel definidor del sistema a favor de las propias instituciones que ganan en capacidad de creación de títulos y enseñanzas en un contexto muy abierto.

Ese cambio conlleva algunos aspectos adicionales. Por ejemplo, la frontera entre el título oficial y el título propio va a ser, previsiblemente, más permeable. Entendemos que será más fácil de transitar y con mayores puntos de conexión, aunque seguirá existiendo esa dicotomía de títulos y enseñanzas.

Un aspecto de la mayor importancia y trascendencia es el de las atribuciones profesionales en el campo de las profesiones reguladas y la posible nueva configuración futura de otro modelo especialmente en algunas áreas específicas. Pero por el momento, es preciso señalar que subsisten algunos problemas en este campo en cuanto a las nuevas enseñanzas pendientes de resolver en los próximos meses. En especial, es urgente delimitar esta problemática en el sector de las ingenierías con el fin de cerrar del todo el proceso de reforma.

Finalmente, cabe otra reflexión de carácter amplio en lo que se refiere al correcto funcionamiento del modelo diseñado. A este respecto es preciso mencionar que la limitada experiencia cara a 2008-09 ha sido, a pesar de algunas reclamaciones, muy positiva en términos generales.

No cabe duda que el sistema diseñado reviste un cierto grado de complejidad, derivado en especial de un sistema político administrativo de carácter federal (en

términos prácticos aunque el concepto no tiene cabida en nuestro sistema constitucional) y por lo tanto de la necesidad de implicar además de a las propias universidades a dos niveles de las Administraciones Públicas: Estado y Comunidades Autónomas.

El grado de operatividad del sistema dependerá del juego entre todos los actores y en especial de la existencia de un grado alto de consenso en cuanto a aspectos fundamentales del sistema universitario. Evidentemente, sólo el desarrollo futuro permitirá comprobar si el sistema ha sido eficaz en su funcionamiento y si esa complejidad no se ha convertido en un obstáculo de difícil superación.

Por último, solo apuntar muy brevemente a otro aspecto de interés cual es el de la consideración y papel que jugará en el futuro el sector de la educación postsecundaria o superior no universitaria, fenómeno muy generalizado ya en otros sistemas europeos con un alto grado de consolidación y cuyo engarce y definición en nuestro país aún no ha tenido lugar. Sin duda es cuestión a tener en cuenta en un próximo futuro.

Glosario

-Acreditación

Procedimiento regulado en el Real Decreto 1393/2007 que culmina con la inscripción de un título en el RUCT

-Aneca

Agencia pública nacional de garantía de calidad. Tiene un papel clave en la aprobación de nuevas propuestas de títulos

-Autorización

Figura y concepto jurídico de larga tradición en el derecho administrativo español por la que un organismo acepta y permite una acción determinada. En el modelo de propuestas de título se hace referencia a que la Comunidad Autónoma es responsable de dar su conformidad o autorizar que esa propuesta se implante

-Comunidad Autónoma

Denominación adoptada en España, conforme a la Constitución de 1978, de las entidades de carácter regional que han asumido importantes funciones y responsabilidades, entre ellas la gestión de la educación

-Conferencia de Rectores de las Universidades españolas (CRUE)

Entidad de carácter privado constituida por los Rectores de las universidades españolas

-Doctorado

Tercer y más alto ciclo de enseñanzas universitarias. Culmina con la obtención del título de Doctor

-ECTS o créditos europeos

Unidad de medida del cumplimiento de los objetivos en los planes de estudio. Se utilizan en todas las enseñanzas del nuevo sistema

-Enseñanzas

Concepto genérico en el que se engloban los programas educativos o estudios. Muy utilizado en la legislación educativa española

-Grado

Primer ciclo de enseñanzas universitarias en el nuevo modelo. Denominación de nueva creación

-Homologación

Concepto de larga tradición en la legislación educativa por el que un título extranjero se declara equivalente a uno español

-Master

Segundo ciclo de enseñanzas universitarias en el nuevo modelo

-Ministerio de Ciencia e Innovación

Departamento Ministerial del Gobierno nacional responsable de la Educación Superior desde su creación en abril de 2008. Con anterioridad el Departamento responsable era el Ministerio de Educación y Ciencia

-Plan de estudios

Concepto tradicional. Se refiere al conjunto de disciplinas que es necesario superar para la obtención de un título determinado. En sentido general puede ser sinónimo de título en sentido amplio

-Precio público

Importe que el estudiante abona en las universidades como contraprestación de las enseñanzas de carácter que se cursan. Para las universidades públicas y las enseñanzas oficiales sus cuantías están sujetas a la normativa de las Comunidades Autónomas

-Programa de Doctorado

Conjunto organizado de actividades de formación e investigación que culmina en la obtención del título de Doctor

-RUCT

Registro de universidades, centros y títulos. Registro de carácter público gestionado en la etapa anterior por el Consejo de Coordinación Universitaria en el que se inscriben las instituciones, centros universitarios y los títulos. Pendiente de reorganizar adaptado al nuevo sistema

-Título oficial

Concepto de larga tradición con dos acepciones diferentes. En su sentido estricto es el documento o diploma que se otorga a la culminación de unos estudios o programa. Por otro lado en su acepción más amplia se refiere a un programa en su conjunto. Los títulos oficiales en el nuevo sistema español son los de Grado, Máster y Doctor. Las denominaciones utilizadas hasta la fecha son las de Diplomado, Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto y Doctor

-Título propios

Programas que la universidad libremente organiza sin autorización de ningún tipo

-Universidad

Institución de Educación Superior

-Verificación

Concepto de nueva creación en el que se engloba el proceso de análisis y aprobación de las propuestas de nuevos títulos

Bibliografía y enlaces de interés

-International Council for Educational Development: La reforma Universitaria Española. Evaluación e Informe. Secretaría General del Consejo de Universidades, Madrid 1987

-Souvirón Morenilla, José María: La Universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid 1988

-Conferencia de Rectores de las Universidades españolas (CRUE): La Declaración de Bolonia y su repercusión en la estructura de las titulaciones en España. Acuerdo de la Asamblea General de CRUE. Madrid, Julio 2002

-Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras: La reforma de la LOU. Boletín nº 273. Madrid, mayo 2006

-Federación de Trabajadores de la Enseñanza – UGT: LOMLOU, una Ley para mejorar la universidad

-Mora, José Ginés: La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento. Revista Iberoamericana de Educación, nº 35. OEI. Madrid 2004

-Souvirón Morenilla, José María y otros autores: La nueva regulación de las universidades: comentario y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades

-Varios autores: Un paseo por la LOU. Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid 2003

Ministerio de Ciencia e Innovación – www.micinn.es

Ministerio de Educación, Política Social y Deporte – www.mepsyd.es

Comunidades Autónomas – se puede acceder a todas sus páginas web a través de la del Ministerio de Administraciones Públicas – www.map.es

Universidades – se puede acceder a todas las páginas web de las universidades españolas a través de la del Ministerio de Ciencia e Innovación arriba señalada

ANECA – www.aneca.es (a través de esta página se puede acceder a las de las agencias de calidad establecidas por las Comunidades Autónomas)

Conferencia General de Política Universitaria y Consejo de Universidades - www.micinn.es/univ/ccuniv/

Conferencia de Rectores de las Universidades españolas – www.crue.org