

EL PROCESO DE BOLONIA. SITUACIÓN ACTUAL

JAVIER GARCÍA-VELASCO*

Antes de nada, quisiera agradecer a la UNED en general y a los organizadores de las Jornadas, en particular, la oportunidad que me brindan para venir a explicar los cambios normativos que, quizá con excesiva frecuencia, están afectando a nuestro sistema universitario.

El título de la ponencia que me habían reservado se refiere al proceso de Bolonia, sobradamente conocido por toda la comunidad universitaria. Se trata de un proceso y como todo proceso es algo vivo. Esta ponencia pretende dar una panorámica muy genérica de lo que ha pasado hasta ahora, de lo que el Ministerio de Educación y Ciencia está haciendo en este momento y el concreto momento normativo en el que estamos.

En primer lugar quisiera comenzar llamando la atención sobre los malentendidos que se han venido creando en torno a este tema. No es poco frecuente oír hablar de títulos europeos como si de una realidad sustantiva se tratara. Todos hemos oído expresiones como «... *tengo el título europeo de...*». Pues bien, tales «títulos europeos» carecen de existencia, pues a salvo de programas interuniversitarios, cada sistema nacional expide sus propios títulos. Debe saberse que en este ámbito (la educación superior o universitaria) se carece de normativa comunitaria, al contrario de lo que sucede en otros aspectos económicos o de comercio, en los que tal normativa sí existe.

En el ámbito de la educación se carece de norma (directiva, reglamento, decisión) comunitaria que obligue a los Estados miembros a mantener o llevar a cabo determinados actos, todas vez que los sistemas educativos son competencia exclusiva de los Estados miembros.

Como es de sobra conocido, el proceso que va a desembocar en la «Declaración de Bolonia» tiene sus orígenes en la iniciativa puramente universitaria, aun cuando posteriormente sea asumido por los ministros responsables de la educación superior.

* Subdirector General de Régimen Jurídico y Coordinación Universitaria. Dirección General de Universidades. Ministerio de Educación y Ciencia.

Desde el momento en que los ministros la asumen puede hablarse de un compromiso político que, por su propia naturaleza, es distinto y no debe por tanto confundirse con la obligatoriedad jurídica, con el obligado cumplimiento de una normativa jurídica supranacional que, como ha quedado dicho, no existe en este ámbito.

En mi trayectoria profesional he formado parte de diversos grupos de trabajo de las instituciones comunitarias sobre reconocimiento de títulos y diplomas. En 1989 se aprobó la primera directiva de reconocimiento de títulos y desde entonces hemos avanzado muchísimo, más de lo que nunca jamás se hubiera sospechado en aquel momento. Actualmente es muy fácil para cualquiera de nuestros titulados salir fuera de España y ejercer nuestra profesión en Luxemburgo, Bélgica o Italia, del mismo modo que, procedentes de otros Estados de la Unión Europea, nuestro país recibe constantemente a otros profesionales: médicos, arquitectos, maestros, profesores de universidad, etc.

Toda esta movilidad se lleva a cabo en virtud de la normativa jurídica de reconocimiento de títulos a efectos profesionales, sustentada a su vez en una de las libertades fundamentales recogidas en el Tratado Fundacional de la, entonces Comunidad Europea, la de la libre circulación y los correlativos derechos de establecimiento y de libre prestación de servicios. De este modo cualquiera de nosotros, en nuestra condición de profesionales podremos ir a otro país a ejercer nuestra profesión y podremos servirnos de los indicados mecanismos jurídicos que lo facilitan.

Sin embargo no hay disposición alguna que imponga un sistema educativo común en el ámbito europeo. Es por ello que con frecuencia se esté hablando de la necesidad de trabajar en mecanismos que hagan más transparente el proceso, aún a sabiendas de que no hay base jurídica en el Tratado que permita aprobar una norma que obligue a decir, por ejemplo, que los estudios superiores sucederán a los concluidos tras doce años de educación primaria y secundaria, o que ésta se estructura de determinada manera. Tampoco hay ninguna norma jurídica que obligue en materia de títulos universitarios; España tiene su sistema de títulos, Luxemburgo el suyo, Francia otro propio, lo mismo sucede con Portugal, etc.

En esta materia lo que sí existe, en virtud del proceso de Bolonia, es el común ánimo de todos los gobiernos en hacer que los títulos sean más comprensibles, más comparables y, en definitiva, coadyuvar a esta libre circulación que es uno de los grandes objetivos del Tratado.

Bajo esa premisa y dejando plena libertad para que cada Estado nacional lo resuelva como quiera, nos hemos puesto de acuerdo en que necesariamente, en la estructura de los estudios de educación superior debe haber dos niveles: un nivel de grado y un nivel de postgrado que deben dar lugar a tres ciclos. Ningún documento hace referencia a la duración de esos ciclos, si bien, y esto es de suma importancia se ha adoptado una «moneda común en el sentido académico» que es el crédito ECTS que representa entre veinticinco y treinta horas de trabajo efectivo del estudiante.

Los dos niveles en que estructuramos estos tres ciclos se inician con el *grado* que se caracteriza por su empleabilidad. Una empleabilidad real que sea reconocida por el entorno laboral.

Con carácter general ha venido siendo el Gobierno, a través del Ministerio de Educación el que articulaba los contenidos básicos de los planes de estudios conducentes a los títulos universitarios oficiales. Con no poca frecuencia los diseños del Ministerio no eran posteriormente reconocidos por los empleadores o por el entorno laboral. Pues bien, contrariamente a esto, la característica básica del grado es su empleabilidad: el Grado debe concebirse como un ciclo de estudios de base amplia que prepare a un individuo para integrarse en el mundo del trabajo al tiempo que, si además lo desea, pueda seguir posteriormente formándose en el máster.

El grado, por tanto, no admite especializaciones como sí ocurre en el máster que supone la profundización en el conocimiento o la iniciación en la investigación. Tras el máster, se accede al doctorado, la más alta cualificación que proporciona el sistema.

El título de doctor no debería estar solo y exclusivamente ligado a la docencia. El doctor ha de ser el profesional más altamente cualificado que produce el sistema. Las empresas en el entorno productivo deben demandar doctores que sean capaces de aportar innovación a la empresa, de aportar valor añadido. En el mundo anglosajón, particularmente en el americano, los doctores son atraídos hacia la empresa con las mayores remuneraciones, algo todavía muy lejano en nuestra concepción en la que, a menudo, no se percibe que doctor represente un plus en la cualificación.

Centrando la cuestión en lo que se refiere a España y el concreto ámbito normativo, en el año 2005 los primeros pasos que se dieron culminaron con la publicación de los Reales Decretos 55/2005 y 56/2005, en los que se establecía una estructura plenamente acorde con las directrices emanadas del proceso de Bolonia: grado, master y doctorado. Dichas disposiciones establecían una duración variable de entre 3 y 4 años para el título de grado o, lo que es lo mismo, entre 180 y 240 créditos ECTS.

En el nuevo diseño ya incluido en el proyecto de modificación de la Ley Orgánica de Universidades, se ha optado por un título de grado de 240 créditos (4 años). Aun cuando este modelo se separa de una parte de los socios europeos, debe tenerse en cuenta que la referencia de los 4 años es prácticamente universal en el mundo americano al igual que ocurre en la mayoría de los países de las economías asiáticas más emergentes asiáticas, o por supuesto en países de latinoamérica con quienes mantenemos lazos estrechos y estratégicos.

Sin perjuicio del elemento comparado a que se ha hecho referencia, es lo cierto que el título de 3 años o de 180 créditos no sería un título fácilmente acogido por nuestro entorno productivo. Se ha constatado que los países que han optado por el esquema de títulos de 3 años en la práctica han implantado un esquema de 3 + 2, lo que implica que en su gran mayoría los alumnos, a la finalización de sus primeros tres años de estudios continúan su formación en un máster de 120 créditos.

El esquema propuesto por el Ministerio comporta un primer título de 4 años o de 240 créditos seguido de un máster de duración variable entre 60 y 120 créditos. Definitivamente nos encontramos con que un titulado máster en la generalidad de los países de Europa representa 300 créditos o 5 años de formación. La diferencia radica pues en que el título de grado se pretende que posea verdadera empleabili-

dad y para dar el verdadero acomodo a esto, tratando de cubrir una de las grandes carencias de nuestro sistema formativo, se ha hecho gran hincapié en la formación práctica.

Respecto de la discusión sobre la duración de 4 años o 240 créditos, aun cuando sólo sea anecdóticamente, puede ponerse de manifiesto que en las propuestas de títulos que en estos últimos años se han dirigido al Ministerio de Educación, bien a través de los Libros Blancos de la ANECA, bien por propuestas de colectivos, apenas hubo una o dos que se inclinasen por los 180 créditos. El resto de las propuestas organizaban sus enseñanzas en 240 créditos. No puede por tanto acusarse al Ministerio de falta de flexibilidad o de querer imponer un modelo. Lo que en realidad se ha hecho es recoger lo que la inmensa mayoría de los colectivos profesionales o académicos habían puesto de manifiesto.

Por otra parte, entre todas las reformas abordadas hay una con gran valor histórico y de gran trascendencia para España. En nuestra tradición universitaria, desde sus orígenes, hemos tenido un concepto no compartido en casi ningún otro país: el del catálogo de títulos.

Los títulos son establecidos por el gobierno que fija unas directrices generales propias que regulan su obtención, de obligatoria inclusión en los planes de estudios de las Universidades que lo imparten. El gobierno decide las materias, los créditos e incluso asigna áreas de conocimiento vinculadas a la impartición de su docencia. En otros países el modelo es radicalmente diferente puesto que cada universidad goza de libertad para organizar sus enseñanzas recursos docentes de la manera que considere más oportuna.

La gran novedad frente al modelo a que se ha hecho referencia la constituye la desaparición del catálogo de títulos. La elaboración de los títulos se hará por las universidades, si bien dentro de un marco general con algunos requisitos mínimos.

Dicho cambio constituye un reto muy grande para la universidad española, acostumbrada a que su oferta formativa oficial era muy similar a la ofertada por otra universidad radicada en ocasiones a muy escasa distancia. Con el modelo propuesto se sientan las bases para crear un escenario natural en el que las universidades puedan competir en el mejor sentido de la palabra, complementando la oferta de otras y evitando las duplicidades. Esto supone dar un paso de gigante en la concepción de la autonomía universitaria.

Alcanzar este objetivo implica a su vez cambiar el punto de gravedad que actualmente radica en la actividad *ex ante* llevada a cabo por el gobierno –que aprobaba con carácter previo el título y posteriormente homologaba el plan de estudios a través del Consejo de Coordinación Universitaria (labor previa de control)– y que ahora va a sustituirse por un control de la calidad *ex post* a través de las agencias de acreditación de la calidad, ya sea la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) o las agencias autonómicas que actuarán conforme unos parámetros previamente conocidos por las universidades.

La obtención de resultados conforme a estos procedimientos de acreditación comportará, dependiendo de que se obtenga un pronunciamiento favorable o desfavorable, que la universidad correspondiente, en el segundo de los casos, rehaga sus

actuaciones elaborando una nueva propuesta o, de no hacerlo, perdiendo incluso la autorización para la impartición de esas enseñanzas.

La elaboración de un Título por parte de las Universidades es un procedimiento que comporta muchas fases. Respecto de esta cuestión el Ministerio de Educación y Ciencias ha propuesto a la comunidad universitaria un documento sobre la nueva ordenación de las enseñanzas que, en este momento, está sometido a debate y discusión. En la referida propuesta se indica que la iniciativa para la elaboración de un título nace en la Universidad. Con posterioridad y una vez recabadas las debidas autorizaciones de los órganos responsables de la Comunidad Autónoma a la que pertenece dicha Universidad, el título es sometido al control del gobierno. Esta actividad de control se ha concebido de forma mucho más genérica que la actual. De este modo el título será contrastado por comisiones de expertos que se pronunciarán sobre si el Título cumple con los requisitos genéricos exigidos.

El final del proceso supone la inscripción en el Registro Universitario de Títulos Oficiales. Se trata de un registro público que le permitirá conocer a cualquier interesado si una determinada enseñanza goza de oficialidad, si bien esta concepción hace, por otra parte, difuminar la distinción entre título oficial y título propio que venía muy reforzada por la singular existencia del Catálogo de títulos.

A este respecto, también se ha de resaltar que el título español posee una característica que le distingue de los títulos de casi todos los países de nuestro entorno y es que se trata a la vez de un título académico y profesional. Con el nuevo modelo de título se sientan los principios para lograr en el futuro la separación entre los aspectos académico y profesional de forma que el acceso a este último se realice de forma progresiva y tutelada, como es habitual en muchos otros países.

Sin perjuicio de lo comentado, la no existencia de directrices generales para la elaboración de los títulos no se formula como un principio absoluto, tiene una excepción y es aquel supuesto en que el título habilite para el ejercicio de una profesión regulada o bien, que la formación que conduce a la obtención del título esté sujeta a armonización en virtud de directivas comunitarias.

Para garantizar la libre circulación de profesionales y el derecho de establecimiento en el ámbito de la Unión Europea se adoptaron directivas de reconocimiento de títulos y dentro de ellas, más antiguas en el tiempo, las Directivas sectoriales que armonizaban las condiciones de formación para la obtención de determinados títulos que permitían el ejercicio de profesiones. Básicamente son las profesiones médicas y paramédicas, profesiones en el ámbito de las Ciencias de la Salud, es decir, médicos, enfermeros de cuidados generales, matronas, farmacéuticos, veterinarios y odontólogos.

También existen, dentro de este grupo de directivas sectoriales, las referidas al ámbito de la arquitectura, si bien para los arquitectos no se llegó a armonizar la formación.

En los demás casos citados las directivas indican los aspectos más determinantes de la formación: duración mínima de los respectivos estudios, bloques temáticos que han de formar parte de los programas formativos conducentes a la obtención de los títulos, etc. De este modo ningún Estado de la Unión puede otorgar títulos que no se

correspondan con el contenido exigido para cada caso por las correspondientes directivas.

Esta es la primera excepción a tener en cuenta en la elaboración de los títulos; cuando exista una directiva comunitaria que afecte a la formación, esas serán las directrices para los correspondientes títulos.

Se ha indicado también el límite que suponen las profesiones reguladas.

¿Qué es una profesión regulada? El artículo 35 de la Constitución española garantiza la libertad de todos para ejercer libremente profesión u oficio, es decir, que en principio cualquier persona podría escoger cualquier ocupación. Pero este precepto tiene su correlato en el artículo 36 que lo limita al decir que la Ley regulará el ejercicio de las profesiones tituladas.

El artículo 36 enuncia en realidad dos reservas de ley que tienden a confundirse, una dirigida a los Colegios profesionales y otra al ejercicio de las profesiones reguladas. Ello comporta que en determinados supuestos, no todos podemos hacer, ni podemos acceder a todos los ejercicios profesionales. Esos supuestos, tienen que estar determinados por la ley. ¿Cuándo ocurre esto? El Tribunal Constitucional se ha expresado claramente respecto a esta cuestión.

El tránsito de la profesión libre a la profesión regulada tiene que obedecer a razones de interés común, del bien general. Hoy nadie duda de este interés común en la materia de salud pública, la salud de todos los ciudadanos, al configurarse esta como un derecho básico de la ciudadanía. En razón de este derecho se promulga, por ejemplo, la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias que regula estas profesiones. Ya antes, en este mismo sector, la Ley 10/86 había regulado la Salud Bucodental, reconociendo la existencia de tres profesiones: Odontólogo, Higienista Dental, y Protésico Dental, señalando el título habilitante para cada uno de los ejercicios. De este modo quien no esté en posesión de tales títulos no podrá desempeñar tales funciones. Sobre esta cuestión el Tribunal Constitucional ha matizado que son válidas hasta tanto se produzca su oportuna modificación, las regulaciones «infralegales», preconstitucionales y que perviven todavía.

El tema de las profesiones reguladas ha acabado por convertirse en el caballo de batalla para el Ministerio de Educación en este proceso de reforma de la enseñanza universitaria. En realidad la regulación, si lo pensamos bien, no es nada más que poner limitaciones a la concepción de las enseñanzas en lugar de dejar a la Universidad que haga lo que le parezca más oportuno con sus oportunidades, recursos y estrategias.

En última instancia, el debate sobre las profesiones reguladas es un tema que concede al Ministerio de Educación toda vez que las distintas profesiones se relacionan con sus respectivos ministerios de tutela a los que corresponde certificar, en su caso, la existencia de la regulación y su vigencia y si no la hubiera promoviéndola cuando fuera conveniente.

La propuesta elaborada por el Ministerio, está siendo objeto de discusión por las Universidades y próximamente se empezará a discutir en el seno de las Subcomisiones del Consejo de Coordinación Universitaria. Los Rectores habrán de llevar el debate a sus respectivas Universidades. En dicha propuesta los títulos deberán

pertenecer a cinco grandes ramas del conocimiento: Artes y Humanidades; Ciencias; Ciencias de la Salud; Ciencias Sociales y Jurídicas y finalmente, Ingeniería y Arquitectura.

Respecto de esta distribución han surgido voces discrepantes sugiriendo la conveniencia de articular más ramas, fundamentalmente en el ámbito de las Ciencias Sociales y Jurídicas.

Finalmente, para la elaboración de los futuros planes de estudios conducentes a los títulos que aprueben las Universidades, deberán tenerse en cuenta los siguientes condiciones: el plan de estudios debe contener 60 créditos, repartidos entre los dos primeros cursos, pertenecientes a una lista de materias básicas propuestas para cada uno de estos cinco grupos. Al menos 36 de esos 60 créditos, deberán pertenecer a una sola de las ramas y los 24 restantes, deberán pertenecer a las otras.

Se pretende evitar una excesiva hiperespecialización en ese primer curso. Esto redundará en paliar, en gran parte, las altas cifras de fracaso escolar y abandono que se tienen en esos dos primeros años. Las Universidades, deberán comprometerse a reconocer automáticamente todos los créditos correspondientes a las materias básicas, es decir, ese mínimo de 36 créditos.

Muchas de las reformas que pretenden introducirse se hacen pensando en la movilidad. El alumno se va a mover; las Universidades van a competir, se van a especializar, van a ser cada vez mejores en una determinada parcela y el alumno tendrá las ayudas necesarias y los recursos económicos asegurados para poder moverse en busca de esa especialidad.