

# EL PROCESO DE BOLONIA. LA ESTRATEGIA DE LISBOA: GRADO Y POSGRADO EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR ESPAÑOLA

ENRIQUE LINDE PANIAGUA<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción: las razones implícitas determinantes de la iniciación del «Proceso de Bolonia». II. La vertiente intergubernamental o Proceso de Bolonia. III. El Espacio Europeo de Enseñanza Superior en la Unión Europea: 1. Introducción. 2. Actos que persiguen la coordinación de las políticas educativas de los Estados miembros. 3. Actos de estímulo. 4. Actos típicos conexos en materia educativa. IV. El Proceso de Bolonia en España: 1. El Proceso de Bolonia en la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades y las normas reglamentarias de desarrollo. 2. El suplemento europeo al título (SET), el sistema de créditos europeo ECTS) y el sistema de homologación de títulos. 3. Los estudios de grado. 4. Los estudios de postgrado: 4.1. Los estudios de máster. 4.2. Los estudios de doctorado. V. Las repercusiones del Proceso de Bolonia en los empleados públicos. VI. Algunas conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN: LAS RAZONES IMPLÍCITAS DETERMINANTES DE LA INICIACIÓN DEL «PROCESO DE BOLONIA»

En 1998, tras un largo proceso iniciado en 1970 con el Informe Werner<sup>2</sup>, se adoptaron por la Comunidad Europea el conjunto de actos jurídicos necesarios para la iniciación, el 1 de enero de 1999, de la tercera fase de la Unión Económica y Mo-

---

<sup>1</sup> Profesor de Derecho Administrativo de la UNED. Director del Centro de Investigación de Derecho de la Unión Europea de la UNED.

<sup>2</sup> Sobre el significado del Informe Werner ver mi trabajo «Los fundamentos del Derecho Monetario Europeo», en *Noticias de la Unión Europea*, núm.238, de noviembre de 2004, págs. 51 y sigs. y la bibliografía que en mismo se cita.

netaria y, posteriormente, el 1 de enero de 2002, para la circulación física del euro. La tercera fase de la UEM supone, es bien sabido, uno de los grandes hitos de la construcción europea, y una de las claves de la consolidación del mercado interior iniciado con el Acta Única Europea. Si embargo, el mercado interior en 1998, y desde entonces hasta nuestros días, sigue presentando debilidades considerables. Una de las más significativas deficiencias de que adolece, por comparación con el otro gran mercado que es EEUU, es la escasa movilidad de las personas y, en particular, de sus profesionales y trabajadores asalariados. Dicha falta de movilidad tiene causas bien diferentes<sup>3</sup>, pero, sin duda, una de las más significativas es que los sistemas educativos de los diferentes Estados miembros carecen de homogeneidad, lo que trae como consecuencia diferentes cualificaciones profesionales bajo denominaciones idénticas o semejantes que dificultan la homologación de las titulaciones y, a la postre, dificultan la libre circulación de trabajadores asalariados y profesionales.

No parece dudoso, aunque no se haga mención explícita al déficit antes señalado en los documentos en que se concreta<sup>4</sup>, que el que se ha denominado *Proceso de Bolonia* está conectado con las exigencias del mercado interior, aunque pudiera y debiera pretender otros objetivos como consecuencia de su desarrollo desde la Declaración de La Sorbona de 1998. Ya que las dificultades por las que atraviesa la libre circulación de trabajadores asalariados, de profesionales y de servicios en la Unión Europea tiene su origen en buena medida en la ausente armonización de los sistemas educativos de los Estados miembros que ha dificultado las homologaciones de certificaciones y títulos académicos obtenidos en otros Estados miembros. Pero, además, no cabe duda de que el *Proceso de Bolonia* supone el implícito reconocimiento de que la Unión Europea esta perdiendo la carrera de la educación y de la ciencia en comparación con sus grandes aliados y competidores, EEUU y Japón, pero no sólo en relación con ellos sino, probablemente, con otras potencias emergentes como India y China<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DOUE L 376, de 27/12/2006) cuyo plazo de transposición finalizará el 28 de diciembre de 2009 supondrá un avance muy considerable que pone de evidencia las insuficiencias actuales.

<sup>4</sup> De un modo implícito la Declaración de La Sorbona se refiere a los avances en materia económica y monetaria en la Unión, así dice en su primer párrafo: «Recientemente, el proceso europeo ha dado pasos de extremada importancia. A pesar de la relevancia que ello tiene, no debiéramos olvidar que al hablar de Europa no sólo deberíamos referirnos al euro, los bancos y la economía, sino que también debemos pensar en una Europa de conocimientos.»

<sup>5</sup> El porcentaje de gasto del PIB en I+D que dedicaban los países citados en 2003 era del 3.12 en Japón y del 2.59 en EEUU. Sin embargo en la UE salvo Finlandia ( 3.44) y Suecia (4.27) que encabezan el mayor gasto porcentual en el mundo, todos los demás de la UE están por debajo, a saber: Dinamarca con un 2.54, Alemania con un 2.51 y así sucesivamente hasta el caso de España con 1,02, que ocupa el núm. 30 del ranking de los mayores inversores. La media europea se estima en una cifra cercana al 1.8 % del PIB. China dedicaba el 1.31 e India el 0.84 en una progresión considerable en los últimos años. Ver, *El Mundo en cifras, Edición 2007*, The Economist en asociación con Profile Books. También J. SEBASTIÁN y E. MUÑOZ (eds), *Radiografía de la investigación pública en España*, Madrid, 2006.

Para enfrentar la regulación del grado y el posgrado en España, piedras angulares del Proceso de Bolonia, es necesario conocer los complejos caracteres del escenario en que tiene lugar. Probablemente las dudas que alcanzan a profanos y especialistas tienen mucho que ver con la complejidad del marco competencial. *En efecto, sobre la regulación del grado y el posgrado operan directa o indirectamente: acuerdos y documentos adoptados en sede intergubernamental, el marco que estrictamente debiera denominarse «Proceso de Bolonia»; actos típicos y atípicos en materia de educación superior de la Comunidad Europea; actos típicos obligatorios de la Comunidad Europea en materias diferentes a la educación que inciden sobre la misma; y actos atípicos y típicos de naturaleza cooperativa en materia de investigación.*

Desde la perspectiva de los Estados miembros, por tanto de España, la educación, y en particular la educación superior, es una competencia exclusiva de los Estados miembros tan sólo sujeta a medidas cooperativas adoptadas por la Comunidad, de acuerdo con el artículo 149 del TCE. Sin embargo, como tendremos oportunidad de comprobar, como consecuencia del ejercicio de competencias en el ámbito del mercado interior, la Comunidad Europea incide, y podría incidir de modo todavía más sustancial, en las referidas competencias educativas de los Estados miembros mediante actos típicos de carácter obligatorio.

## II. LA VERTIENTE INTERGUBERNAMENTAL O PROCESO DE BOLONIA

Resulta conveniente, a efectos sistemáticos, clasificar y ordenar la considerable documentación de que disponemos en la materia que nos ocupa teniendo en cuenta varios criterios. Ocupan un lugar preferente los que denominaremos «documentos» que integran el «Proceso de Bolonia». Todos ellos proceden de reuniones informales<sup>6</sup> de ministros de educación. De la primera reunión, la que tiene lugar entre los ministros de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, procede la Declaración de La Sorbona, fechada el 25 de mayo de 1998<sup>7</sup> (a la que precedió la *Magna Charta Universitatum*, fechada en Bolonia el 18 de septiembre de 1988, firmada por rectores de universidades europeas con motivo del 900 aniversario de la fundación de la Universidad de Bolonia), y posteriormente la Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999<sup>8</sup>, a la que seguirán las reuniones, y correspondientes declaraciones o comuni-

---

<sup>6</sup> Calificamos a dichas reuniones de informales en la medida en que no se producen en el seno de una organización internacional.

<sup>7</sup> Dicha Declaración de La Sorbona fue firmada por los ministros de Educación de Francia, Italia, Reino Unido y Alemania. Ver el texto en el Anexo documental de este número de la REDUE.

<sup>8</sup> La Declaración de Bolonia fue firmada por 29 Estados europeos, los 27 que integran en la actualidad la Unión Europea más Islandia y la Confederación Suiza. Ver el texto en el Anexo documental de este número de la REDUE.

cados, de Praga<sup>9</sup>, Berlín<sup>10</sup> y Bergen<sup>11</sup>, estando prevista la siguiente próxima reunión en Londres en mayo de 2007.

Las reuniones informales, antes referidas, han ido evolucionando en varias direcciones. Por una parte, la informal organización creada a partir de la Declaración de Bolonia está abierta a todos los Estados europeos, con la sola condición de que hayan suscrito el Convenio Cultural Europeo de 1954<sup>12</sup>, en el marco del Consejo de Europa, organización informal a la que se ha incorporado como miembro la Comisión Europea y como miembros consultivos del Grupo de Seguimiento el Consejo de Europa, The European University Association (EUA), European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE), The National Unions of Students in Europe (ESIB), UNESCO/CEPES, The Education Internacional (EI), Pan European Structure, The European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) y la Unión of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNI-CE). Por otra parte, los objetivos de dicho proceso u organización son abiertos. Se partió de los seis objetivos de Bolonia a los que se han añadido algunos otros como resultado de las reuniones de Praga, Berlín y Bergen. Además, las reuniones se han dotado de un aparato burocrático, que da continuidad a sus tareas cada vez más complejas. Finalmente, desde el comunicado de Berlín se postula que los Estados miembros suscriban el Convenio sobre reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación en la Región Europea, hecho en Lisboa el 11 de abril de 1997, que, por cierto, no ha sido suscrito por España<sup>13</sup>.

Pero, en todo caso, las declaraciones y comunicados que adoptan los Estados que integran el proceso de Bolonia no se han concretado en instrumentos internacionales convencionales, tratados, convenios, o en acuerdos formales que vinculen a los Estados. La vinculación en el seno del «Proceso de Bolonia» depende de la libre voluntad de los Estados. Es más, las declaraciones o comunicados tienen un contenido normativo liviano, que se presta a múltiples interpretaciones que permiten versiones diferenciadas y se aprecian no pocas disonancias como resultado de la comparación de diferentes declaraciones y comunicados<sup>14</sup>. Las reuniones de los ministros del Pro-

---

<sup>9</sup> El comunicado de Praga se firmó en la citada ciudad el 19 de mayo de 2001. Ver el texto en el Anexo documental de este número de la REDUE.

<sup>10</sup> El comunicado de Berlín se firmó en la citada ciudad el 19 de septiembre de 2003. Ver el texto en el Anexo documental de este número de la REDUE.

<sup>11</sup> El comunicado de Bergen se firmó en la citada ciudad en la reunión que tuvo lugar los días 19-20 de mayo de 2005. A esta reunión asistieron ministros de 45 Estados, los 27 que actualmente integran la Unión Europea y 18 Estados no miembros. Ver el texto en el Anexo documental de este número de la REDUE.

<sup>12</sup> En el Anexo documental de este número de la REDUE se reproduce el Convenio Cultural Europeo de 1954.

<sup>13</sup> De acuerdo con el Comunicado de Bergen dicha Convención la habían suscrito 36 de los 45 Estados miembros del PB. Dicho Convenio de Lisboa puede verse en el Anexo I de este número de la REDUE.

<sup>14</sup> Se hace referencia en unos caso a Área, en otros a Espacio; a Educación o Enseñanza; dos ciclos (Bolonia) o tres ciclos (Bergen).

ceso de Bolonia han seguido un patrón parecido al del Consejo Europeo de la Unión Europea. Se adoptan acuerdos en forma de declaraciones o comunicados, por el método del consenso, y en dichos escritos se toma nota o se acusa recibo de una serie de informes a los que se atribuye implícitamente cierta relevancia, sin que figure la aprobación formal de los mismos, salvo en casos excepcionales (por ejemplo los estándares y directrices para la garantía de la calidad propuestos por la ENQA). Además, a lo largo del proceso en algunos comunicados parecen reconocerse organizaciones de control de calidad, o se incluyen como beneficiarios de la política de movilidad de la Unión Europea a Estados que no perteneciendo a la misma forman parte del «Proceso de Bolonia», lo que posteriormente se corrobora mediante Decisiones del Consejo de la Unión Europea de asociación con los Estados beneficiarios<sup>15</sup>. O desde los comunicados de las reuniones de ministros de educación se induce a que se alcancen acuerdos consensuados entre agencias de calidad y otros operadores educativos.

Los documentos que integran el *Proceso de Bolonia*, declaraciones y comunicados, no tienen un contenido articulado, no se dotan de instrumentos jurídicos de verificación de su cumplimiento ni, aparentemente, tiene ninguna repercusión el cumplimiento o incumplimiento de los «objetivos» señalados en las correspondientes declaraciones o comunicados que en ningún caso se refieren a acuerdos, aunque se encargan informes de seguimiento del cumplimiento del proceso al Grupo de Seguimiento (BFUG)<sup>16</sup> a la EUA<sup>17</sup> o al ESIB<sup>18</sup>. Ahora bien, se da por sentado, como antes señalábamos, que pueden pertenecer al que se denomina Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) los Estados que forman parte del Convenio Cultural Europeo firmado el 19 de diciembre de 1954 que tengan intención de aplicar los objetivos del proceso de Bolonia. De manera que el proceso habría sufrido una cierta evolución desde el intergubernamentalismo extremo de los inicios del Proceso hasta el carácter intergubernamental moderado de la actualidad, auspiciado por la Comisión Europea y el Consejo de Europa, así como creando una elemental estructura de seguimiento del proceso.

La Declaración de Bolonia establece 6 objetivos de dicho EEES que entiendo se pueden dividir en dos grandes grupos. Uno primero que denominaríamos tangible y otros segundo intangible. Los tres primeros objetivos son claros: adopción de un sistema de títulos fácilmente comprensible y comparable en base al suplemento europeo del título; adopción de un sistema esencialmente basado en dos ciclos (el primero con un mínimo de 3 años y el segundo que culminaría con un título final o doctorado); y puesta en funcionamiento de un sistema de créditos, como el ECTS.

---

<sup>15</sup> Por ejemplo la Decisión núm. 3/2000 del Consejo de Asociación UE-Eslovenia, de 29 de septiembre de 2000, por la que se aprueban las condiciones y modalidades de la participación de la República de Eslovenia en programa comunitario de Juventud (DOCE L 290 de 17/11/2000).

<sup>16</sup> Informe General 2003-2005. Apartado II del Comunicado de Bergen.

<sup>17</sup> Informe Tendencia, el IV es el referido en el apartado II del Comunicado de Bergen.

<sup>18</sup> *Bolonia desde el punto de vista de los Estudiantes* apartado II del Comunicado de Bergen..

Es decir, lo que se postula desde la Declaración de Bolonia es armonizar los estudios superiores: dos ciclos (que finalmente se concretará en tres ciclos) con denominaciones semejantes; cuantificación del trabajo de los estudiantes en base a créditos y títulos más explícitos; y el suplemento del título. Es decir, se está haciendo referencia a aspectos externos de la enseñanza superior y de los títulos en que culmina. Estos objetivos no son de difícil consecución y a los mismos se dedican las normas dictadas en la actualidad en España, entre otros Estados.

Al segundo grupo de objetivos de la Declaración de Bolonia lo denominábamos de intangibles o bien, si se prefiere, objetivos de difícil cuantificación o medición: promoción de la movilidad de estudiantes, profesores, investigadores y personal administrativo; cooperación para asegurar la calidad; y promoción de la dimensión europea de la enseñanza superior. A estos tres objetivos el comunicado de Praga añade tres más, a saber: la formación continua; la participación de los centros de enseñanza superior y los estudiantes; y la adopción de medidas encaminadas a hacer más atractivo el EEES. El comunicado de Berlín, aun siendo menos preciso que los anteriores, se centró en resaltar las sinergias entre EEES y el Espacio Europeo de Investigación (EEI); la exigencia de interdisciplinariedad; y la exigencia de movilidad entre los niveles doctoral y posdoctoral. Finalmente, el comunicado de Bergen añadirá cuatro objetivos más: la puesta en práctica de las referencias y las directrices para la garantía de calidad tal y como propone el informe de la ENQUA (Asociación Europea para la Garantía de la Calidad en la Enseñanza Superior); la puesta en marcha de los marcos nacionales de cualificaciones; la expedición y reconocimiento de títulos conjuntos, incluidos los de doctorado; y la creación de oportunidades para itinerarios flexibles de formación en la enseñanza superior.

No cabe duda que las piezas centrales del PB están constituidas por los tres primeros objetivos de la Declaración de Bolonia, alrededor de los que giran los demás. Y no deja de ser preocupante la carrera hacia delante, emprendida por las reuniones del PB, que antes de la realización efectiva de los objetivos básicos emprende otros nuevos, colaborando en la apariencia un tanto desordenada del proceso.

Si nos atenemos a las sucesivas declaraciones y comunicados de los ministros responsables en educación superior, miembros del «Proceso de Bolonia», observaremos que siguen refiriéndose a objetivos, al progreso en la consecución de objetivos, de acuerdo con los informes elaborados por el Grupo de Seguimiento. Lo único tangible es el requisito para integrar el grupo (ser parte del Convenio Cultural Europeo de 1954), pues, por lo demás, tan sólo se recomienda a los Estados miembros la suscripción de la Convención de Lisboa de 1997 anterior a la iniciación del proceso.

¿Qué garantías existen de que los Estados del «Proceso de Bolonia» cumplan los objetivos del mismo? Pues bien, las garantías son inexistentes, por razones intrínsecas y extrínsecas. Las propias declaraciones y comunicaciones no son del todo coincidentes y, al margen de aspectos anecdóticos como la denominación de «área» o «espacio», o la de «enseñanza» o «educación» según los documentos para denominar el EEES, se aprecian diferencias en lo relativo a las denominaciones de «grado» o de «pregrado», o la referencia a «dos ciclos» o «tres ciclos», o la concepción de «grado corto» y «grado largo». Es decir se aprecian diferencias incluso en lo relativo

a aspectos formales. Pero, además, la circunstancia de que no se adopten acuerdos dotados de cierta formalidad, y que no se hayan dado pasos para crear una organización internacional que tenga por objeto la gestión del EEES son circunstancias que limitan en gran manera la eficacia de dicho proceso.

En 2010 se prevé la culminación del proceso de implantación de los ciclos, los créditos y el suplemento del título. Habrá que esperar a dicha fecha para hacer un balance final. Y, resulta indudable, que si se produce la igualación de los aspectos formales (suplemento del título, créditos y estructura de los estudios en grado, máster y doctorado) se facilitará la movilidad de titulados superiores en el espacio del PB y de la Unión. Y, si además se produce la armonización de contenidos de los estudios, pues en otro caso la igualación formal servirá de poco por no decir de nada, se habrá dado un gran paso adelante.

Pero la eficacia del proceso precisaría la creación, a partir del Convenio de Lisboa, de un instrumento más eficaz que no exigiera que los Estados del «Proceso de Bolonia» tengan que alcanzar convenios internacionales bilaterales para la homologación de títulos, pues el Convenio de Lisboa parece a todas luces insuficiente. Y, a su vez sería preciso conciliar adecuadamente los «logros» del PB con la normativa comunitaria coincidente en la materia, lo que, a mi juicio, no está sucediendo.

Mi impresión es que el PB está prácticamente agotado. Sus excelencias fundadas en su carácter abierto e informal han dado ya todos sus frutos. A partir de ahora sin una estructura estable, sin organismos de supervisión y sin acuerdos que puedan ser objeto de supervisión independiente, que excluya la autocomplacencia de los Estados, poco más se puede esperar de lo conseguido hasta la fecha, que es bien poco.

### III. EL ESPACIO EUROPEO DE ENSEÑANZA SUPERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA

#### 1. Introducción

Las competencias de la Unión, de acuerdo con el artículo 149 del TCE<sup>19</sup>, son de fomento, apoyo y complemento de las políticas educativas de los Estados miembros: «con pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística», dice el citado precepto. Las medidas de fomento de la Unión se adoptan por el procedimiento de codecisión y no pueden suponer, en caso alguno, la armonización de las disposiciones legales y administrativas de los Estados miembros. De manera que desde la Unión Europea, de acuerdo con la base jurídica que proporciona el artículo 149 del TCE, no sería posible dictar directivas o reglamentos con la finalidad de crear un espacio común de enseñanza superior en la Unión. Sin embargo,

---

<sup>19</sup> Dice así el artículo 149: «1. La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros.

antes lo anticipábamos, de acuerdo con otras bases jurídicas se está llevando un proceso de armonización que afecta directamente a la enseñanza superior: un proceso de armonización de titulaciones que se inicia en 1977 y que culmina, por el momento, en la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005, relativa al sistema general de reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Gran parte de los objetivos que debe fomentar la Unión, de acuerdo con el artículo 149 del TCE, coinciden plenamente con los objetivos de Bolonia, a saber: la dimensión europea de la enseñanza; la movilidad de estudiantes y profesores; el reconocimiento académico de títulos; el reconocimiento académico de los períodos de estudio; la cooperación entre centros docentes; el intercambio de información y de experiencias; el objetivo de favorecer el intercambio de jóvenes y animadores socio-educativos; el fomento de la educación a distancia; y la cooperación con terceros Estados y con organizaciones internacionales, en particular con el Consejo de Europa. Por otra parte, el Consejo puede adoptar recomendaciones a propuesta de la Comisión.

Además, la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 163 a 167 del TCE, otorga competencias mucho más precisas e intensas a la Unión en materia de investigación. Así, desde la Unión se está acometiendo programas sucesivos en lo concerniente a la investigación<sup>20</sup>, medidas de promoción de la cooperación en materia de investigación con Estados miembros, terceros países y organizaciones internacionales, promoción de la coordinación en materia de investigación de los Estados miembros, difusión y explotación de resultados y estímulo a la formación y a la movilidad de los investigadores. De este modo, en el TCE se da un tratamiento diferenciado a la educación y a la investigación que dificulta las exigencias de conexión entre ambas actividades que la declaración de la Sorbona, y declaraciones posteriores, consideran unidas ineludiblemente.

De manera que podría decirse que el «Proceso de Bolonia», en lo relativo a los objetivos que postula, sigue las pautas establecidas previamente en el artículo 149 TCE de acuerdo con la redacción de 1992, aunque no se produzca una correspondencia exacta entre ambos procesos, no sólo porque algunos objetivos de Bolonia no estén contemplados explícitamente en el artículo 149 del TCE, sino porque, en la Unión, como acabamos de señalar, la política de investigación<sup>21</sup> ha estado siempre separada de la liviana política educativa.

No obstante, en el marco del artículo 149 del TCE se han producido numerosos actos típicos y atípicos como tendremos oportunidad de comprobar más adelante.

---

<sup>20</sup> En la actualidad está vigente el VII Programa Marco. Ver R. PAIS, *La política de investigación y desarrollo tecnológico de la Unión Europea*, en este número de la REDUE.

<sup>21</sup> Ver el trabajo de R. PAIS, *La política de investigación y desarrollo tecnológico de la Unión Europea*, en este número de la REDUE.



## 2. Actos que persiguen la coordinación de las políticas educativas de los Estados miembros

Hemos dicho que el PB en sentido estricto no está dotado de instrumentos jurídicos obligatorios para los Estados miembros, de manera que no es posible encontrar desde esta relevante perspectiva diferencias sustantivas entre dicho PB y las competencias de la Unión en el EEES que se deducen del artículo 149 del TCE. Es más, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht de 1992, la Unión podría haber iniciado, lo que no hizo, su particular «proceso boloñés», con notable eficacia, mediante medidas de fomento o recomendaciones. La única explicación que me parece comprensible y plausible, *a posteriori*, sobre la renuncia de la Unión a crear desde un principio un espacio de educación superior circunscrito a sus Estados miembros (12 primero y 15 después) era implicar desde el inicio a la mayoría de Estados europeos y crear un auténtico EEES, lo que sin embargo sólo se ha conseguido de modo precario pese a que en la actualidad están integrados 46 miembros en el PB.

Por otra parte, desde su inicio, el PB ha sido dirigido por los Estados miembros de la Unión y, de alguna forma, ha estado tutelado por la Comisión Europea que forma parte del mismo. Sin embargo, la naturaleza informal del proceso ha provocado ya algunas diferencias sustanciales en las concepciones del EEES desde el PB y desde la UE.

De manera que aunque no falten razones de peso que justifiquen la opción de los Estados miembros de la Unión por la vía cooperativa extracomunitaria, también hubieran sido posibles otras opciones más efectivas. No estoy pensando sólo en las tres oportunidades para la reforma de los Tratados que han tenido lugar desde 1992 (Amsterdam, Niza y Constitución Europea) que hubieran permitido transferir competencias significativas en materia educativa a la Unión Europea, sino en una más intensa cooperación a través de recomendaciones, o, al modo de Schengen, mediante un Tratado extracomunitario, que hubiera permitido la creación de un EEES con contornos más definidos, que se podría haber ofrecido posteriormente o simultáneamente a los demás Estados europeos no pertenecientes a la Unión Europea. En todo caso, la opción adoptada por la Unión Europea no es incompatible con otras soluciones posteriores en la línea apuntada (en particular la posibilidad de crear una organización estable), si se comprueba que la vía cooperativa extracomunitaria resulta ineficiente.

Los actos cooperativos en este ámbito, de acuerdo con el artículo 149 del TCE son de dos tipos, por una parte actos típicos, esto es, recomendaciones del Consejo y la Comisión, y de otra parte un conjunto extenso de actos atípicos que unas veces parecen réplicas de declaraciones, comunicaciones e informes aportados al PB, y otras veces suponen planteamientos y soluciones diferenciadas de dicho proceso.

Así, por una parte, el artículo 149 TCE excluye toda armonización típica u obligatoria (por la vía de las directivas) de las normativas de los Estados miembros en lo concerniente a la educación superior pero, de otra parte, permite las recomendaciones. Veamos algunos ejemplos. La Recomendación 561/98//CE del Consejo, de 24

de septiembre de 1998, sobre cooperación europea para la garantía de la calidad de la enseñanza superior<sup>22</sup>, tiene como objeto la movilidad y el reconocimiento de titulaciones, recomendación de la que trae causa la creación en España de la ANECA; la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la movilidad en la comunidad de estudiantes, de las personas en formación, de los voluntarios, de los enseñantes y de los formadores; la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, sobre una mayor cooperación europea en garantía de la calidad en la enseñanza superior; la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de diciembre de 2006, sobre competencias clave para la educación y la formación a lo largo de la vida; y la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de diciembre de 2006, sobre movilidad transnacional en la Comunidad con el fin de la educación y la formación: Carta europea de calidad para la movilidad. El documento de la Comisión *Education et Formation 2010. Les initiatives et résultats politiques principaux dans le domaine de l'éducation et la formation depuis l'an 2000*, publicado en enero de 2007 recopila más de 60 actos atípicos (informes, programas, documentos de trabajo, comunicaciones, resoluciones, conclusiones del Consejo, comunicados, etc.). Además se han deslizado en la materia algunos actos de la Unión de naturaleza obligatoria no subvencional, como es el caso de la Decisión 2241/2004/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el cuadro comunitario único para la transparencia de las cualificaciones y las competencias.

La documentación citada supone ya un *corpus normativo* extenso que, aunque no tenga formalmente carácter obligatorio, tiene mayor fuerza de obligar que las comunicaciones y declaraciones del proceso de Bolonia. Es, de algún modo, un esbozo de lo que pudiera ser el espacio de la Unión de educación superior que no siempre coincide ni con las declaraciones y conclusiones del proceso de Bolonia ni con los documentos que se reciben por las reuniones de ministros de los Estados que participan en dicho proceso.

### 3. Actos de estímulo

Las medidas de fomento o subvencionales adoptadas en el marco de la Unión Europea, de hecho, o de modo subrepticio persiguen la armonización legislativa de los Estados miembros y, sin duda, la consiguen, en la medida que el disfrute de las ayudas ofertadas por la Unión exigen el cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos que finalmente conforman las actividades docentes e investigadoras. Ese es el caso del *Programa de acción en el dominio de la educación y de la formación*

---

<sup>22</sup> Sobre esta recomendación (DOCE L 270, de 7/10/1998), ver el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativo a la aplicación de la Recomendación 98/561/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, sobre la cooperación europea para la garantía de la calidad de la enseñanza superior (COM (2004) 620 final).

*a lo largo de la vida (2004-2006) y (2007-2013)*<sup>23</sup>, del *Programa para mejorar la calidad en la enseñanza superior y promover la comprensión intercultural a través de la cooperación con países terceros*<sup>24</sup>, del *Programa de acción comunitaria en materia de educación Sócrates*<sup>25</sup>, del *Programa de acción comunitaria en materia de formación profesional «Leonardo Da Vinci»*<sup>26</sup>, y otros tantos programas europeos que, éstos sí, coincidentes con los objetivos del Proceso de Bolonia están alcanzando altos niveles de eficacia y aceptación por los múltiples operadores de la enseñanza superior en la Unión.

#### **4. Actos típicos conexos en materia educativa**

La Unión Europea, como hemos señalado reiteradamente, no tiene competencias directas para la armonización de las disposiciones legislativas de los Estados miembros hasta el punto de que el artículo 149 del TCE prohíbe tales directivas. Ahora bien, también dijimos más arriba que la falta de armonización de las cualificaciones profesionales es un obstáculo a la libre circulación de trabajadores, profesionales y servicios, y resulta evidente que la Comunidad sí tiene competencias para aprobar directivas o reglamentos, según los casos, con la finalidad: de hacer efectiva la libre circulación de trabajadores (art. 40 TCE, directivas y reglamentos); para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos para facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y circulación de servicios (arts. 47.1 y 55, directivas); para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas y circulación de servicios (arts. 47.2 y 55, directivas); para suprimir las restricciones al ejercicio de profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas (arts. 47.3 y 55, directivas). Y todas estas habilitaciones del TCE a la Comunidad Europea han sido utilizadas en numerosas ocasiones, así desde la Directiva 77/452/CEE hasta la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales<sup>27</sup>, que supone un avance muy considerable sobre sus precedentes, en particular sobre la Directiva 1999/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al sistema general de reconocimiento de cualificaciones profesionales que coincide prácticamente con el inicio del Proceso de Bolonia.

<sup>23</sup> Decisiones del Parlamento y del Consejo, núms. 791/2004/CE y 1720/2006/CE.

<sup>24</sup> Decisión 2317/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

<sup>25</sup> La segunda fase mediante Decisión 253/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

<sup>26</sup> La segunda fase mediante Decisión del Consejo de 26 de abril de 1999.

<sup>27</sup> DOUE L 255, de 30/9/2005. La Directiva 2005/36 ha derogado las Directivas 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/433/CEE, 89/48/CEE, 92/51/CEE, 93/16/CEE, 99/42/CE, con efectos a partir del 20 de octubre de 2007.

Los Estados miembros tienen de plazo hasta el 20 de octubre de 2007 para transponer la Directiva 2005/36/CE que introduce avances muy significativos sobre sus precedentes en materia de libre circulación de trabajadores, profesionales y servicios. En este lugar nos interesa traerla a colación en la medida en que dicha directiva incide en las competencias educativas de los Estados miembros y, en particular, en las competencias de los Estados miembros en materia de educación superior. Y, en efecto, el artículo 11 de la citada directiva, a los efectos de la regulación de las condiciones para el reconocimiento de las profesiones reguladas, establece 5 niveles diferenciados que suponen 5 niveles formativos. Reordenando lo que se establece en el artículo 11 resultarían los siguientes niveles expresados en certificados o títulos:

A) *Certificado enseñanza primaria o secundaria*, que se corresponde a quienes poseen una formación integrada por conocimientos generales. Y, alternativamente, otras formaciones que no sean coincidentes con las demás formaciones de los siguientes apartados B, C, D o E, o resultado de un certificado sin formación previa, o por el ejercicio a tiempo completo de una profesión durante tres años de una profesión a tiempo completo, o de tres años a tiempo parcial en el transcurso de los diez últimos años en un Estado miembro.

B) *Certificado de estudios secundarios* que sanciona un ciclo de estudios secundarios de carácter general o de carácter técnico o profesional, que se completa con un ciclo de estudios o de formación profesional distintos de los del nivel superior del siguiente apartado C) y/o con período de prácticas o práctica profesional, exigidos además de dicho ciclo de estudios.

C) *Título de enseñanza postsecundaria* que sanciona: a) una formación de enseñanza postsecundaria diferente a las contempladas en los apartados siguientes D y E, de una duración mínima de un año o de duración equivalente a tiempo parcial, que con carácter general se caracterice por: exigir para su acceso los estudios exigidos para el acceso a la enseñanza universitaria o superior; o una formación escolar equivalente de segundo nivel secundario; así como la formación profesional exigida en su caso además del ciclo de estudios postsecundarios; b) bien, alternativamente para el caso de profesiones reguladas, una formación de estructura particular de las que se incluyen en el anexo II de la directiva, que confiera una formación equivalente a la del apartado a), que confiera el nivel profesional comparable y prepare a un nivel comparable de responsabilidades y funciones.

D) *Título de enseñanza postsecundaria universitaria*, que sanciona formaciones de una duración mínima de 3 años y no superior a 4, o de duraciones equivalentes a tiempo parcial. El requisito para la obtención del título es que las enseñanzas se dispensen en universidades o centros de enseñanza superior o centros del mismo nivel de formación.

E) *Título de enseñanza postsecundaria universitaria que sanciona formaciones de una duración mínima de 4 años*, o de una duración equivalente a tiempo parcial. El requisito para la obtención del título es que las enseñanzas se dispensen en universidades o centros de enseñanza superior o centros del mismo nivel de formación.

Es decir, la Unión Europea ha optado, de hecho, por un modelo singular de estructura de los estudios superiores con dos tipos de *grado* sin la adopción de esta denominación. En todo caso se hace referencia a títulos dispensados por universidades o centros de enseñanza superior o centros del mismo nivel de formación. De manera que la Comunidad Europea se ha pronunciado ya por grados de tres a cuatro años y grados de más de cuatro años. Pero esta caracterización no debe confundirse con una de las opciones que se ha manejado en el contexto español, ciclo corto y ciclo largo, que pretendía la pervivencia de las diplomaturas o ingenierías técnicas. En efecto, la Directiva 2005/36/CE permitiría grados de 3 ó 4 años, así como las de más de 4 años.

Por otra parte, la Directiva 2005/36 diferencia tres tipos de reconocimiento de cualificaciones profesionales a los efectos del ejercicio de la libertad de establecimiento: un régimen general; un sistema de reconocimiento de la experiencia profesional; y un sistema de reconocimiento basado en la coordinación de las condiciones mínimas de formación. Nos interesa destacar este último grupo que establece normas de coordinación de determinadas profesiones para cuyo acceso es necesario estar en posesión de títulos universitarios y el haber estudiado unos contenidos determinados, a saber: las profesiones de médico (6 años de formación básica y diferentes períodos de especialización de 3 a 5 años más), odontólogo (5 años como mínimo, más 3 años para la formación odontológica especializada), veterinario (5 años como mínimo), farmacéutico (5 años como mínimo) y arquitecto (4 años o 3 a tiempo completo y 3 a tiempo parcial). Obsérvese que esta directiva, cuyo plazo de transposición concluirá a finales de 2007 (aunque están en vigor sus precedentes), no se adapta al sistema de créditos que se deduciría del PB. En efecto, por ejemplo, para la profesión de médico exige como formación inicial de 6 años de estudios que, según la directiva, equivalen a 5.500 horas. Sin embargo, 6 años de estudios de acuerdo con el Proceso de Bolonia supondría 360 créditos (6 por 60 créditos anuales) que equivaldrían en el menor de los casos a 9.000 horas (360 por 25 horas por crédito), es decir, prácticamente hay una diferencia de horas del 100 por 100 entre la medición del trabajo intelectual con arreglo al PB y con arreglo a la Directiva 2005/36/CE.

De manera que de lo dicho se aprecian algunos desajustes significativos. Algunos Estados, como es el caso de Alemania, han excluido del Proceso de Bolonia a algunos estudios, como es el caso de los estudios de Derecho, y no les falta razón en la medida en que no resulta posible armonizar una carrera en que se estudia el derecho positivo de los respectivos Estados miembros, aunque dichos ordenamientos presenten cada vez mayores coincidencias, como resultado de la penetración del Derecho de la Unión, y mucho menos posible es armonizar los estudios de Derecho de los Estados de la Unión con los estudios de Derecho de los Estados que no pertenecen a la Unión. Estas observaciones se podrían trasladar a otros estudios superiores, particularmente en el marco de las humanidades y de las ciencias sociales.

La Unión Europea, podría decirse, que ha jugado dos partidas al mismo tiempo. Una en el marco del PB hasta que las cartas se han comenzado a desgastar e impiden seguir jugando y otra partida en el propio marco de la Unión, fundamentalmente, a partir del Consejo Europeo de Lisboa de 2000, conforme al que se pretende instaurar

una economía basada en el conocimiento y un espacio europeo de investigación mediante el método abierto de coordinación, cuyo final es todavía incierto. Pero, además, la partida del EEES se juega en cada Estado miembro de la Unión sin que esté asegurada la armonización deseable de las políticas educativas de los mismos. Muchos escenarios, ingente normativa; grandes probabilidades de que sea necesario reordenar el proceso que a todas luces se encuentra fuera de control.

#### **IV. EL PROCESO DE BOLONIA EN ESPAÑA. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CASA POR EL TEJADO**

##### **1. Proceso de Bolonia en la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades y las normas reglamentarias de desarrollo**

La adhesión de las autoridades educativas españolas al Proceso de Bolonia tiene luces y sombras. En la actualidad, tras un inicio esperanzador, el proceso parece estancado (en trance de reforma)<sup>28</sup> y, lo que es más sorprendente, se ha pretendido construir el sistema de arriba abajo, construir la casa por el tejado, como tendremos oportunidad de comprobar.

Si hacemos un recorrido por las normas dictadas hasta la fecha el resultado que arroja es el siguiente. La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades, dos años después de la Declaración de Bolonia, dedica su título XIII (artículos 87, 88 y 89 y 89 bis añadido por la Ley Orgánica 4/2007) al «Espacio europeo de enseñanza superior». El artículo 87 contiene un mandato dirigido al Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Universidades para que adopten las medidas necesarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la que califica de «plena integración en el sistema español en el espacio europeo de enseñanza superior»<sup>29</sup>. Y a dicha norma programática sigue el artículo 88 que en su redacción actual contiene cuatro de los objetivos del Proceso de Bolonia (Suplemento del título, crédito europeo y movilidad de los estudiantes) cuya realización se adscribe al Gobierno y a las Comunidades Autónomas:

---

<sup>28</sup> La impresión de que se van a modificar sustancialmente los Reales Decretos 55 y 56 de 2005 se deduce de los documentos de trabajo o propuestas del Ministerio de Educación y Ciencia *La organización de las enseñanzas universitarias en España* de 27 de noviembre de 2006 y el borrador de propuesta de *Directrices para la elaboración de títulos universitarios de grado y máster* de 21 de diciembre de 2006. Aunque dichas reformas no traen causa directa de las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que no introduce modificaciones sustantivas en lo relativo al Título XIII «Espacio europeo de enseñanza superior».

<sup>29</sup> Este mandato ha permanecido en el nuevo artículo 87 de la Ley Orgánica que modifica la Ley Orgánica 6/2001, que se limita a añadir un eufemístico «completar» referido a la plena integración del sistema español en el espacio europeo de enseñanza superior.

- a) Así, al Gobierno correspondería la adopción de medidas para introducir el suplemento europeo al título, previo informe del Consejo de Universidades<sup>30</sup>, que coincide con el primero de los objetivos del PB (art. 88.1) ; y
- b) La adopción de unidades de medida (créditos u otras unidades) del que denomina «haber académico» que corresponde a la superación de cada una de las materias que integran los diferentes planes de estudio, lo que se corresponde al tercero de los objetivos del PB<sup>31</sup>, (art. 88.2).
- c) Además, adscribe a las competencias del Gobierno y las Comunidades Autónomas, el establecimiento de programas de becas, ayudas y créditos para la movilidad de los estudiantes o complementando los programas europeos de movilidad, lo que se corresponde parcialmente al cuarto de los objetivos del PB (art. 88.3), que incluye también, desde su inicio, la movilidad de docentes e investigadores (art. 89.4) a la que se añadirán posteriormente el personal no docente de las universidades que se incorpora al artículo 89 bis de la Ley Orgánica 6/2001 tras su reforma por la Ley Orgánica 4/2007. En relación con esto último el artículo 89, prevé la plena equiparación del profesorado universitario de los Estados miembros de la Unión Europea.
- d) Por otra parte, la estructura de las enseñanzas universitarias en tres ciclos: Grado, Master y Doctorado, de acuerdo con los objetivos del Proceso de Bolonia se ha plasmado en el artículo 37 reformado de la Ley Orgánica 4/2007 de reforma de la Ley Orgánica 6/2001. La adopción de las reformas o adaptación de las enseñanzas y los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional a los ciclos de enseñanzas superiores, previo informe del Consejo de Universidades, se corresponde al segundo de los objetivos del Proceso de Bolonia.

De manera que la Ley Orgánica 6/2001 en su redacción original tan sólo dejaba de abordar los objetivos quinto y sexto del PB: la cooperación para garantizar la calidad y la dimensión europea de la enseñanza superior. La Ley Orgánica 4/2007 de reforma de la Ley Orgánica 6/2001 ha introducido un nuevo apartado 5 al artículo 89 que llena la laguna relativa al objetivo de calidad. Sin embargo, tanto el objetivo de la dimensión europea de la enseñanza superior como los objetivos añadidos por el comunicado de Praga de 19 mayo de 2001 y, obviamente, los nuevos o remozados objetivos previstos en los comunicados de Berlín y Bergen que estaba justificado no aparecieran en la Ley Orgánica 6/2001, por razones obvias de tiempo, no se recogen en la Ley Orgánica 4/2007 de reforma de la Ley Orgánica 6/2001, omisión que no está justificada. Así, la pronta asunción por la legislación española de gran parte de los objetivos del Proceso de Bolonia en 2001, no ha tenido la necesaria continuidad que exigen proyectos de esta naturaleza.

---

<sup>30</sup> En la Ley Orgánica 6/2001 se contiene el mismo mandato sobre el suplemento europeo del título al que ahora se hace referencia explícita, por otra parte se ha modificado la denominación del que se llamaba Consejo de Coordinación Universitaria que ahora se llama Consejo de Universidades.

<sup>31</sup> El apartado 2 del artículo 88 tras la reforma se corresponde al antiguo apartado 3, sin variación sustantiva de su contenido.

Por otra parte, a las insuficiencias normativas se añade, lo que no debe obviarse en caso alguno, que conciliar reformas armonizadoras en materia de educación superior con la autonomía universitaria y la libertad docente e investigadora no es una empresa fácil. Si la autonomía universitaria y las libertades docente e investigadora son amplias para configurar los contenidos de los grados y posgrado, la armonización no dejará de ser una mera ilusión. Y, si por el contrario se extrema la coordinación o se pretende dirigir a los profesores, se corre el riesgo de ahogar lo más valioso del espíritu universitario que debe preservarse, como recuerda la Declaración de la Sorbona. Me temo que por muchos esfuerzos que se hagan, más allá de las apariencias o de las equiparaciones formales, seguirán habiendo profesores con diferentes concepciones y calidades, y que, por otra parte, la libertad investigadora no debiera armonizarse sino a través de medidas de estímulo que, incluso éstas, presentan peligros evidentes.

La dirección emprendida en los últimos meses por el Ministerio de Educación y Ciencia en el sentido de conceder mayores márgenes de autonomía a las universidades para que éstas creen titulaciones y los contenidos de las mismas, resulta obvio, no sólo impedirá la armonización de los estudios superiores de una misma materia en España sino que hará inverosímil la armonización con los estudios superiores de una misma materia de las universidades españolas con universidades de otros Estados miembros de la Unión, o con las universidades de otros Estados miembros del PB.

A partir de las consideraciones anteriores no es difícil adivinar que en 2010, salvo en lo relativo a aspectos formales externos (en su caso denominaciones de los grados y medición del trabajo intelectual con el suplemento del título y créditos) la ausencia de armonización de los estudios superiores será igual o mayor que la anterior al inicio del Proceso de Bolonia. De manera que las dificultades para la homologación de títulos persistirá y, en consecuencia, los impedimentos a la libre circulación de trabajadores asalariados o no asalariados no habrán desaparecido.

Probablemente, el PB partió desde un inicio de una ausencia considerable de realismo porque la armonización del espacio europeo de enseñanza superior no sólo tropieza con los Estados nacionales muy celosos de sus competencias en la materia, sino, como antes señalaba, con la autonomía universitaria y la libertad docente e investigadora que son los verdaderos obstáculos a la armonización.

A mi juicio teniendo en cuenta los ingredientes anteriores la solución pasa por ampliar el ámbito de la Directiva 36/2006, esto es, llevar a cabo una intensa armonización de las titulaciones que permiten el acceso a profesiones reguladas, o bien un acuerdo europeo de reconocimiento mutuo de cualificaciones (o lo que es lo mismo la aplicación de la doctrina *Cassis de Dijon* al tema que nos ocupa) y dejar para casos excepcionales el sistema de homologación que rige con carácter general en la actualidad.

## **2. El suplemento europeo al título (SET), el sistema de créditos europeo (ECTS) y el sistema de homologación de títulos**

La regulación del grado y del posgrado tiene lugar en España en la actualidad mediante cuatro Reales Decretos. Los primeros objetivos del PB que se abordaron



en España a nivel reglamentario han sido los relativos al suplemento europeo del título y el sistema europeo de créditos. Así, se dictaron el Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento para la expedición por las universidades del Suplemento Europeo del Título (SET), y el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos (ECTS) y el sistema de calificaciones de las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Esto es, se optó por desarrollar, después veremos en qué modo, dos de los objetivos del PB en vez de afrontar el completo desarrollo reglamentario de los artículos 88 y 89 de la Ley Orgánica 6/2001. Es decir, se dejaba al margen, precisamente, la regulación (reforma o adaptación) de los nuevos estudios universitarios en ciclos, a la que, sin embargo, se hace referencia en el preámbulo del Real Decreto 1044/2003, antes citado, para fundamentar la provisionalidad del modelo de suplemento europeo del título. Por otra parte, en el Real Decreto 1125/2003 sobre el sistema europeo de créditos se considera que la adopción del mismo es «una condición previa y necesaria» para el establecimiento de las nuevas titulaciones. Lo cierto, a mi juicio, es que los dos Reales Decretos citados se anticiparon innecesariamente a la regulación del grado y posgrado, habiendo quedado como dos muestras extravagantes de asunción de objetivos del PB, pues dichas piezas sin una nueva estructura de los estudios superiores adaptada al PB carecen de funcionalidad, lo que ha sido corroborado por la circunstancia de que tales Reales Decretos no se hayan aplicado hasta la fecha, salvo en casos aislados con carácter experimental.

No cabe duda que el modelo de SET, adoptado por el Real Decreto 1044/2003, puede considerarse una base estimable para la regulación futura. Su objetivo es bien claro: aportar transparencia a los títulos. De manera que se desprenda de los mismos una información suficiente sobre el tipo de titulación, el nivel de la misma, el contenido de los estudios, los resultados obtenidos, la función de la titulación, y demás informaciones suplementarias. De manera que se puedan establecer comparaciones entre los titulados universitarios, una personalización alejada del modelo vigente que iguala injustamente a todos los titulados (algo así como que se nos dijera que 10 atletas han realizado la prueba de los 1.500 metros, sin indicar en qué tiempo la han realizado, o si la han culminado en un tiempo mínimo al primer intento o tras catorce), con desprecio de los curriculum diferenciados de cada uno de los licenciados. Además de aportar transparencia, con el objetivo de facilitar la movilidad de los titulados por el EEES, que es objetivo principal del PB, el suplemento europeo del título sitúa a cada uno en su lugar y podría propiciar la sana competencia a varios niveles: entre universidades, entre facultades y entre los propios titulados, siempre que el SET refleje fielmente el historial académico de cada alumno. Así, cuanto mayor sea el detalle de los suplementos se cumplirán mejor sus funciones.

De manera que si se cumple el objetivo de la transparencia de los estudios de cada titulado el SET será de gran utilidad. Pero a nadie se le oculta que el suplemento del título se presta al fraude, es decir, a no reflejar fiel y claramente cada carrera universitaria.

Igualmente relevante es la adopción en el EEES de unidades de medida del estudio, o Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS), que tiene por finalidad igualar, incrementar y diversificar el tiempo de trabajo de los estudiantes europeos. Así, por una parte, cada crédito, de acuerdo con el RD 1125/2003, se considera que se corresponde entre 25 y 30 horas de trabajo intelectual, y por otra parte supone que dichas horas se corresponden a la totalidad del trabajo intelectual, esto es: el seguimiento de clases lectivas, teóricas y prácticas, las horas de estudio, las dedicadas a la realización de seminarios, trabajos, prácticas, proyectos, así como la preparación y realización de exámenes y pruebas de evaluación. Si una carrera universitaria o grado se integra por 240 créditos, distribuidos entre cuatro años, el número total de horas de trabajo intelectual puede oscilar entre 6.000 y 7.200, lo que supone entre 1.500 y 1.800 horas de trabajo intelectual al año que si se distribuyen entre las 36 a 40 semanas que se recomienda dure un curso académico, suponen entre 37.5 y 50 horas semanales de trabajo intelectual.

De manera que mediante la armonización del tiempo de trabajo intelectual de los estudiantes universitarios se está pretendiendo que éstos dediquen un número de horas de trabajo intelectual similar a los demás trabajadores del sector público o privado a tiempo completo. Parece evidente que la estimación que se hace es una estimación media a la que deben adaptarse los contenidos de las enseñanzas. De manera que lo que aparentemente es tan sólo una reforma que tiene por objeto igualar el esfuerzo que supone la adquisición de títulos, si se lleva a cabo rigurosamente de acuerdo con el espíritu del PB, supondría incrementar el tiempo de trabajo y la diversificación del mismo (recuérdese que el valor de los créditos del RD 1125/2003 no se corresponde al que otorga implícitamente la Directiva 2005/36/CE, a que antes nos referimos).

Esto es, cuando se dice que un crédito comprende las horas dedicadas a clases teóricas y prácticas, las horas dedicadas al estudio, las horas dedicadas a la realización de seminarios, las horas dedicadas a la realización de prácticas, las horas dedicadas a realización de proyectos, así como las horas dedicadas a la preparación y realización de exámenes y pruebas de evaluación, se está haciendo una descripción bastante clara de las distintas facetas en que debiera producirse el trabajo intelectual de un estudiante, lo que supondría en la mayoría de las licenciaturas, futuros grados, una auténtica revolución que modificaría los hábitos de alumnos y profesores. Los alumnos dejarían de ser simplemente preparadores de exámenes y los profesores dejarían de ser recitadores de textos<sup>32</sup>.

### 3. Los estudios de grado

Transcurrirán cerca de tres años entre los referidos Reales Decretos de 2003 hasta los Reales Decretos de 2005 que regulan el grado y el posgrado, o mejor dicho

---

<sup>32</sup> Como es bien sabido este sistema no se ha implantado siguiendo vigentes los créditos anteriores que teóricamente equivalen a 10 horas, lo que supone que tales créditos vigentes suponen tan sólo entre el 40% y el 33% de horas de los ECTS.

otros aspectos de los mismos, pues los anteriores Reales Decretos de 2003 regulan aspectos significativos de los mismos. Me refiero al Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios de Grado y al Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Posgrado. Ambos Reales Decretos se encuentran en período de revisión por el Ministerio de Educación y Ciencia.

De acuerdo con el RD 55/2005 los estudios de educación superior, o enseñanzas universitarias oficiales, se estructuran en tres ciclos. Uno primero que culmina con el título de grado (art. 7), otro segundo ciclo que culmina con el título de máster, y un tercer ciclo que culmina con el título de doctor. A las enseñanzas correspondientes a los ciclos segundo y tercero, conducentes a los títulos de máster y doctor, se les denomina enseñanzas de posgrado. Hasta aquí, los citados Reales Decretos habrían transpuesto correctamente los objetivos del PB que en este punto ha sufrido algunas variaciones a lo largo del mismo. Probablemente hubiera sido más claro referirse sin más a tres ciclos de grado, máster y doctorado, como por cierto hace el artículo 37 de la Ley Orgánica 6/2001 tras su reforma por la Ley Orgánica 4/2007, pero es igualmente aceptable la solución adoptada siempre que se corresponda a la de los demás Estados miembros del PB.

Algún autor<sup>33</sup> se planteaba el año 2002, esto es, antes de la promulgación de los Reales Decretos que comentamos, que en nuestro sistema ya existen tres ciclos, el de diplomado (y sus equivalentes) el de licenciado (y sus equivalentes) y el de doctorado. Y no le faltaba razón, porque, antes y ahora, el PB no suministra los materiales adecuados para llevar a cabo una uniformización suficiente de los estudios de los distintos ciclos. Y lo cierto es que el RD 55/2005 presta mayor atención a las formas y procedimientos que a los contenidos del grado, tema en que nos centraremos.

De acuerdo con el *Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de Grado* (BOE núm. 21, de 25 de enero de 2005), el grado constituiría el primer ciclo de los estudios universitarios que comprenden las «enseñanzas básicas y de formación general, junto a otras orientadas a la preparación para el ejercicio de actividades de carácter profesional» (art. 7), y más adelante se dirá que dichos estudios «habilitarán, en su caso, para actividades de carácter profesional, de acuerdo con la normativa vigente» (art. 9.2). Apenas puede extraerse alguna idea nueva

---

<sup>33</sup> J.M. SOUVIRÓN MORENILLA, F. PALENCIA HERRERÓN, *La nueva regulación de las universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Comares, Granada, 2002, que sin duda es el estudio más extenso y profundo realizado hasta la fecha sobre la citada Ley Orgánica 6/2001. Tienen interés el núm. 29/2003 de la revista *Cuadernos Europeos de Deusto* que contiene ocho estudios sobre aspectos relacionados con la universidad en Europa. Y pueden destacarse entre los estudios dedicados en España al espacio europeo de educación superior: J.C. NAVARRO RUIZ, *Universidades: sistemas europeo, estatal y autonómico*, Valencia, 2005; A.M. DELGADO GARCÍA (COORD), *Evaluación de las competencias en el espacio europeo de educación superior*, Barcelona, 2006; y F. ETXEBERRIA, *Políticas educativas en la Unión Europea*, Barcelona, 2000.

sobre la función del grado, más allá de lo dicho, que no es tan claro como debiera, pues se hace referencia a «enseñanzas básicas», «formación general» y «preparación para el ejercicio de profesiones».

El grado se concibe en el RD 55/2005 a imagen y semejanza de los estudios de licenciatura, ingeniería y arquitectura vigentes. Esto es, un conjunto de enseñanzas básicas y de formación general y de enseñanzas orientadas a la preparación para el ejercicio de actividades de carácter profesional. Es más, se acentúa la separación entre la obtención del grado y el ejercicio de profesiones reguladas (entre ellas el acceso a la abogacía que ha recibido un tratamiento específico), de acuerdo con los artículos 7, apartado 2 del artículo 9 y del apartado 5 del artículo 10 del RD 55/2005. Pero, la referida separación no quiere decir que el máster habilite para el acceso al ejercicio de profesiones. Por otra parte, se establece que los créditos necesarios para la obtención del grado pueden oscilar entre 180 y 240 créditos (art. 10.1), con algunas excepciones, a saber: el proyecto fin de carrera y las prácticas tuteladas pueden excluirse del cómputo anterior, cuando sean exigidos por normativa europea o interna (art. 10.2); y, por otro lado, en los casos que vengan determinados por el derecho comunitario pueden atribuirse un número de créditos diferentes a determinadas enseñanzas (art. 10.3). Otra de las prescripciones de carácter general consiste en que los planes de estudio conducentes a una misma titulación tienen que contener el mismo número de créditos. Y, finalmente, los títulos de grado no pueden reconocer especialidades, pues esto sería contradictorio con la existencia de los máster. Este conjunto de determinaciones del artículo 10 es lo que denomina el RD 55/2005 *directrices generales comunes*.

Es decir, a partir del RD 55/2005 se podría llegar a la conclusión de que se preveía la posibilidad de instaurar tres tipos de grados. Unos de ciclo corto (180 créditos: tres años), asimilables a las actuales diplomaturas y sus equivalentes; otros de ciclo largo (240 créditos: cuatro años), que sustituirían a la mayoría de las licenciaturas actuales de cinco años; y un tercero de ciclo especial al que se le podrían atribuir, debe entenderse, mayor número de créditos, por imperativo europeo (240 + imperativo comunitario o de otra naturaleza). Sin duda, esta última previsión de ciclos especiales ha sido acertada en la medida en que la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, a que antes nos hemos referido, que armoniza los estudios de médico, odontólogo, veterinario, enfermero, matrona, farmacéutico y arquitecto. Por lo demás, el RD 55/2005 no contiene otras informaciones sobre el contenido de los diferentes estudios, salvo la mención a que los planes de estudios deben concretar los objetivos, conocimientos, aptitudes y destrezas que se deben adquirir, la descripción de los contenidos y el número de créditos asignados a cada una de ellas (art. 13.2).

Las directrices generales comunes son razonables, unas rígidas y otras flexibles. Es razonable la rigidez consistente en que los títulos de grado no reconozcan especialidades que se deben contener en los máster. Es razonable y rígido que los títulos oficiales coincidentes tengan el mismo número de créditos, si bien esta determinación se flexibiliza pudiendo diferenciarse los planes de estudios en los contenidos

formativos no comunes. Es razonable y flexible el número de créditos que deben contener los planes de estudio, entre 180 y 240, de cuyo cómputo se pueden excluir determinadas tareas por imperativo normativo de origen comunitario e interno. Ahora bien, este conjunto de determinaciones unido a las que referiremos a continuación pueden ser obstáculos para la armonización del EEES.

En el RD 55/2005 se prevé que el Gobierno debe establecer los títulos de grado de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y las directrices generales propias de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención (art. 9.1). De manera que para proceder a la elaboración y aprobación de los planes de estudio por las diferentes universidades es preciso que previamente se establezcan por el Gobierno los títulos y las directrices generales propias de cada título (las directrices generales comunes se establecen en el artículo 10, como antes señalamos).

Las llamadas directrices generales propias, que se regulan en el artículo 11 del RD 55/2005:

- a) deben establecer el número de créditos para la obtención de cada título;
- b) deben especificar los contenidos formativos comunes; breve descripción de sus materias; y número de créditos que les corresponden,
- c) deben especificar el porcentaje de contenidos formativos comunes sobre el total de créditos, lo que debe oscilar entre un mínimo del 50% y un máximo del 75%;
- d) deben especificar los efectos académicos y las competencias inherentes a la obtención de cada título, sin perjuicio de que con arreglo al ordenamiento vigente sea exigible el cumplimiento de otros requisitos para el ejercicio de profesiones.

Si los artículos 10 y 11 (directrices generales comunes y directrices generales propias) establecen los contenidos *ex reglamento* de los planes, el artículo 13 especifica cuáles son los otros contenidos de los planes. Por una parte, las universidades pueden establecer contenidos específicos determinados (art. 13. 1. b) que junto a los contenidos formativos comunes integran la totalidad de contenidos del plan de estudios. Si comparamos este elemento del modelo con los actuales observaremos que coincide *grosso modo* con la primera versión de los planes de estudios posteriores a la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, que permitan configurar asignaturas obligatorias y optativas, y se diferencia ligeramente de la última versión reformada que sólo permite asignaturas optativas, además de las troncales. El mayor o menor margen de las universidades dependerá de la utilización que haga el Gobierno del margen de que dispone, entre el 50% y el 75 % de la determinación de los créditos. Aunque estos límites parece que están en la actualidad siendo objeto de revisión.

De manera que las universidades van a tener un margen que oscilará entre el 50% y el 25% para diseñar sus planes de estudio, de acuerdo con una serie de criterios, así deberán:

- a) establecer la estructura académica de sus enseñanzas (la asignación de materias a áreas académicas, departamentos, facultades);

- b) establecer la ordenación temporal de las materias (ordenación de las materias por cursos, años, semestres y trimestres, etc.);
- c) concretar los objetivos, conocimientos, aptitudes y destrezas que se deben adquirir en cada materia (un requisito novedoso);
- d) describir los contenidos (los denominados descriptores de contenidos);
- e) asignar los créditos correspondientes a las diferentes materias;
- f) valorar mediante créditos los trabajos realizados en empresas o instituciones;
- g) reconocer los estudios y actividades realizadas en el marco de programas universitarios o interuniversitarios nacionales o extranjeros.

Una de las innovaciones más relevantes del RD 55/2005 es la de los planes de estudio conjuntos entre universidades dentro de cada Estado o entre universidades de diferentes Estados. Este objetivo del PB no parece que haya tenido éxito hasta la fecha por las dificultades que implica.

El caso es que a finales de mayo de 2007 el Gobierno no ha dictado los Reales Decretos que establezcan las directrices generales propias de los planes de estudios (art. 9 del RD 55/2005) en que se establezca el perfil de las diferentes carreras, de manera que se están implantando máster y doctorados para licenciados del antiguo sistema, pues estos son los únicos destinatarios de la oferta que tenga lugar desde ahora hasta, en el mejor de los casos, dentro de 6 ó 7 años, en 2014, si es que en las universidades españolas se implanta de modo generalizado el grado en 2010 lo que depende, fundamentalmente, de que el Ministerio dicte las directrices necesarias para la elaboración de los nuevos planes.

#### 4. Los estudios de posgrado

El Ministerio de Educación y Ciencia en vez de acelerar la implantación del grado, lo retrasó y aceleró la implantación del posgrado que desde el pasado curso 2005/2006 está vigente en algunas universidades. Se trata de una estrategia difícil de entender. En efecto, un licenciado actual de 5 años puede acceder hasta la fecha directamente al doctorado, de acuerdo con el Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, por el que se regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de doctor y otros estudios de posgrado. Dicho Real Decreto, que instituye un sistema mucho más riguroso que su precedente de 1985<sup>34</sup>, creó un sistema

---

<sup>34</sup> El Real Decreto 778/1998 deroga cinco Reales Decretos a saber: 185/1985, de 23 de enero, por el que se regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios posgraduados (BOE 16 de febrero y 21 de marzo); 1561/1985, de 28 de agosto por el que se modifica la disposición final primera del Real Decreto 185/1985, de 23 de enero (BOE 7 septiembre); Real Decreto 1397/1987, de 13 de noviembre, por el que se contemplan las previsiones del Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, sobre lazo para la presentación de tesis doctorales conforme a la normativa anterior de dicho anterior Decreto (BOE del 18); Real Decreto 537/1988, de 27 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero (BOE 3 de junio); Real Decreto 823/1989, de 7 de julio, por el que se añade al Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, una disposición adicional que reconoce el título de Doctor del Instituto Universitario Europeo de Florencia (BOE del 11).

de dos cursos o períodos (docencia e investigación) al que se añade como culminación de los mismos la realización de unas pruebas para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados. El sistema está diseñado para que los doctorandos adquieran de modo paulatino toda una serie de habilidades formales y de contenido imprescindibles para afrontar la preparación de una tesis doctoral.

Sin embargo, a partir de la implantación definitiva del RD 56/2005, que acaba de aplazarse hasta octubre de 2009, los licenciados no podrán acceder directamente al tercer ciclo de doctorado para lo que se les exigirá la realización de un máster previo de una duración de un año. Y, posteriormente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 del citado Real Decreto, el doctorado, además de la memoria de tesis doctoral, exigirá realizar previa o simultáneamente cursos, seminarios u otras actividades docentes e investigadoras.

El posgrado en España, como se dijo antes, se ha regulado mediante el *Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Posgrado* (BOE núm. 21 de 25 de enero de 2005). Aunque lo cierto es que es mucho decir que se ha regulado el posgrado, pues el Real Decreto citado crea más incertidumbre que luces sobre dichos estudios.

De acuerdo con el RD 56/2005 el posgrado se divide en dos ciclos, el segundo ciclo y el tercer ciclo que se refieren respectivamente al *máster* y al *doctorado*, de acuerdo con los artículos 1, 8 y 10 del RD 56/2005. ¿En qué consisten los estudios de posgrado? Difícil es averiguarlo pues en el citado Real Decreto luce cierta indefinición, ya que se limita en su artículo 2 a señalar de un modo genérico que su finalidad es: «La especialización del estudiante en su formación académica, profesional o investigadora». La referencia no es muy acertada, particularmente referida la especialización a la investigación. Mayores precisiones se obtienen del artículo 8 del RD 55/2005, como tendremos oportunidad de señalar.

#### **4.1. Los estudios de máster**

Sin embargo, el RD 55/2005, en el apartado 1 del artículo 8, establece que el máster, es decir, el segundo ciclo de estudios universitarios: «estará dedicado a la formación avanzada, de carácter especializada o multidisciplinar, dirigida a una especialización académica o profesional o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras». El máster sucede en el tiempo al grado, de manera que el diseño adecuado de los máster, salvo excepciones, depende de la configuración del grado. Si el grado se configura con tres años y 180 créditos, esto supondría un máster de dos años y 120 créditos, lo que permitiría lo que podíamos denominar una gran especialización necesaria para la obtención de los 300 créditos que permiten acceder al doctorado. Sin embargo, si el grado se configura de cuatro años y 240 créditos, sólo se exigiría un máster de un año y 60 créditos, es decir, una limitada especialización, para completar los 300 créditos necesarios para acceder al doctorado. No debe olvidarse que en 1965 se experimentó en las Facultades de Derecho de Valencia y Sevilla planes especiales de Derecho divididos en dos ciclos, uno común de tres años y

especialidades de derecho de la empresa, derecho público y derecho privado. Sin embargo, el resultado final no variaba sustancialmente del resultado obtenido en las universidades que seguían el plan de estudios de 1953. Esto es, resulta difícil, a mi juicio, el objetivo de la especialización y mucho menos el de la iniciación a la investigación con sólo cinco años se estructuren como se estructuran cuatro o cinco años de estudio. La dificultad será creciente, por lo demás, si no se introducen drásticas correcciones en los contenidos de los planes y en la metodología de los estudios.

Si nos fijamos en el plan de estudios de Derecho resulta evidente que tanto el plan de 1953 como el de 2000 imposibilitan cualquier buen fin. Y si los planes futuros lo que hacen es conservar los mismos contenidos haciendo equilibrios malabares para que los contenidos que se estudian en la actualidad sigan estudiándose en el futuro el resultado será tan defraudante como el actual. Pues resulta evidente que tras la realización de una licenciatura en Derecho, en la actualidad, se obtiene una formación superficial. Tanto los que se dedican al ejercicio de la abogacía, que reprochan el escaso contenido práctico, como los que preparan oposiciones, como los que se dedican a la investigación descubren al finalizar la licenciatura en Derecho (lo que probablemente se puede extender a la mayoría de las licenciaturas) lo poco que saben, descubrimiento que tiene lugar cuando ya no tiene remedio. Si las universidades tienen un margen para diseñar el 50 % o un porcentaje superior de los créditos que integren los grados lo que con toda seguridad sucederá es que el porcentaje disponible dará acomodo a las disciplinas que hayan quedado excluidas de los contenidos formativos comunes no prescritos por el Ministerio de Educación y Ciencia. No se puede esperar que el profesorado tenga en tan alta valoración a los intereses generales que los anteponga a sus intereses particulares de manera que prevalezcan aquéllos sobre éstos; los profesores universitarios son humanos, yo diría que somos demasiado humanos.

La presunta pretensión del Ministerio de Educación y Ciencia de que con mayores márgenes de libertad para configurar los planes de estudio se desencadenará la competencia entre facultades y escuelas universitarias que conducirá a la excelencia supone, a mi modesto juicio, el desconocimiento supino del medio universitario. En particular, mayores márgenes de libertad atribuidas a las universidades públicas, controladas por funcionarios inamovibles, lejos de solucionar problema alguno incrementará los problemas actuales hasta límites insospechados.

Claro está que es mucho más fácil justificar el egoísmo y la falta de visión del profesorado si previamente no se hace el sencillo ejercicio de establecer qué se pretende con cada titulación. Por lo que se refiere al grado de Derecho no es que no exista un acuerdo generalizado sino que en la agenda de profesores y facultades ese tema nunca ha encontrado un hueco. Sin embargo es fácil determinar las dolencias. Dicho brevemente, la licenciatura de Derecho que hoy conocemos es tributaria de la diseñada en los años 50 (el Plan de 1953 sigue pesando sobre los nuevos planes que no han hecho sino cambiar algunas cosas para que nada cambie), es decir en el escenario subdesarrollado de la posguerra. En líneas generales dicho diseño sigue el modelo humboliano, es decir, se diseña la carrera bajo el presupuesto de que hay que formar «sabios en Derecho»; estudiantes a los que se daría una formación universal.



Pero, finalmente, lo que ha venido sucediendo a lo largo de generaciones es que a los estudiantes ni se les daba (ni se les da) una formación para convertirlos en sabios, ni una formación que sirviera (ni que sirva) para el ejercicio de profesiones. Pues, lo que sucedía en la larga posguerra civil universitaria, que llega prácticamente hasta la Constitución de 1978, es que los estudiantes, salvo excepciones, sólo disponían de pobres apuntes en una universidad arruinada intelectualmente, sin tradición, en que se había liquidado lo mejor de sí misma en la contienda y poscontienda civiles, con profesores deficientemente formados, sin apenas libros de texto, monografías, revistas especializadas, etc. Y, a finales de los años 60, cuando se podría haber afrontado una reforma sustancial se produjo el fenómeno de la masificación, el incremento significativo del número de jóvenes que accedían a la universidad que sorprenderá a una institución precaria que convierte en prioritaria la captación de profesores, a toda costa, para poder dar clases, lo que generaría los problemas de la generación de los profesores no numerarios los «penenes», esto es, una generación con deficiencias formativas evidentes. Y, a la masificación, casi sin solución de continuidad, seguirá la creación descontrolada de universidades por doquier, que multiplicará por tres la veintena que existía a principios de los años 70, lo que de modo irremisible conducirá a la baja calidad del sistema en su conjunto, un nuevo aluvión de profesores con deficiencias formativas evidentes, sólo que en este caso serán consagrados como profesores titulares o como catedráticos en un marco de endogamia de dimensiones extraordinarias propiciado, consentido o alentado por los diferentes ministerios a lo largo de los años. El último elemento que ha venido a introducir mayor confusión son las universidades privadas, que aparte de las clásicas (Deusto, Navarra y Pontificia de Salamanca...) poco están aportando a la docencia y la investigación.

Sin embargo, pese a todo ello, la universidad de nuestros días, no tiene nada que envidiar a las situaciones precedentes, tal era el punto de partida, de manera que se puede reconocer en un conjunto mediocre ciertos rasgos de excelencia, aunque no sea un fenómeno generalizado. Así, a simple vista se han incrementado exponencialmente los principios, lecciones y manuales universitarios y la calidad de los mismos. Nunca se habían producido tantas monografías ni se había contado con tantas revistas científicas, editoriales especializadas, bibliotecas y librerías. Aunque la excelencia, resulta evidente, no está repartida de modo homogéneo, de manera que se advierten diferencias abismales entre latitudes, universidades, facultades, profesores y, en consecuencia, alumnos.

#### ***4.2. Los estudios de doctorado***

El objetivo del doctorado es, según el RD 55/2005, «la formación avanzada del estudiante en las técnicas de investigación», lo que reitera el artículo 10 del RD 56/2005. Además, lo único que resulta cierto es que tal etapa, que de acuerdo con el PB supone entre 3 y 5 años, debe culminar en la presentación por el estudiante de una tesis doctoral. La superación del ciclo, con la aprobación de la tesis, da derecho a la obtención del título de doctor que deberá ir acompañado por su correspondiente

suplemento de acuerdo con lo que antes analizamos. El título de doctor, por otra parte, representa el nivel más elevado de educación superior y acredita el más alto rango académico.

El apartado 2 del artículo 8 especifica los efectos profesionales del título de doctor, a diferencia del máster, a saber: «faculta para la docencia y la investigación, de acuerdo con la legislación vigente». Es decir, se pretende llegar al lugar en que estamos en la actualidad: el título de doctor es un requisito para la carrera docente e investigadora, salvo que deba entenderse dicho precepto en el sentido de que tanto la docencia como la investigación exijan sin excepciones el título de doctor, a diferencia de la situación actual en que dicho título tan sólo es imprescindible para el acceso a los puestos docentes de naturaleza funcionarial.

Pero, a diferencia del sistema actual de doctorado del RD de 1998, en que la redacción de la tesis exige superar con carácter previo un periodo de docencia al que sigue un periodo de investigación y la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, en el RD 56/2005 se hace tan sólo una vaga referencia a que la formación conducente al título de doctor «podrá articularse mediante la organización de cursos, seminarios u otras actividades dirigidas a la formación investigadora». Es decir se deja libertad a las universidades para diseñar los estudios de tercer ciclo, a diferencia de lo que sucede en la actualidad. Pero dicha supuesta libertad, que se desprendería del artículo 10 del RD 56/2005 no se corrobora en el sistema de aprobación de los posgrados que es común al máster y al doctorado.

Podría suceder que al final de proceso de reforma nos encontráramos de nuevo en el punto de partida, lo que no resultaría extraño, porque los objetivos que se pretenden conseguir, desprovistas las declaraciones, conclusiones e informes de diferente naturaleza de palabras huecas, de frases manidas, siguen sin estar claros. Se pretende la excelencia pero no se establece ni en qué consiste ni se avanza metodología alguna para conseguirla. Sin duda en el proceso de reforma se ha olvidado que la excelencia se consigue fundamentalmente fomentando la excelencia del profesorado, asunto este al que sigue sin prestarse la debida atención.

## **V. LAS REPERCUSIONES DEL PROCESO DE BOLONIA EN LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en cuanto ley básica prevé en el artículo 6 su desarrollo mediante leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, de manera que se trata de averiguar como puede repercutir la nueva configuración del grado en la estructuración del empleo público que se configure finalmente entre la Ley 7/2007 y las leyes que la desarrollen.

El Estatuto dedica los artículos 72 a 77 a la «Estructuración del empleo público» y al mismo se refieren también en las disposiciones adicional séptima y transitoria tercera.

Por una parte los funcionarios se agrupan en «cuerpos», «escalas», «especialidades» u «otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos

comunes acreditados a través de un proceso selectivo» (art. 75.1). De esta determinación de la ley se desprende que las diferentes leyes de desarrollo pueden optar por todos los sistemas a que se refiere el artículo 75, o bien pueden elegir algunas o alguna de las opciones enunciadas en el citado artículo, aunque lo más probable es que los funcionarios, como viene sucediendo en la actualidad, al menos se organicen en cuerpos y escalas.

Así, teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, lo que cobra relevancia es el grupo al que pertenezca el funcionario. Los grupos, de acuerdo con el artículo 76, serán el A que a su vez se divide en A1 y A2, el B y el C que se divide a su vez en dos C1 y C2.

Por lo que se refiere a los grupos en que se clasifican los funcionarios (art. 76), el Grupo A se reserva a los que se estén en posesión del título universitario de Grado. No obstante dentro de dicho grupo se crean dos subgrupos A1 y A2 que tendrán en cuenta: responsabilidad de las funciones a desempeñar y características de las pruebas de acceso. El sistema es original, y contiene elementos que no se desvelan. En efecto, se prevén dos tipos o varios tipos de pruebas de acceso, debe entenderse que unas de mayor dificultad que otras. Los graduados que superen un determinado tipo de pruebas que dan acceso a determinadas funciones son clasificados en uno u otro subgrupo lo que permite el desempeño de unas u otras responsabilidades.

Este esquema pudiera complicarse si en el ordenamiento español se crearan grados de ciclo corto y grados de ciclo largo. ¿Acaso no se tendrá en cuenta si el graduado es de ciclo corto o ciclo largo y que en función de ello puedan presentarse a las pruebas para el acceso al grupo A1 o al A2? Esta cuestión está pendiente de que el Ministerio de Educación y Ciencia configure con carácter definitivo los estudios de grado. Pues como antes señalamos en la actualidad, de acuerdo con el RD 55/2005 son posibles las dos opciones de grados de ciclo corto y grados de ciclo largo (además de los grados de ciclos especiales regulados por la Directiva 2005/36/CE). Ahora bien, la voluntad del legislador expresada en la Ley 7/2007 parece ser la de prescindir del tipo de grado a los efectos de clasificación posterior de los funcionarios. Esto es, para el legislador las competencias que el candidato a funcionario acredite a lo largo de las pruebas de selección prevalecen sobre las competencias acreditadas con la obtención de uno u otro tipo de grado. La opción a mi juicio es razonable si se pretende dar pasos hacia una Administración más flexible que la actual.

Por otra parte, en relación con la clasificación actual de los funcionarios la Ley 7/2006 tenía dos posibilidades: considerar a extinguir las clasificaciones actuales de funcionarios; o bien aplicar lo dispuesto en artículo 76 a los funcionarios clasificados en la actualidad. La opción elegida ha sido, con ciertos matices, la segunda. Esto es, los funcionarios clasificados en la actualidad en el Grupo A se reclasifican en el grupo A1 y los funcionarios clasificados en el grupo B se reclasifican en el grupo A2. La solución parece acertada en la medida en que en la actualidad se exige para el ingreso en el grupo B una titulación universitaria media (diplomados, ingenieros técnicos, etc.), la realización de pruebas de acceso de dificultad menor que a los fun-

cionarios del grupo A1, así como nivel responsabilidad funcional inferiores a las de los funcionarios del grupo A1.

A su vez, con carácter transitorio, se permite que los funcionarios del grupo C reconvertido en C1 puedan promocionar directamente al grupo A sin pasar por el Grupo B, de manera que se excepciona la regla del artículo 18 que exige para la promoción interna pertenecer al grupo o subgrupo inferior.

## VI. ALGUNAS CONCLUSIONES

El Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) es un buen motivo para reflexionar sobre los instrumentos jurídicos de la Unión Europea en materia educativa, muy en particular en el cincuenta aniversario de la fundación de la Comunidad Europea.

En efecto, si atribuimos una significación amplia al concepto de EEES nos encontramos con que éste se realiza en diferentes escenarios. Uno, internacional convencional, al margen de la Unión, que ha ido evolucionando, al que se denomina «Proceso de Bolonia». Otro, en el seno de la Unión de sesgo cooperativo, sin la utilización de actos de naturaleza obligatoria. Y, finalmente, uno tercero en el marco de la Unión de sesgo supranacional, es decir utilizando actos obligatorios para sus destinatarios. En dichos escenarios, al menos tres, se utilizan diferentes instrumentos jurídicos para conducir un proceso que se suele denominar por el nombre de una de sus partes, el «Proceso de Bolonia», denominación genérica que adoptaremos en esta breve reflexión.

El Proceso de Bolonia puede observarse y analizarse desde varias perspectivas. Sin duda, el «Proceso de Bolonia» desde una perspectiva histórica es un buen ejemplo para comprender y explicar la construcción de la Unión. En efecto, se trata de un proceso que se inicia al margen de la Unión, en 1998, con la Declaración de La Sorbona, por los ministros de educación de los cuatro de los grandes Estados europeos, grandes, particularmente, en lo que a la cultura, la educación y la ciencia se refiere, nos referimos a Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. Dicha declaración trajo como consecuencia la Declaración de Bolonia, en 1999, en la que participan la totalidad de los Estados miembros de la Unión, que puso en funcionamiento un proceso de armonización de naturaleza intergubernamental que espera logros considerables en 2010. Sin embargo, debe señalarse que la Unión Europea bien podría haber iniciado ese mismo proceso a partir del Tratado de la Unión Europea que introdujo el artículo 149 del TCE, a que me he referido más atrás.

Pero, aunque el «Proceso de Bolonia», o más concretamente las reuniones de ministros de educación y ciencia<sup>35</sup> en la Sorbona (1998), Bolonia (1999), Praga (2001), Berlín (2003), Bergen (2005) y Londres (2007), tengan carácter interguber-

---

<sup>35</sup> Aunque esta es una de las denominaciones de los ministros, lo cierto es que ni las denominaciones ni las competencias de los diferentes ministros asistentes son coincidentes.

namental han evolucionado significativamente desde 1998. Probablemente en 1998, con motivo del aniversario de la universidad de La Sorbona, los ministros de educación y ciencia de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido no esperaban desencadenar el proceso que hoy conocemos; realmente, la declaración de La Sorbona seguía la estela de la conocida como *Magna Charta Universitatum*, que es una declaración de rectores de universidades reunidos en Bolonia en 1088, con motivo del novecientos aniversario de la fundación de la universidad en dicha ciudad, en que se insiste particularmente en el valor emblemático de la autonomía universitaria. De manera que bien podría haber ocurrido que a la Declaración de la Sorbona hubieran sucedido otras declaraciones con motivo de la celebración de aniversarios de las grandes universidades europeas. Sin embargo, al margen de toda previsión, la Declaración de Bolonia contenía propuestas concretas; bien es cierto que en la línea de los objetivos del artículo 149 del TCE. Pero, lo singular es que entre los firmantes de dicha declaración figuraban, además de los Estados miembros de la Unión, algunos de los Estados que negociaban la adhesión a la Unión, junto a otros ajenos al proceso de adhesión alguno (entre ellos Noruega, cuyos ciudadanos han rechazado en dos ocasiones su adhesión a la Unión). De este modo, desde 1999 se estaba descartando circunscribir dicho proceso al marco de la Unión.

La decisión de extender el Proceso de Bolonia más allá de los confines territoriales de la Unión, implícita en la Declaración de Bolonia, se puede explicar desde dos perspectivas diferentes. Por un lado, tiene una lectura negativa, como renuncia a abordar este asunto por los Estados de la Unión con los instrumentos del artículo 149 del TCE. Pero, cabe interpretarla también en clave positiva en cuanto ampliación del ámbito territorial más allá de la Unión, pues merece elogio la concepción universal de los estudios superiores que excluye la existencia de fronteras a la transmisión de los conocimientos, a la transmisión de los descubrimientos científicos. Línea universalista que supone el proceso de Bolonia, a la que se han ido incorporando cada vez más Estados, hasta alcanzar la cifra actual de 46, la práctica totalidad de los Estados europeos, es encomiable. Pero, además, la organización informal que conduce el Proceso de Bolonia ha incorporado a la Comisión Europea y observadores como el Consejo de Europa. Sin duda, una imaginación estimable de búsqueda de soluciones cooperativas que integren a la Unión en otros escenarios internacionales.

El «Proceso de Bolonia» es un proceso extraordinariamente abierto: abierto en lo que a sus miembros se refiere y abierto en cuanto a los objetivos que persigue. Por otra parte, su estructura se ha amoldado a la Unión Europea, en el sentido de que la presidencia de dicho proceso corresponde al Estado miembro que preside la Unión. Además el «Proceso de Bolonia» se ha dotado de una estructura burocrática estable. Finalmente, dicho proceso se ha conectado con las políticas de la Unión.

De manera que la dirección del proceso por la Unión Europea ha creado una organización informal, modelo singular de cooperación entre Estados miembros de la Unión y ajenos a la Unión, instituciones de organizaciones internacionales (Comisión Europea), organizaciones internacionales (Consejo de Europa) y asociaciones y organizaciones de diferente naturaleza. Se trata de un esquema participativo de gran espectro que probablemente no tenga parangón en el panorama internacional.

Pero donde se encuentran sus virtudes se hallan sus flaquezas. Porque, aunque se observa la tendencia del PB a concretar sus objetivos, su carácter abierto, la exigencia de amoldarse o armonizar cuarenta y seis sistemas educativos diferentes produce como consecuencia el carácter vaporoso de las declaraciones o comunicados con que culminan las reuniones de ministros, así como los centenares de informes elaborados por universidades, organizaciones de universidades, expertos, organizaciones de estudiantes, etc. Si resulta difícil la aproximación de las normativas en el marco de la Unión, en que existe una sólida tradición armonizadora, derivada de las prescripciones de los Tratados, de las directivas comunitarias y de los controles severos de la Comisión y del Tribunal de Justicia, no es difícil comprender las dificultades para armonizar políticas educativas adoptadas por consenso que no se concretan en textos normativos articulados, que no crean órganos de vigilancia con poderes de fiscalización, ni tribunales para interpretar unitariamente y hacer cumplir los compromisos.

De manera que debe celebrarse que el PB haya sido capaz de afrontar el reto que tienen los estudios superiores en Europa para intentar recuperar el prestigio de que gozaron sus universidades en todo el mundo en la primera década del siglo XX. Pero no se ocultan las dificultades para alcanzar el objetivo propuesto por razones tanto extrínsecas (la delantera que han tomado las universidades de EEUU) como intrínsecas (nuestras deficiencias profundas, de todo orden, la heterogeneidad de nuestros sistemas educativos, etc.).