L'ESPAI EUROPEU D'EDUCACIÓ SUPERIOR I LA SEVA IMPLANTACIÓ EN LES UNIVERSITATS ESPANYOLES

Carlos Vidal Prado*

Sumari

1. Antecedents
2. La Declaració de Bolonya i els objectius de l'EEES
    2.1 Valor jurídic de la Declaració de Bolonya i competències de la UE en matèria d'educació superior
    2.2 Objectius i desenvolupament del procés de Bolonya
3. Algunes conseqüències de la implantació de l'EEES
    3.1 El sistema de crèdits ECTS i les seves implicacions en la metodologia docent
    3.2 L'estructura basada en dos cicles
    3.3 La importància dels sistemes de garantia de qualitat
    3.4 L'estat actual del procés de Bolonya
4. Espanya en el procés de Bolonya
5. L'EEES i la llibertat de càtedra
6. L'avaluació de l'activitat docent, amb especial referència a l'àmbit jurídic
7. Conclusions

* C. Vidal Prado, professor titular de dret constitucional. Universitat Nacional d'Educació a Distància, cvidal@der.uned.es

Article rebut: el 17.10.2011. Avaluació cega: 02.11.2011. Data d'acceptació de la versió final: 25.11.2011

1. Antecedents

Amb motiu del 900è aniversari de la Universitat de Bolonya, els rectors universitaris van signar el 18 de setembre de 1988 la *Magna Charta Universitatum*[1], en la qual s'hi estableixen els principis fonamentals que han de sostenir la universitat per contribuir a forjar el desenvolupament cultural, científic i tècnic de la humanitat al final del segon mil·lenni: es tracta d'un avançament d'allò que més endavant es coneixerà com el procés de Bolonya. S'anunciava el desenvolupament d'una política general d'equivalència en matèria de títols, exàmens i concessió de beques.

L'abril de 1997 es va celebrar una convenció a Lisboa en la qual es va posar l'accent en la necessitat de reconeixement dels títols, certificats i diplomes per tal de promoure la mobilitat entre els països europeus.

Amb motiu del 800è aniversari de la Universitat de París, els ministres responsables de l'ensenyament superior d'Alemanya, França, Itàlia i Regne Unit van adoptar, el 25 de maig de 1998, la Declaració de La Sorbona[2]. Els ministres van recordar que «al hablar de Europa no sólo deberíamos referirnos al euro, los bancos i la economía, sino que también debemos pensar en una Europa del conocimiento». En aquesta declaració es va posar per primera vegada de manifest la intenció de promoure la convergència entre els sistemes nacionals d'educació superior, i convidava a la resta d'estats membres de la Unió, i a altres països europeus, a sumar-s'hi.

Uns quants anys després es va signar, per part de 30 països europeus, la Declaració de Bolonya[3], el 19 de juny de 1999. Entre altres països, hi havia els quinze estats membres de la UE d'aquella època i tots els que hi van ingressar posteriorment, a més a més de països de l'Espai Europeu de Lliure Comerç. Es va iniciar així un procés de caràcter intergovernamental amb la participació de les universitats, els estudiants, la Comissió Europea i altres organitzacions. Aquest procés tenia com a meta la implantació d'un Espai Europeu d'Educació Superior (d'ara endavant, EEES) l'any 2010. L'objectiu de l'EEES no és homogeneïtzar els sistemes d'educació superior, sinó augmentar la seva compatibilitat i comparabilitat, respectant la diversitat. La construcció de l'EEES es basa en acords i compromisos sobre els objectius que cal assolir.

Actualment, 47 països participen en el procés de Bolonya –l'últim dels quals és Kazakhstan, que s'hi va incorporar el març de 2010–, un cop reunides les condicions i els procediments d'adhesió[4]. Els països que formen part del Conveni Cultural Europeu[5], signat el

[1] http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00 Main_doc/880918_Magna_Charta_Universitatum.pdf
[2] http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/SORBONNE_DECLARATION1.pdf
[3] http://www.educacion.gob.es/dctm/mepsyd/educacion/universidades/educacion-superior-universitaria/espacio-europeo-educacion-superior-eees/proceso-bolonia/declaracionbolonia.pdf?documentId=0901e72b800486ef
[4] http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/01BFUG/040614-B/BFUGB3_7_Accessions.pdf
[5] http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/018.htm

19 de desembre de 1954 sota els auspicis del Consell d'Europa, poden ser-ne membres sempre que declarin la seva intenció d'aplicar els objectius del procés de Bolonya en el seu sistema d'ensenyament superior. Les seves sol·licituds d'adhesió han d'incloure informació sobre com aplicaran els principis i els objectius del procés.

2. La Declaració de Bolonya i els objectius de l'EEES

La Declaració de Bolonya té caràcter polític: enuncia un seguit d'objectius i instruments que cal assolir, però no fixa uns deures jurídicament exigibles. La Declaració establia un termini, fins al 2010, per a la realització de l'EEES, en fases biennals, cadascuna de les quals finalitzava amb la Conferència Ministerial corresponent que revisava el que s'havia assolit i establia directrius per al futur.

2.1 Valor jurídic de la Declaració de Bolonya i competències de la UE en matèria d'educació superior

La declaració de Bolonya és un simple acord intergovernamental. No és una norma jurídica, sinó un compromís voluntari de cada país signatari per a reformar el seu sistema d'ensenyament: aquesta reforma no s'imposa als governs nacionals ni a les universitats. Pel que fa als estats membres de la UE, l'article 165 del Tractat de Funcionament de la UE estipula que "contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando i completando la acción de éstos".

No obstant això, els estats membres conserven totes les seves competències sobre el contingut de l'ensenyament i l'organització dels seus sistemes educatius, així com la seva diversitat cultural i lingüística. L'acció de la UE es proposa:

• desenvolupar la dimensió europea en l'ensenyament, especialment mitjançant la formació i la difusió de les llengües dels estats membres;

• afavorir la mobilitat d'estudiants i professors, fomentant en particular el reconeixement acadèmic dels títols i dels períodes d'estudis, per la qual cosa utilitza el sistema de transferència de crèdits propis de l'ECTS, i a més a més s'estableix la necessitat d'incorporar un suplement europeu al títol universitari rebut en finalitzar els estudis;

• una homologació de títols basada en un sistema d'avaluació periòdica sobre el rendiment de cada centre universitari. Avaluació realitzada per agències o organismes independents, que han de garantir i certificar la qualitat de les titulacions impartides;

• promoure la cooperació entre els centres docents;

• intercanvis d'informació i experiències sobre aspectes comuns en els diferents sistemes educatius dels estats membres.

El procés de Bolonya forma part dels objectius d'educació i formació 2020[6] i Europa 2020.

2.2 Objectius i desenvolupament del procés de Bolonya

[6] http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_es.htm

Els primers objetius de l'EEES van ser els que es van precisar a la Declaració de Bolonya:

a) Adopció d'un sistema de graus acadèmics fàcilment reconeixedor i comparable (inclou la creació d'un suplement comú al títol superior per a millorar la transparència).

b) Adopció d'un sistema basat, fonamentalment, en dos cicles principals, el segon dels quals es desdobla en dos més. Un primer cicle (grau) orientat al mercat laboral amb una durada mínima de tres anys, i un segon cicle (postgrau) al qual només s'hi pot accedir si es completa el primer cicle. Dins d'aquest cicle hi ha dos nivells: el màster, orientat a la especialització professional o a la investigació, i el doctorat, orientat a la investigació (per poder accedir-hi cal haver superat el màster).

c) Establiment d'un sistema d'acumulació i transferència de crèdits similar al sistema ECTS (sistema europeu de transferència i acumulació de crèdits) utilitzat en els intercanvis Erasmus, com a manera de promoure la mobilitat dels estudiants.

d) Promoció de la mobilitat i supressió dels obstacles per al lliure exercici dels estudiants, professors i personal administratiu.

e) Foment de la cooperació europea com a garantia de qualitat pel desenvolupament de criteris i metodologies comparables.

f) Promoció de la dimensió europea de l'educació superior i en particular, el desenvolupament curricular, la cooperació institucional, esquemes de mobilitat i programes integrats d'estudis, de formació i de investigació.

Després de la conferència ministerial de Bolonya, i per al seguiment i preparació de les cimeres ministerials que havien d'avaluar les fases biennals per al desenvolupament d'aquesta iniciativa, es va constituir el Grup de Seguiment del Procés de Bolonya, del qual en formen part actualment tots els països membres del Procés de Bolonya, la Comissió Europea i altres organitzacions.

El 19 de maig de 2001 va tenir lloc a Praga la segona conferència ministerial. En el comunicat final, s'hi van introduir algunes línies addicionals:

1. L'aprenentatge al llarg de la vida com a element essencial per assolir més competitivitat europea, per millorar la cohesió social, la igualtat d'oportunitats i la qualitat de vida.

2. El paper actiu de les universitats, de les institucions d'educació superior i dels estudiants en el desenvolupament del procés de convergència.

3. La promoció dels atractius de l'EEES mitjançant el desenvolupament de sistemes de garantia de qualitat i de mecanismes de certificació i acreditació.

Berlín fou la seu de la tercera conferència ministerial, el 19 de setembre de 2003. En el seu comunicat final es recullen qüestions com la integració dels estudis de doctorat en el procés de Bolonya, i les sinèrgies entre l'EEES i l'Espai Europeu d'Investigació (EEI). S'hi destaca la necessitat de la investigació, la formació en investigació i el foment de la interdisciplinarietat per mantenir i millorar la qualitat de l'ensenyament superior i reforçar-ne la competitivitat. Cal

reforçar els sistemes de garantia de qualitat. Es recomana més mobilitat en els nivells doctoral i postdoctoral, incrementant la cooperació en els àmbits dels estudis doctorals i de la formació dels joves investigadors.[7]

En 2005 la conferència va tenir lloc a Bergen,[8] on es va constatar la realització de progressos significatius en relació amb els objectius del procés de Bolonya. Amb vista a la següent reunió, en 2007, es va plantejar avançar, entre altres, en els següents aspectes:

• la posada en pràctica de les referències i les directrius per a la garantia de la qualitat com proposa l'informe de l'ENQA (Associació europea per a la garantia de la qualitat en l'ensenyament superior);

• la posada en marxa dels marcs nacionals de qualificacions;

• l'expedició i el reconeixement dels títols conjunts, inclosos els de doctorat;

• la creació d'oportunitats per itineraris flexibles de formació en l'ensenyament superior, incloent-hi l'existència de disposicions per la validació dels coneixements adquirits.

La conferència de 2007 va tenir lloc a Londres[9], el 18 de maig. El període entre 2005 i 2007 es va caracteritzar per un considerable progrés generalitzat cap a l'EEES. No obstant això, hi havia molts reptes pendents. Els esforços havien d'orientar-se, entre altres objectius, cap a la promoció de la mobilitat dels estudiants i el personal, així com el desenvolupament de mesures per a l'avaluació de tal mobilitat; i l'estudi de possibles maneres de millorar l'ocupabilitat associada al sistema de titulacions, basat en tres cicles, i a la formació continua.

En 2009 els ministres es van reunir a Lovaina[10], el 28 i 29 de abril. Al comunicat final es va confirmar que s'havien fet progressos en el procés de Bolonya i que l'EEES s'havia desenvolupat considerablement des que havia tingut lloc la Declaració de Bolonya, en 1999. No obstant això, alguns objectius no s'havien acomplert totalment ni s'havien implantat adequadament a escala europea, nacional i institucional. Per tant, el comunicat va establir que el procés de Bolonya anés més enllà del 2010 i que les seves noves prioritats per a la propera dècada serien, entre altres, les de proporcionar igualtat d'oportunitats en una educació de qualitat; augmentar la participació en la formació continua; promoure l'ocupabilitat; unir l'educació a la investigació i la innovació; acostar els centres d'ensenyament superior als fòrums internacionals, especialment les institucions europees; ampliar les oportunitats i la qualitat de la mobilitat; així com garantir el finançament, mitjançant la recerca de fonts de finançament noves i més diverses que complementen el finançament públic.

La Declaració de Budapest - Viena del 12 de març de 2010 sobre l'EEES va marcar la fi de la primera dècada del procés de Bolonya i va suposar la presentació oficial de l'EEES, segons la previsió de la Declaració de Bolonya de 1999. En el marc d'aquesta declaració, els ministres van manifestar els seus desitjos d'intensificar el diàleg i la cooperació en matèria de polítiques amb socis de tot el món, després de constatar que el procés de Bolonya i l'EEES resultant constituïen un exemple sense precedents de cooperació regional i transnacional en

[7] http://wwwn.mec.es/univ/html/informes/EEES_2003/Comunicado_Berlinpdf
[8] http://www.bologna-bergen2005.no/
[9] http://www.dcsf.gov.uk/londonbologna/
[10] http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/

matèria d'ensenyament superior que havia suscitat un gran interès en altres països del món i havia augmentat, així, la visibilitat de l'ensenyament superior europeu en l'escena internacional.

Tanmateix, es constata que existeix un grau diferent d'implantació d'algunes línees d'acció de Bolonya i la presència de protestes en alguns països, que denotaven que els objectius i reformes de Bolonya no s'havien implantat ni explicat correctament. Els ministres es van comprometre a escoltar les veus discordants procedents d'estudiants i personal docent.

D'altra banda, els ministres van destacar aspectes com:

• la llibertat de càtedra, així com l'autonomia i responsabilitat de les institucions d'ensenyament superior com principis de l'EEES;

• el paper fonamental de la comunitat acadèmica –representants de les institucions, professorat, investigadors, personal administratiu i alumnes– per fer de l'EEES una realitat;

• l'ensenyament superior com una responsabilitat pública, la qual cosa significa que les institucions d'ensenyament superior haurien de rebre els recursos necessaris en un marc creat i supervisat per les autoritats públiques.

Els ministres responsables de l'ensenyament secundari van concertar una nova reunió a Bucarest, el dies 26 i 27 de abril de 2012.

En definitiva, podem concloure que des de la Declaració de Bolonya de 1999 fins avui s'han pogut veure plasmats molts dels objectius plantejats, tot i que més aviat des d'un punt de vista més formal que real. Vull dir que, tot i que s'hagi produït una reforma dels plans d'estudi universitaris, encara no s'han implantat del tot les noves metodologies. Estem clarament davant d'un procés d'adaptació del professorat, en primer lloc, però també dels alumnes i del personal administratiu. D'altra banda, l'homologació i harmonització dels estudis a escala europea, per tal de facilitar la mobilitat, ha tingut aspectes positius, però també de negatius: per exemple, el fet que les universitats tinguin més autonomia per fixar els continguts dels seus títols és positiu, però alhora genera més diferències entre plans d'estudi, i més dificultats per a la mobilitat estudiantil. Tanmateix, el gran problema de fons és que s'ha pretès dur a terme tots aquests canvis a "cost zero", i cal veure si acabaran tenint èxit en una situació de crisi econòmica com la que vivim.

3. Algunes conseqüències de la implantació de l'EEES

3.1 El sistema de crèdits ECTS i les seves implicacions en la metodologia docent

Com ja hem vist, el procés de Bolonya generalitza el sistema ECTS (*European Credit Transfer System*) –fins aleshores utilitzat només com a sistema de transferència dins dels programes d'intercanvi, però que s'havia anat generalitzant en moltes universitats europees[11]-

[11] Segons l'estudi dut a terme per Guy Haugh *et al.* "Trends in Learning Structures in Higher Education I y II" (http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/OFFDOC_BP_trend_I.1068715136182.pdf) més de dos terços de les universitats de UE/EEA tenien en 1999 un sistema de crèdits, sia introduït per llei, sia adoptat voluntàriament d'acord amb les mateixes universitats. Sobre això, pot veure's l'informe tècnic elaborat pel ministeri espanyol: http://www.eees.es/pdf/credito-europeo.pdf

com factor de transferència i acumulació per tots els estudiants i sistemes educatius de tots els països de l'EEES. Es considera com un punt bàsic per a assolir la transparència i és condició prèvia a l'estructuració dels plans d'estudis.

Això té una importància capital pel que fa a la transferència de crèdits, perquè s'oblida el concepte de les convalidacions d'assignatures, i se substitueix pel de reconeixement de crèdits. Es tracta d'un canvi substancial en la tasca del professor, que ja no pot verificar ni garantir que les assignatures reconegudes a la universitat d'arribada tenen continguts equivalents a les assignatures cursades i superades a la universitat d'origen. És un tràmit pràcticament automàtic, en el qual el paper del professor pràcticament desapareix.

D'altra banda, es canvia la metodologia docent i la manera d'orientar l'ensenyament. Sembla que cal plantejar-se la docència dirigint la mirada a l'alumen i al seu aprenentatge i avaluar numèricament la seva feina. Es tracta d'un model d'ensenyament que es centra més en l'aprenentatge (volum total de treball de l'alumne) que en la docència (hores de classe), que requerirà l'ús de noves metodologies docents més enfocades al desenvolupament de destreses, habilitats i competències en l'alumne.

Tot això condiciona de manera molt important la llibertat metodològica del docent, que ha de sotmetre's a criteris homogenis per a totes les disciplines, por més diferents i diverses que siguin.

El sistema ECTS valora numèricament la càrrega de treball real de l'estudiant (*workload*) i estima, de manera relativa, el volum de treball requerit per cada unitat del curs en relació amb el que cal per completar un any. Es fixa en 60 crèdits el volum de treball total d'un estudiant a temps complet durant un curs acadèmic. Per tant, un semestre equival a 30 crèdits i un trimestre a 20 crèdits. A títol orientatiu i considerant una activitat acadèmica aproximada de 40 setmanes/any i una càrrega de treball al voltant de 40 hores/setmana (entre classes teòriques i pràctiques, seminaris, treballs i activitats complementàries, tutories individualitzades i hores d'estudi), s'estableix per al crèdit europeu un volum de treball d'entre 25 i 30 hores (1.500-1.800 hores de treball de l'estudiant a l'any).

A més a més, cal que els resultats de l'avaluació s'expressin en una escala de qualificacions que permeti també la comparació entre els diferents sistemes: són els anomenats graus ECTS, que tenen en compte els percentatges d'èxit dels alumnes en cada assignatura.

3.2 L'estructura basada en dos cicles

El Procés de Bolonya insta a adoptar un sistema basat en dos nivells consecutius que donen lloc a tres titulacions diferents:

1. Nivell de grau, que dóna el títol de grau.

Extensió: 180-240 ECTS, la qual cosa requereix de tres a quatre anys d'estudi a temps complet.

Aquest títol ha de ser suficient per accedir al mercat laboral; per tant, ha de dotar els alumnes de les qualificacions necessàries per a incorporar-s'hi.

Superar el títol de grau serà condició necessària per accedir al nivell de postgrau, que donarà lloc a l'obtenció del títol de màster i/o doctorat.

2. Nivell de Postgrau. En aquest nivell poden obtenir-se dos títols:

a) en una primera fase, el títol de màster. Comporta en total 300 ECTS, cosa que significa cinc anys d'estudi a temps complet. Depenent de la longitud i els continguts dels títols de grau (o *bachelor*, en altres països) s'estableix un cert grau de flexibilitat, estipulant un mínim de 60 ECTS que han de fer-se dins del nivell de postgrau en una àrea d'especialització determinada. El màster pot tenir tres orientacions: *a*) investigació, *b*) professionalització, *c*) mixt.

b) en una segona fase, el títol de doctor. Per accedir al doctorat cal haver superat 300 crèdits ECTS, seixanta dels quals derivats d'un o diversos màsters orientats a la investigació.

3.3 La importància dels sistemes de garantia de qualitat

Tot el procés que es posa en marxa a partir de la Declaració de Bolonya, teòricament, té l'objectiu d'incrementar la qualitat de l'ensenyament universitari, de l'educació superior europea. A dita qualitat i a la seva avaluació periòdica es vincula fins i tot la possibilitat que les universitats continuïn impartint la seva docència. Tanmateix, hi ha moltes maneres d'orientar aquest tipus de processos, i encara s'està treballant en la concordança dels sistemes de garantia de qualitat europeus. En el marc de l'EEES s'han dut a terme diverses accions encaminades a la consecució d'aquest objectiu, en tres àmbits diferents.

1. En l'àmbit institucional, les universitats i altres institucions d'educació superior estan aplicant mecanismes d'avaluació interna de la docència i investigació que haurien de contribuir a la millora dels processos;

2. En l'àmbit estatal, s'han generalitzat (i, en el seu cas, creat) les agències avaluadores, encarregades de garantir la qualitat dels programes, títols i institucions del seu país. A més, s'està fomentant la cooperació i col·laboració interestatal en matèria de garantia de qualitat.

3. En l'àmbit europeu, perseguint la cooperació entre las agències de qualitat i fomentant la transparència i la mobilitat. En aquest sentit poden destacar-se tres elements fonamentals:

a) L'elaboració de l'informe *Tuning Educational Structures in Europe*, que pretén determinar els punts de referència per les competències genèriques i específiques de cada disciplina en una sèrie d'àmbits temàtics. Aquest informe ha condicionat de manera molt important la tasca de les agències de qualitat per verificar i acreditar els títols, la qual cosa ha condicionat, evidentment, l'elaboració dels plans d'estudi universitaris.

b) La creació i actuació de la Xarxa Europea de Garantia en l'Ensenyament Superior (ENQA: *European Network for Quality Assurance in Higher Education*) que va establir-se el març de 2000 amb la intenció de difondre la informació i les bones pràctiques sobre qualitat (entre els estats i las agències de qualitat) i promoure la cooperació europea en aquest àmbit.

c) La Iniciativa Conjunta de la Qualitat (*Joint Quality Initiative*), en la qual participa un grup de països entre els que hi ha Espanya, i que es tracta d'una xarxa per a garantir la qualitat i l'acreditació dels programes del *bachelor* i de màster en Europa.

d) L'estat actual del procés de Bolonya

L'evolució de la implantació és diversa: alguns països com Dinamarca, Irlanda i Suècia estan ja al 100%, mentre que altres com Alemanya o Itàlia ronden el 85%.[12]

A Alemanya s'ha implantat ja el pla Bolonya en el 82% de los plans d'estudis universitaris[13]. La gran majoria de plans d'estudi han optat per una estructura de sis semestres inicials (*bachelor*), tot i que alguns han optat per set semestres (20%) i la minoria per vuit (7%). Els màster són majoritàriament de quatre semestres, tot i que també n'hi ha de tres i de dos semestres. Els estudis de dret han quedat al marge d'aquest procés en entendre's que la formació del jurista és molt específica i que, a més, a Alemanya està molt reglamentat l'accés a les diverses professions jurídiques que exigeixen uns certs requisits en els plans d'estudi i això feia que l'adaptació al pla de Bolonya és desestimés.[14] Només s'ha provat d'implantar alguns aspectes compatibles amb l'estructura habitual dels estudis de dret. A Àustria tampoc no s'ha implantat encara la nova estructura en l'àmbit jurídic, tot i que en alguns casos sí que s'ofereix el *bachelor in Laws* (LL. B.) de tres anys o sis semestres. N'estava planejada la implantació, però las facultats de dret l'han rebutjada.

A Itàlia, un dels primers països en implantar la nova estructura de plans d'estudi, els tres cicles es denominen "Laurea di primo livello" o *bachelor degree*; "Laurea specialistica" o *Master degree* i "dottorato di ricerca" o Ph. D. Tanmateix, als estudis de dret també s'ha fet marxa enrere i s'ha tornat a implantar l'anomenat "Laurea magistrale in Giurisprudenza", de cinc anys de durada.

4. El procés de Bolonya a Espanya

Amb la Llei Orgànica d'Universitats (LOU), Espanya es compromet a adoptar les mesures necessàries per la plena integració del seu sistema educatiu a l'EEES, i el seu article 88 estableix que el Govern adaptarà l'estructura dels seus ensenyaments a les línees generals que resultin de l'EEES. Així mateix, l'article 89.5 (reformat en 2007) disposa que "el Gobierno, las Comunidades autónomas i las universidades impulsarán la realización de programa dirigidos a la renovación metodológica de la enseñanza universitaria para el cumplimiento de los objetivos de calidad del EEES".

Com a primera resposta a aquest compromís, el febrer de 2003, el Ministeri de Educació, Cultura i Esport va fer públic el document marc: "La integración del sistema universitario español en el espacio europeo de enseñanza superior"[15], que desenvolupava les previsions incloses en la LOU i servia com a punt de partida del debat sobre els procediments de reforma a

[12] Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario: *Undicesimo Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario*, Enero 2011, http://www.cnvsu.it/_library/downloadfile.asp?id=11778, pág. 203

[13] Font: Ministeri federal d'Educació i Investigació, https://www.bmbf.de/de/7222.php

[14] Aquesta reivindicació dels juristes va ser fins i tot atesa per la gran coalició que va governar Alemanya fins al 2009, i es va incloure en el pacte de govern que no s'aplicaria el pla Bolonya als estudis de dret (http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf, p. 124, línees 6088 a 6091). La universitat de Greifswald sí que va proposar i aconseguir acreditar davant l'agència d'avaluació alemanya (ZEvA) un pla d'estudis en dret mitjançant alguns mòduls, adaptat a Bolonya, que es va començar al semestre d'hivern de 2000/2001. Tanmateix, l'acreditació, obtinguda en 2002, va caducar el 30 de setembre de 2007, sense que la Universitat n'hagi sol·licitat la pròrroga. En el semestre d'estiu de 2010 la universitat va considerar extingit el pla d'estudis.

[15] Disponible en http://www.eees.es/pdf/Documento-Marco_10_Febrero.pdf

Espanya. Aquest document marc proposava harmonitzar l'estructura cíclica dels ensenyaments amb l'esquema de dos nivells que proclamava la Declaració de Bolonya: un primer nivell de grau i un segon nivell de postgrau.

El concepte de crèdit vigent a Espanya fins a la posada en marxa de l'EEES estava definit per l'article 2.7 del Reial decret 1497/1987, i corresponia a "diez horas de enseñanza teórica, práctica o de sus equivalencias". Aquesta definició difereix molt del crèdit ECTS, perquè es tracta d'unitats d'acumulació que només tenen en compte les hores de docència i en cap cas inclouen les hores de dedicació de l'estudiant. Tanmateix, Espanya ha anat participant des del començament en els programes de mobilitat ERASMUS. Per això, les universitats van adoptar la normativa dels ECTS, tot i les dificultats d'adaptació al sistema nacional. S'utilitzava en paral·lel amb el sistema nacional per als intercanvis, per la qual cosa, en principi, existia una bona base per utilitzar els crèdits europeus en el moment en què es van adoptar.

El Reial Decret 1125/2003, de 5 de setembre[16], és el que va posar en marxa l'establiment tant del crèdit com del sistema de qualificacions europeu, que havia d'estar implantat abans de l'1 de octubre de 2010. Així mateix, es va aprovar en el Reial Decret 1044/2003, d'1 d'agost[17], que regula els procediments pels quals s'expedirà el Suplement europeu al títol en les titulacions actuals. Aquest Reial decret estableix que el Suplement serà expedit per la mateixa universitat prèvia sol·licitud de l'interessat, i inclou recomanacions quant al format i seguretat del document i al contingut que ha de tenir.

Els dos primers reials decrets sobre els nous títols es van aprovar en 2005. Avui ja estan derogats. El Reial decreto 55/2005, de 21 de gener, establia l'estructura dels ensenyaments universitaris i regulava els estudis universitaris oficials de grau[18]. Era un reial decret molt general, i que pràcticament no es va arribar a aplicar, atès que es va recalcar més, per part del ministeri, l'aplicació del segon reial decret, relatiu als postgraus: el Reial decret 56/2005, de 21 de gener, pel qual es regulen els estudis universitaris oficials de postgrau.[19] En no establir uns terminis més explícits relatius a la implantació dels nous graus, les universitats van fixar la seva atenció en l'"oficialització" dels seus màsters, conforme a la política del ministeri. Va ser un error greu, perquè es va començar la casa per la teulada. Les universitats van dissenyar els màsters i estudis de postgrau sense haver dissenyat prèviament els graus, cosa que està

[16] http://www.eees.es/pdf/RD_Creditos_Sistema_calificaciones.pdf
[17] http://www.eees.es/pdf/RD_Suplemento_Europeo_Titulo.pdf
[18] Va ser modificat pel RD 1509/2005, i va estar vigent fins al 31 d'octubre de 2007, quan va ser derogat pel RD 1393/2007. S'hi establia, entre altres coses, les següents: -El nombre de crèdits total dels graus serà d'entre 180 i 240 (posteriorment es va modificar aquest supòsit i es va optar pels 240); el nombre de crèdits fixat per les directrius generals pròpies per al conjunt dels continguts formatius comuns serà de com a mínim el 50 % i, com a molt, del 75 % del nombre total crèdits (això tampoc no es va arribar a aplicar); s'estableix un termini màxim de tres anys a partir de l'aprovació del Reial decreto per a l'homologació dels nous plans (que no es va complir); s'adverteix que aquestes mesures no afectaran els efectes acadèmics o professionals dels títols actualment vigents.
[19] Modificat pel RD 1509/2005, i derogat el 31 de octubre de 2007 pel RD 1393/2007. S'establien, entre altres coses, les següents: es regulen els estudis universitaris de segon i tercer cicle, que atorga el títol de màster o doctor; la responsabilitat d'organitzar aquests programes correspon a les universitats; per accedir a aquests estudis caldrà tenir el títol de grau o nivell acadèmic equivalent; la finalitat d'aquests ensenyaments no és una altre que l'especialització de l'estudiant en la seva formació acadèmica, professional o investigadora.

provocant, en l'actualitat, dificultats acadèmiques i de gestió, perquè els continguts de molts màsters són reiteratius en relació amb els continguts dels graus.

El setembre de 2006, el MEC va elaborar en un document de treball amb el títol "La organización de las enseñanzas universitarias en España" on es recullen les principals idees sobre l'organització dels ensenyaments universitaris que el MEC proposa, i que va tenir diverses versions que incorporen suggeriments de les universitats a través del Consell de Coordinació Universitària.[20]

Sense cap mena de dubte, el més important és el Reial decret 1393/2007, de 29 d'octubre, que estableix l'ordenació dels ensenyaments universitaris oficials[21], modificat pel Reial decret 861/2010, de 2 de juliol.[22] En el següent apartat estudiarem amb més detall el seu contingut.

Recentment s'ha aprovat el Reial decret 99/2011, de 28 de gener, que regula els ensenyaments oficials de doctorat (BOE del 10 de febrer).[23] Suposa un canvi força important en el doctorat, i s'incrementen de manera molt detallada alguns requisits que, sens dubte, dificultaran la posada en marxa dels nous doctorats en les universitats. Una de las qüestions més polèmiques és la de la creació de les Escoles de Doctorat, que significaria la pèrdua de competències de les Facultats en aquest àmbit, per a lliurar-se-les a aquests nous òrgans. No és gens clar, en aquest moment, quin serà el futur de la disposició del Reial decret.

Finalment, pel que fa a la qualitat, a Espanya, un dels objectius bàsics de la LOU (expressat en el títol V) és la millora de la qualitat del sistema universitari. Per a això, en l'article 32 es legisla que "el Gobierno autorizará la constitución de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación".

L'ANECA[24], des de la seva constitució en juliol de 2002, és l'encarregada (juntament amb els òrgans d'avaluació que s'han creat i puguin crear-se en les comunitats autònomes) de liderar els processos d'avaluació de la qualitat a Espanya. La seva creació, funcionament, actuació i fins i tot la seva condició jurídica jurídica no han estat exemptes de polèmica. El fet de d'haver-la creat com a fundació estatal ha estat objecte de nombroses crítiques, i en la reforma de la LOU aprovada en 2007[25] s'autoritzava la seva conversió en Agència Estatal (art. 32), d'acord amb la Llei d'Agències Estatals per a la millora dels serveis públics, però la reforma no s'ha dut a terme.

5. EEES i llibertat de càtedra.

El procés de canvi que estan vivint les universitats europees és impressionant i, sens dubte, això té repercussions sobre la tasca dels docents. Inicialment es podia pensar que les

[20] Ja no es pot trobar aquest document a la pàgina del MEC. No obstant això, està disponible en les d'algunes universitats. *Cfr*., per exemple, http://www.um.es/vicdes/estrategico/ficheros-sin-editar/usados/sec-doc/OEU_MEC.pdf
[21] http://www.boe.es/boe/dias/2007/10/30/pdfs/A44037-44048.pdf
[22] http://www.boe.es/boe/dias/2010/07/03/pdfs/BOE-A-2010-10542.pdf
[23] http://www.boe.es/boe/dias/2011/02/10/pdfs/BOE-A-2011-2541.pdf
[24] http://www.aneca.es/
[25] Llei 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats (BOE 24/12/2001), modificada per la Llei Orgànica 4/2007, de 12 d'abril, (BOE 13/04/2007).

universitats tindrien més autonomia en l'àmbit de l'organització de la docència.[26] Tanmateix, la tasca de l'ANECA ha limitat considerablement aquesta opció. A més, juntament amb una flexibilització i diversificació dels ensenyaments universitaris, el canvi metodològic impulsat per la normativa aprovada a l'empara de l'EEES suposa, sens dubte, una incursió en l'àmbit de la llibertat de càtedra del professor, que pot donar lloc a nous conflictes fins ara no experimentats.

Juntament, una part fonamental dels nous plans d'estudis són els sistemes de garantia de la qualitat, dels quals en depenen els processos d'acreditació dels títols. Cada universitat ha d'establir els seus propis sistemes, un element clau dels qual ha de ser l'avaluació docent. Els processos d'acreditació dels títols va a càrrec de les agències nacionals de qualitat (a Espanya, l'ANECA) que, entre altres coses, hauran de valorar si els sistemes de qualitat són els més adients i, por tant, analitzar els sistemes d'avaluació de la tasca dels docents, en funció dels indicadors i barems previstos. Sens dubte, aquesta tasca d'avaluació dels docents pot provocar, també, situacions crítiques que col·lideixen amb la llibertat de càtedra. Sistemes similars han resultat molt polèmics en altres països (per exemple, Alemanya[27]), i podrien provocar efectes similars a Espanya.

D'altra banda, l'absència de directrius per part de l'Administració educativa que vinculen matèries concretes a determinades àrees de coneixement comportarà, segurament, nous conflictes, en el supòsit que s'intenti que professors que han obtingut una plaça en una àrea de coneixement determinada acabin havent d'impartir, per necessitats d'organització de la docència, matèries que tradicionalment no estaven vinculades a dita àrea de coneixement. L'escassetat d'alumnes en algunes universitats i la confusió cada cop més gran entre àrees de coneixement (fins i tot en els comitès d'avaluació de l'ANECA) provocaran que aquesta mensa de situacions siguin cada cop més freqüents. Els successius esborranys de l'estatut del personal docent i investigador no conviden gaire a l'optimisme, i han despertat un notable rebuig en la classe acadèmica.[28]

Aquí no discutim que la llibertat de càtedra dels docents universitaris té, entre els seus límits, el de la necessitat de coordinació i organització de la docència universitària[29]. Però, en vista de les novetats que, en aquest àmbit, aporta l'EEES, el que més preocupa és que els límits de la llibertat de càtedra han augmentat notablement, i caldrà avaluar que si són admissibles o

[26] El preàmbul de l'RD 1393/2007 diu que, segons els principis de la LOU, es pretén profunditzar "en la concepción y expresión de la autonomía universitaria de modo que en lo sucesivo serán las propias universidades las que crearán y propondrán, de acuerdo con las reglas establecidas, las enseñanzas y títulos que hayan de impartir y expedir, sin sujeción a la existencia de un catálogo previo establecido por el Gobierno, como hasta ahora era obligado".

[27] Detmer, H., "Das Recht der Universitätsprofessoren", en Hartmer/Detmer (coords.), *Hochschulrecht, Ein Handbuch für die Praxis*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2004, p. 93 (número marginal 177). Krüger, H., "La libertad de cátedra en Alemania", en *Revista de Derecho Político*, 45, 1999, p. 149-176, especialment les p. 172-176.

[28] Milers de professores universitaris han signat un Manifest per la qualitat de les universitats públiques. Cfr. *El País*, 9 de julio de 2011.
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/calidad/universidades/publicas/elpepusoc/20110709elpepisoc_5/Tes

[29] Vidal Prado, C., "Libertad de cátedra y organización de la docencia universitaria", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84, 2008, p. 61-103.

no ho són. La llibertat de càtedra té un nucli que no està disponible, un contingut essencial constitucionalment garantit, que no hauria de veure's afectat per l'abundant regulació en aquest àmbit, de manera que no es pugui reconèixer.[30].

La normativa espanyola ha anat patint successives modificacions i vaivens. El caos normatiu en el qual ens ha nos ha sumit la política universitària en els darrers anys ha estat considerable, així doncs hi ha normes la vigència de les quals ha estat de dos anys escassament (els RD 55 i 56/2005, per exemple), altres que s'han demorat excessivament (com l'RD 1393/2007) i moltes han necessitat modificacions. El darrer exemple d'això és l'anomenat RD que regula els estudis de doctorat, que els complica notablement, cosa que no només afectaria la llibertat de càtedra, sinó la llibertat d'investigació, i fins i tot a l'autonomia universitària, en preveure la creació d' un nou òrgan com són las Escoles de doctorat.

El Reial decret 1393/2007, de 29 de octubre, que desenvolupa el que preveu la LOU, subratlla –teòricament– l'autonomia de les universitats a l'hora de dissenyar els nous títols de Grau adaptats a l'EEES. Ja no es fixen unes línees bàsiques dels plans d'estudis per part de l'Administració educativa, que tampoc estableix un catàleg previ de titulacions, com fins ara. En principi, hi ha llibertat absoluta, però ens trobem amb un filtre important, jo diria decisiu: totes les titulacions han de ser verificades per l'ANECA i autoritzades posteriorment per l'autoritat educativa competent. A més a més, cada uns quants anys, l'ANECA verificarà que s'estiguin complint els objectius previstos i contrastarà que la informació aportada a les memòries de verificació que les universitats han de lliurar per entregar por cada titulació s'ha vist confirmada a la pràctica.

El procés de verificació i acreditació dels ensenyaments universitaris per part de l'ANECA i del Consell d'universitats no hauria d'afectar la libertad de càtedra, si entenem que es tracta de determinacions bàsiques sobre l'organització dels ensenyaments. Se tractaria, doncs, de competències que la Constitució considera exclusives de l'Administració central de l'Estat (art. 149.1.30ª CE), atès que podrien emmarcar-se dins de la facultat de fixar les condicions mínimes d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i d'establir las normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la CE, amb l'objectiu de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en matèria d'educació, tal como justifica la Disposició final primera del mateix RD 1393/2007.[31] Tanmateix, el problema és que molts dels elements crítics d'aquest procés afecten el contingut, la metodologia, els objectius dels ensenyaments: el què, el perquè i el com ensenyar. Y aquí és on poden sorgir els conflictes amb la llibertat de càtedra.

L'exposició de motius de l'RD 1393/2007 és explícita respecte d'això: "La nueva organización de las enseñanzas universitarias responde no sólo a un cambio estructural sino que además *impulsa un cambio en las metodologías docentes, que centra el objetivo en el proceso de aprendizaje del estudiante, en un contexto que se extiende ahora a lo largo de la vida*[32]. Para

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

[31] Álvarez González, E. M., "La libertad de cátedra y el profesorado universitario ante el espacio europeo de educación superior, a *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, Núm. 2, juny 2010, p. 69-80, disponible en http://www.eumed.net/rev/rejie

[32] Cursiva nostra.

conseguir estos objetivos, en el diseño de un título deben reflejarse más elementos que la mera descripción de los contenidos formativos. Este nuevo modelo concibe el plan de estudios como un proyecto de implantación de una enseñanza universitaria. Como tal proyecto, para su aprobación se requiere la aportación de nuevos elementos como: justificación, objetivos, admisión de estudiantes, contenidos, planificación, recursos, resultados previstos i sistema de garantía de calidad. Los planes de estudios conducentes a la obtención de un título deberán, por tanto, tener en el centro de sus objetivos la adquisición de competencias por parte de los estudiantes, ampliando, sin excluirlo, el tradicional enfoque basado en contenidos i horas lectivas. Se debe hacer énfasis en los métodos de aprendizaje de dichas competencias así como en los procedimientos para evaluar su adquisición".

Atès que els coneixements objectius són variables, cal procurar que l'estudiant "aprenda a aprender", adquireixi les capacitats necessàries per adaptar-se a aquest procés de renovació dels coneixements. Els qui defenen aquestes tesis pedagògiques sostenen que els coneixements actuals quedaran antiquats en breu, i que cal donar preferència a les darse preferencia a les "destrezas, habilidades i competencias". El problema és que s'està aplicant aquesta nova metodologia en totes les àrees de la mateixa manera, i el que s'està produint, per tant, és la imposició d'una manera determinada de veure la docència a tots els docents universitaris, hi estiguin d'acord o no.

Com s'ha dit, això és més que discutible. Es veritat que "los conocimientos cambian, pero difícilmente podremos entender esos cambios si no conocemos los fundamentos a partir de los cuales se producen. En Derecho ello es más que evidente: las leyes se modifican i también su interpretación. Sin embargo, la mejor manera de poder entender estos cambios es un conocimiento profundo de la tradición histórica i de sus instituciones básicas".[33]

Partint d'aquestes premisses pedagògiques, els complexos i burocràtics procediments de verificació dels títols han suposat l'atorgament a l'ANECA d'un seguit facultats que han posat a totes las universitats espanyoles a mercè d'un organisme el funcionament del qual ha deixat molt a desitjar en tot aquest procés. Les exigències des de l'ANECA cap als qui han de ser avaluats (en el cas dels títols, les institucions universitàries) són aclaparadores, però tanmateix la mateixa ANECA no s'ha imposat aquesta mena d'exigència a ella mateixa, i els processos s'han caracteritzat per la seva opacitat, por la manca de respecte als terminis per part de l'Agència, l'escassa motivació de les seves decisions i, en general, la ignorància i la falta de

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

consideració envers la legislació que regula en Espanya els procediments administratius, vulnerant en molts casos les elementals garanties del procés.

Poso l'accent en aquest aspecte perquè, a més, la tasca de l'ANECA s'ha convertit en fonamental i decisiva, i se li ha atorgat una facultat quasi il·limitada per establir i aplicar els protocols de verificació i acreditació que han de complir els plans d'estudis elaborats per les universitats. Això és un aspecte especialment delicat, atès que l'elaboració dels plans d'estudi, com és evident, pertany a l'àmbit de l'autonomia universitària, i teòricament tota l'adaptació dels títols a l'EEES es duia a terme amb la premissa dels respecte a aquesta autonomia, que fins i tot es veia reforçada en no establir-se, prèviament per l'Administració educativa, condicionants sobre els plans d'estudis esmentats. Tanmateix, trobem que aquests condicionants i limitacions hi han arribat després i, a més a més, gairebé sense control. Això ha obligat el Consell d'universitats a fer de contrapès davant l'ANECA, de manera que, de vegades, les tensions entre ambdues institucions han estat evidents, no només en l'àmbit de les acreditacions de títols sinó, sobretot, en el de l'acreditació dels professors universitaris.[34]

L'avaluació dels plans d'estudis i la consegüent elaboració dels informes d'avaluació per part de l'ANECA ha comportat, per tant, unes conseqüències substantives gens irrellevants. El millor exemple d'això és la lectura de les successives versions dels documents elaborats per ANECA establint els criteris i directrius en els quals es basa el procés d'avaluació de les titulacions oficials (les modificacions periòdiques de les quals han suposat, per cert, un maldecap constant pels responsables universitaris, a més de suposar una evident violació del principi elemental de seguretat jurídica), en els quals podem constatar de quina manera s'ha limitat clarament el marge de maniobra de les universitats. Una primera conclusió que podem extraure de tot això és que, si l'habilitació normativa ANECA para exercir aquestes competències és la LOU, en relació amb l'article 149.1.30 de la Constitució, qualsevol document, guia o protocol aprovat per l'ANECA ha de tenir caràcter normatiu, ha de considerar-se vinculant i ha de publicar-se al Diari Oficial corresponent, i no simplement en la pàgina web de la institució, com és habitual. Les comissions avaluadores d'ANECA han d'estar també vinculades als documents esmentats [35] (i no, com passa ara).

El procés d'acreditació i avaluació dels títols oficials de grau i màster no és un procediment merament formal, sinó que té caràcter substantiu. Els criteris als quals ha de respondre's es refereixen al contingut dels ensenyaments, no a la descripció i estructura d'un simple pla d'estudis, sinó que s'obliga les universitats a concretar què volen ensenyar (i justificar per què, és a dir, la rellevància de la titulació proposada), per a què ensenyen (els objectius i competències que han d'adquirir els qui freqüenten aquests ensenyaments) i com ho fan (la metodologia que fan servir, la planificació i l'avaluació dels ensenyaments), i han de fer-ho conforme amb els criteris, directrius i orientacions fixades per l'ANECA que, evidentment,

[34] Los conflictos han trascendido a la opinión pública gracias a la actuación de los sindicatos. Vid., p. ej., http://fete.ugt.org/andalucia/universidad/pdf/BOLETIN56.pdf o la información del Diario Público de 28.05.2008: http://www.publico.es/agencias/efe/119718/el-consejo-de-universidades-revisara-el-proceso-de-verificacion-de-carreras

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

poden condicionar i condicionen no només l'autonomia universitària, sinó el dret fonamental a la llibertat de càtedra, la principal garantía de la qual és precisament l'autonomia universitària.

Així, la universitat ha de justificar, i ANECA ha d'avaluar la rellevància del títol que se proposa, la pertinència dels objectius generals i competències, la claredat i suficiència dels sistemes que regulen l'accés i l'admissió dels estudiants, la coherència de la planificació prevista, l'adequació del personal acadèmic i de suport, així com dels recursos materials i serveis, la eficiència prevista amb relació als resultats esperats, el sistema intern de garantia de qualitat encarregat de la revisió i millora del pla d'estudis, l'adequació del calendari d'implantació previst. És evident que aquest procés d'avaluació suposa una limitació a la autonomia universitària i a la llibertat de càtedra i, en funció de com es duu a terme aquesta tasca, la limitació serà adequada o no, proporcionada o no, i afectarà el contingut essencial d'aquests drets fonamentals o no.

L'aplicació uniforme dels mateixos criteris a tots els ensenyaments universitaris ha despertat recels en alguns àmbits, però –com ja hem comentat– singularment en el jurídic. No poden aplicar-se els mateixos criteris metodològics als ensenyaments universitaris de Dret que als de Medicina. No obstant això, no sembla que els plantejaments metodològics dels documents d'ANECA estiguin pensats per fer excepcions.

El contingut positiu de la llibertat de càtedra (la possibilitat de determinar el contingut del que s'ensenya), que sempre havia estat amplíssim en l'àmbit universitari, en contrast amb el no universitari, sembla que es rebaixa als nivells d'aquest últim. La tasca del docent universitari es veu tan condicionada com la del no universitari, atès que s'accentuen intensament els límits[36], mitjançant la fixació per part de l'Administració educativa (universitat, ANECA i Consell d' Universitats) d'uns plans d'estudi molt més detallats, no tant pel que fa als continguts, sinó al tipus d'activitats docents, a la metodologia i al sistema de avaluació dels estudiants. A més, tampoc no sembla respectar-se el contingut negatiu (de resistència davant d'una determinada imposició ideològica o metodològica), atès que el professor no pot orientar ideològicament el seu ensenyament amb total llibertat de la manera que jutgi més conforme a les seves conviccions, si més no pel que fa a la metodologia.

D'altra banda, la imposició d'un mètode pedagògic determinat, d'entre tots els existents ha portat a formular-se preguntes com: "¿la libertad de cátedra del profesor universitario a la hora de aplicar la metodología docente que considere más conveniente cede ante la organización de las enseñanzas que practican las universidades?"[37]. No sembla que això sigui així, tot i que

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

[37] Fortes Martín, A., "Bolonia o la Supernova. La "explosión del proceso de Bolonia y el tránsito del modelo de enseñanza al de aprendizaje", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 4, abril 2009, Iustel, p.

evidentement encara no ha donat temps a què aquest tipus de conflictes es substanciïn als tribunals.

6. L'avaluació de l'activitat docent, amb especial referència a l'àmbit jurídic.

D'acord amb allò que es disposa a la LOU, l'avaluació de l'activitat docent és obligatòria per a les universitats[38]. Amb motiu de la implantació dels nous plans d'estudi per les titulacions de Grau i Màster verificades per l'ANECA, la majoria de les universitats han revisat els seus sistemes d'avaluació de l'activitat docent[39], adaptant-los a l'EEES i basant-se, en la majoria dels casos, en el programa DOCENTIA d'ANECA.[40]

Com ja s'ha dit, l'avaluació de l'activitat docent resulta especialment rellevant per les universitats en la mesura que la garantia de qualitat dels seus estudis passa per garantir no només la qualificació de la seva plantilla de professores sinó especialment la qualitat de la docència que s'hi imparteix.

Els sistemes d'avaluació de l'activitat docent són i seran objecte d'anàlisi i avaluació per part de l'ANECA en totes les propostes de titulacions que les universitats envien a verificar, conforme a la normativa vigent, en l'àmbit dels sistemes de garanties de qualitat previstos per cada universitat. En conseqüència, resulta de tot punt rellevant com la universitat enfoqui aquest aspecte pe aconseguir la verificació dels seus títols universitaris oficials.

L'ANECA parteix, en la seva proposta, del document "Criterios i directrices para la garantía de la calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior" promogut per l'European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).[41] En el document esmentat, entre altres coses, s'afirma el següent, en relació amb la garantia de la qualitat de la docència: "Las instituciones deben asegurarse de que los procedimientos de contratación i nombramiento de su personal docente incluyen los medios para verificar que todo el personal nuevo dispone, por lo menos, de un nivel mínimo de competencia. Deben darse oportunidades al personal docente para que desarrolle i amplíe su capacidad de enseñanza i estimularles para que saquen partido de sus habilidades. Las instituciones deben proporcionar oportunidades a los profesores de bajo rendimiento para que mejoren sus habilidades de forma que alcancen un nivel aceptable. Deben, así mismo, disponer de los medios que permitan darles de baja de sus funciones docentes si se demuestra que continúan siendo ineficaces".

---

32. En aquest article es critica obertament la imposició de la nova metodologia docent, especialment als estudis de dret (p. 32 a 39).

[38] La Llei Orgànica 6/2001 de 21 de desembre, d'universitats (LOU), modificada per la Llei Orgànica 4/2007. De 12 d'abril, diu a l'article 31, apartat 2: "Los objetivos señalados en el apartado anterior se cumplirán mediante el establecimiento de criterios comunes de garantía de calidad que faciliten la evaluación, la certificación y la acreditación de: (…) *c*) Las actividades docentes, investigadoras y de gestión del profesorado universitario". Aquesta norma va responsabilitzar (art. 31.3) ANECA i els òrgans d'avaluació que la Llei de les Comunitats Autònomes determinés, per dur a terme aquestes avaluacions. D'altra banda, la mateixa Llei, a l'article 43.3, indica que els estatuts de les universitats disposaran de procediments per a l'avaluació periòdica del rendiment docent i científic del professorat.

[39] Veure els dissenys d'avaluació elaborats per les universitats en http://www.aneca.es/actividadesevaluacion/evaluacionenseñanzas/docentia/diseñosevaluaciónuniversidades-.aspx

[40] http://www.aneca.es/media/215769/docentia_modelo_070302.pdf

[41] http://www.enqa.eu/files/ESG%20version%20ESP.pdf

La proposta de l'ANECA, que com dic ha estat assumida sense problemes per gairebé totes les universitats, pretén, textualment, "contribuir al necesario cambio cultural en las universidades que supone la evaluación de la actividad docente i potenciar el intercambio de experiencias entre las universidades para la mejora continua de la actividad docente". Això sembla que comportarà un canvi de mentalitat, perquè fins ara, tot i que des dels anys vuitanta s'havien implantat processos d'avaluació de l'activitat docent, no crec que pugui dir-se que s'hagués convertit en alguna cosa assimilada com a normal per part dels docents universitaris espanyols, si més no en les àrees d'humanitats i de ciències jurídiques, en particular. De fet, els anomenats "quinquennis" de docència s'estaven adjudicant, en la majoria de les universitats, gairebé de manera automàtica, i ara el que es pretén és que l'avaluació no signifiqui simplement cobrir un requisit formal, sinó fer-la més profundament i tranparentment, en el marc del model global d'avaluació del professor, i vinculant-lo a les accions formatives posteriors desenvolupades per les universitats (per millorar, suposadament, la qualitat de l'activitat docent) i amb el reconeixement explícit –a través dels complements econòmics- del saber fer del professorat.

La qüestió és summament delicada, perquè haurà de determinar de manera molt acurada uns criteris d'avaluació objectives, per no perjudicar ningú, i s'hauran d'adaptar a cadascuna de les branques del saber, atès que no sempre aquests criteris seran generalitzables. Tanmateix, temo que anirem de una altra vegada cap a la generalització i l'aplicació de criteris similars a tota mena de titulacions, amb els greus inconvenients que això comporta.

D'altra banda, també és delicat vincular aquests resultats de l'avaluació a les activitats formatives encaminades a millorar la qualitat docent, perquè si això suposa una incursió en qüestions metodològiques o en el tipus d'activitats docents que un professor ha de dur a terme, podem entrar en conflicte amb la llibertat de càtedra del docent, la qual cosa generarà sens dubte problemes en el futur. Sembla evident que tindrà repercussió en aquests àmbits, quan l'ANECA, a la seva proposta, parla de basar l'avaluació en tres eixos: planificació de la docència, desenvolupament de l'ensenyament i resultats. Quant al primer i al segon, una lectura atenta del document ens revela que es tracta d'intervenir en l'esfera de l'activitat docent del professor, la qual cosa, com dic, es força delicada, i no sembla que pugui dur-se a terme sense més miraments. Caldrà delimitar, en conseqüència, las qüestions de la manera més objectiva possible, i caldria fonamentar molt bé les decisions que es prenguin en aquest àmbit, perquè aquesta intervenció en un àmbit que està protegit pel dret fonamental a la llibertat de càtedra sigui proporcionada, raonable i necessària.

La nova metodologia docent imposada pel procés de Bolonya ha comportat haver de recórrer cada cop més a mitjans tècnics que, d'altra banda, ja s'anaven incorporant a les tasques docents universitàries. Es tracta de facilitar la feina del docent i el alumne mitjançant avenços tecnològics aplicats a l'àmbit de l'educació. Internet, els entorns virtuals d'aprenentatge i altres eines tecnològiques seran els instruments d'estudi en la universitat.

Així, doncs, les universitats han posat en marxa programes que faciliten als professors la reelaboració del seu model de docència, fent ús de les tecnologies innovadores i noves metodologies pedagògiques. Des de les universitats, mitjançant les Unitats d'Innovació s'impulsen determinades iniciatives orientades al professorat per estimular el que s'ha donat a conèixer com qualitat i excel·lència universitària. Sembla que d'oblida, en aquest sentit, la importància de les lliçons magistrals, i la que té el contingut de la docència, que ha de ser fruit de la investigació del professor, i es posa molt més l'accent en els instruments que en el contingut de l'ensenyament.

Periòdicament s'acostumen a presentar convocatòries en les quals els docents presenten els seus projectes encaminats a millorar diferents aspectes relacionats amb el procés de l'ensenyament/aprenentatge en l'àmbit universitari i tenint com a teló de fons les línies marcades pel procés de convergència europea.

A més, atès que la participació en aquest tipus d'experiències es valora molt positivament en els processos d'avaluació, tant interns (a la universitat) com externs (per part de les Agències avaluadores), l'elaboració i participació en els programes i activitats d'innovació docent s'ha multiplicat en els darrers anys, canviant radicalment la distribució dels temps de dedicació a la feina dels docents, especialment els més joves i els qui encara poden progressar en la seva carrera acadèmica. L'artificialitat del procés és més que evident a la vista de l'actitud amb la qual, resignadament, els professors se senten obligats a dedicar-hi temps, traient-lo de la investigació o de la simple preparació dels continguts dels ensenyaments.

Finalment, i pel que fa a l'avaluació de l'activitat docent en l'àmbit del Dret i les Ciències Jurídiques, les universitats han de tenir molt en compte les peculiaritats de la docència jurídica, que s'allunya enormement del tipus de docència que pot impartir-se en una facultat de medicina o en una facultat de ciències. Pensem, per exemple, en la importància de las classes pràctiques en unes certes titulacions. Cal ponderar-se, en conseqüència, de la manera més adequada possible, el pes que es dóna a cada tipus d'activitat en la docència jurídica, perquè no pot ser el mateix que a un altre tipus de docència.

En aquest sentit, a més a més, cal ser molt prudents amb els mètodes d'innovació docent que es proposin, sobretot si després s'ha de tenir en compte a l'hora d'avaluar la qualitat de la docència del professorat. Hi haurà alguns mitjans i mètodes que podran utilitzar-se sense problemes, i fins i tot serà convenient fer-ho, en els ensenyaments jurídics (el mètode del cas, les videoclasses, els comentaris de textos jurídics o sentències, els seminaris amb grups reduïts d'estudiants, etc.), però potser altres no ho siguin tant. Fins i tot pot haver-hi assignatures en què siguin més adequats uns mètodes que els altres; per tant, cal tenir en compte totes aquestes qüestions a l'hora d'establir criteris d'avaluació de la qualitat adients en les titulacions situades en les titulacions que pertanyen a l'àmbit de les ciències jurídiques.

7. Conclusions

La implantació de l'EEES s'està duent a terme a Europa a diferents ritmes, tot i que formalment tots els països hagin complert el termini de l'any 2010. Juntament a les exigències específiques del procés de Bolonya, que pràcticament es limitaven inicialment a l'estructura dels estudis universitaris en dos cicles (grau i postgrau), s'hi ha afegit altres elements que

afecten la metodologia docent, als sistemes d'avaluació de l'alumnat, als processos de millora i control de la qualitat de les universitats i dels títols respectius, etc.

Alguns d'aquests elements han d'incorporar-se al sistema universitari amb prudència, i no de manera homogènia. S'han de respectar les peculiaritats de cada branca científica i de cada àrea de coneixement, i també caldrà respectar els drets fonamentals com el de la llibertat de càtedra dels docents, així com l'autonomia universitària.

Per això, l'actuació de las agències i organismes encarregats dels processos d'avaluació i acreditació han de configurar-se amb criteris de transparència, publicitat i objectivitat. La seva actuació ha d'estar presidida per aquests mateixos criteris, respectant escrupolosament els procediments i les garanties dels interessats. El nostre ensenyament universitari ha de millorar, sens dubte, en molts àmbits. Per això, és positiu que s'estableixin mecanismes per tal de garantir la qualitat de l'ensenyament universitari, però no a qualsevol preu.