

**LA GOBERNANZA DE LAS UNIVERSIDADES:
MODELOS Y EXPERIENCIAS**

EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES: ¿REGULACIÓN O INCENTIVOS?

Clara EUGENIA NÚÑEZ*

Resumen

En 1983 la Ley de Reforma Universitaria (LRU) redefinió el marco institucional de la universidad Española y permitió, sin embargo, que esta fuera capturada, patrimonializada, por los claustros universitarios en la defensa de cuyos intereses se ejerce la autonomía universitaria. El problema de la universidad actual no es la falta de autonomía universitaria sino el uso espurio que se hace de esta y que ninguna reforma legal ha sido capaz de contrarrestar eficazmente. En el futuro, cualquier intento de reforma debe centrarse no solo en la redefinición del marco legal sino también en el establecimiento de incentivos adecuados, en concreto en el establecimiento de un sistema de financiación de gasto corriente por objetivos. El actual envejecimiento de los claustros universitarios supone una oportunidad única de llevar a cabo una reforma en profundidad de la universidad, vinculando los previsibles aumentos en el gasto público a la adopción de prácticas internacionalmente aceptables de incorporación de talento, a semejanza de las que ya existen para la incorporación de investigadores.

Palabras clave

Universidad, autonomía, lobbies internos, regulación, incentivos económicos.

Abstract

The 1983 University Bill redefined the Spanish university, though it allowed most universities to fall into the hands of internal lobbies whose interests have come to dominate academic life. Later legal reforms have failed to solve the problem. To be successful, any future reform should take into account introducing economic incentives to good and sound university governance and not only changes in the institutional setting. Linking any foreseeable increase in the transfer of public funds to good and well-known practices in the selection of its academic staff is highly recommended.

* Catedrática de Historia Económica, UNED, cnunez@cee.uned.es.

Keywords

Universities, autonomy, internal lobbies, regulation, economic incentives.

SUMARIO: I. Introducción; II. La selección y promoción del claustro universitario: antecedentes históricos; III. De la ley a la ley: la selección y promoción del claustro universitario en la España democrática; IV. Los grupos de poder en las modificaciones del marco legal de acceso y promoción; V. La sociedad civil: el gran ausente en la Universidad; VI. La autonomía financiera como palanca de cambio del marco institucional.

I. INTRODUCCIÓN

DESDE su aprobación en 1983, la Ley de Reforma Universitaria que trató de definir el marco normativo de la universidad demandado por un país democrático y desarrollado ha sufrido frecuentes modificaciones. Se han aprobado multitud de Decretos y Leyes, entre otras dos leyes orgánicas de universidades [2001 y 2007], y dos leyes de la ciencia [1986 y 2011]. Y desde la aprobación de estas últimas, ya se habla de la necesidad de introducir nuevos retoques en la legislación vigente para abordar los problemas pendientes. Las últimas *Propuestas para la mejora y eficiencia del sistema universitario español* se deben a la Comisión de Expertos para la Reforma Universitaria nombrada por el Gobierno del PP en 2012, si bien fue precedida por varios informes de distinto alcance y naturaleza (1). De todos ellos se deduce «la necesidad de realizar serias reformas en el SUE [Sistema Universitario Español], y no solo de financiarlo mejor» como afirman algunos colectivos (2). Un tema presente en todos los debates es el de la autonomía universitaria, para unos inexistente, y para muchos insuficiente (3). Desde la propia universidad se achaca a la falta de autonomía su incapacidad para dar una respuesta adecuada a la sociedad.

(1) Desde el llamado *Informe Bricall* o *Universidad 2000*, de ese mismo año, al *Informe Tarrach* de 2011, pasando por el menos conocido *Informe para un Debate*, de la Plataforma para la mejora de la calidad de la enseñanza universitaria en España, de 2001, del que fui coautora, han sido muchas las propuestas de cambio que se han presentado a los responsables políticos. Los Informes CYD sobre la Universidad española, publicados regularmente por la Fundación para la Ciencia también reclaman modificaciones puntuales de la legislación vigente.

(2) AZCÁRRAGA, J. A., *La Reforma Universitaria: una defensa del Informe (12-II-2013) de la Comisión de Expertos con reflexiones personales, datos y notas históricas para el futuro*, FEDEA, <https://www.fedea.net> > uploads > 2016/03 > WEDU0316-azcarraga-defensa 2015.pdf y <http://j.a.de.azcarraga.es/>, p. 2.

(3) SOSA WAGNER, F., *El mito de la autonomía universitaria*, 3.^a ed., Civitas, Madrid, 2007, JOSÉ ADOLFO, *La Reforma Universitaria: una defensa del Informe (12-II-2013) de la Comisión de Expertos con reflexiones personales, datos y notas históricas para el futuro*, FEDEA, <https://www.fedea.net> > uploads > 2016/03 > WEDU0316-azcarraga-defensa 2015.pdf y <http://j.a.de.azcarraga.es/>, p. 12.

Establecer cuál es el nivel de autonomía óptimo para un sistema universitario, sin embargo, se antoja tarea ímproba y estéril. La Constitución de 1978 (art. 27.10) reconoce la autonomía universitaria, si bien se pueden distinguir varios tipos, cada uno sometido a distintos grado de regulación, y a límites o controles de distinta naturaleza: la autonomía normativa, la autonomía como autogobierno, la autonomía en las estructuras de investigación y docencia, la financiera y la académica (4). En términos generales, las tres primeras hacen referencia a distintos aspectos de la autonomía de organización y gestión de la universidad, definidas en parte por la ley, en parte por cada universidad siguiendo los preceptos establecidos en la ley vigente. De naturaleza muy distinta son los otros dos tipos de autonomía que recoge Cámara: la autonomía financiera y la autonomía académica. Sin la primera no hay verdadera autonomía; sin la segunda la universidad deja de ser tal.

El verdadero problema no es si el sistema universitario español tiene o no autonomía en cualquiera de las acepciones posibles, ni siquiera si tiene más o menos autonomía de la que debiera tener según unos u otros, sino *el uso que hace de la autonomía de que dispone* para atender las necesidades de la sociedad, para cumplir su misión. Solo en caso de que la universidad hiciera un buen uso de su autonomía merecería obtener un aumento de las cotas de autonomía que tiene reconocidas y que desde tantos ámbitos universitarios se reclama. En definitiva, de lo que se trata es de plantearnos si el diseño institucional actual, que establece unos determinados niveles de autonomía, es el adecuado para garantizar un Sistema Universitario Español eficiente.

Para entender el uso que la universidad hace de su autonomía me centraré en algunos aspectos concretos de la autonomía académica –el proceso de selección de profesores y estudiantes, o la definición de las titulaciones, entre otros– y en la autonomía financiera –la captación y el uso de los recursos financieros necesarios para cumplir con su misión–, y me limitaré a hacer referencias a la autonomía de gestión o administración en la medida en que permiten poner en marcha las anteriores. Para ello voy a intentar identificar los factores, tanto internos como externos que condicionan el uso del marco autonómico actual para que la universidad sea una institución realmente eficaz en la formación de los jóvenes y en la generación y trasmisión del conocimiento. En definitiva, lo que se trata de dilucidar es si la universidad está al servicio de la sociedad o al servicio de sí misma (5).

(4) Según Cámara, para quien la autonomía universitaria viene «caracterizada por nuestro Tribunal Constitucional como derecho fundamental, pero concretizada por el legislador en tanto que derecho de configuración legal», CÁMARA VILLAR, G., «La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad», *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, 2012, p. 69.

(5) Adolfo Azcárraga presentaba así su Tercera Tesis sobre los problemas de la universidad actual, afirmando que: «es preciso cambiar de mentalidad para usar debidamente la autonomía universitaria. Las universidades constituyen un servicio público y, por tanto, deberían estar más al servicio de la sociedad y menos de sí mismas» (AZCÁRRAGA, J. A., *La Reforma Universitaria: una defensa del Informe (12-II-2013) de la Comisión de Expertos con reflexiones personales, datos y notas históricas para el futuro*, FEDEA, <https://www.fedea.net/uploads/2016/03/WEDU0316-azcarraga-defensa2015.pdf> y <http://j.a.de.azcarraga.es/>, p. 15). Es discutible si la solución puede venir de un «cambio de mentalidad» o precisa, como voy a sostener, de un cambio en el marco institucional que desincentive comportamientos contrarios al cumplimiento de la verdadera misión de la universidad. La puesta en marcha de ese nuevo marco institucional requeriría, probablemente, un cambio de las personas encargadas de aplicarlo, antes de que el necesario cambio de mentalidad llegue realmente a la universidad.

Para entender si un determinado diseño institucional es el adecuado para que cumpla sus objetivos, el sociólogo Portes distingue entre dos tipos de requisitos, los internos y los externos. Entre los primeros destacan: a) el uso de criterios de meritocracia para el reclutamiento y la promoción de su personal, en el caso de la universidad profesores e investigadores, por una parte, y alumnos por otra, b) la capacidad de resistencia o «inmunidad» frente a prácticas corruptas y a intereses particularistas, y c) la ausencia de «islas de poder» o *lobbies* susceptibles de subvertir las reglas institucionales en favor de intereses particulares. Entre los segundos, los requisitos externos, señala Portes a) la capacidad para relacionarse con el entorno a fin de mejorar sus servicios, b) la predisposición a la adopción de nuevas prácticas, es decir, a la innovación y, c) la voluntad de establecer sólidas alianzas externas que dificulten la captura de la institución por intereses particularistas o ajenos a la organización. Cuando estos pilares son sólidos estamos ante un sistema universitario cuyo diseño institucional es el adecuado ya que le permite cumplir sus objetivos. En caso contrario, estaríamos ante un sistema que atiende a intereses particulares, los de sus miembros, y no a los intereses generales que justifican su existencia (6). No cabría hablar, en este caso, de falta de autonomía sino de un uso espurio de la autonomía de la que dispone la institución.

A estos condicionantes yo añadiría uno más: el peso de la inercia histórica. Rara vez nos encontramos con instituciones de nuevo cuño, sin pasado alguno. En el caso de la universidad esto es evidente: se trata de una de las instituciones más longevas que se conocen, si bien su diseño actual es muy distinto al original. Ahora bien, el éxito de un determinado marco autonómico dependerá de cómo y quién proceda a su establecimiento. La continuidad o la renovación de los claustros universitarios en ese momento será clave en el futuro de la institución. La continuidad puede poner en riesgo la implantación de criterios de meritocracia en la selección y promoción del personal, reducir su capacidad de resistencia a las presiones internas, e impedirle desarrollar las alianzas externas que le garantizarían su fortaleza frente a estas. En la medida en que la universidad la hacen «los hombres», según Pasquier, quien controla la puesta en marcha de un nuevo entorno institucional tiene la clave de su éxito o fracaso (7).

II. LA SELECCIÓN Y PROMOCIÓN DEL CLAUSTRO UNIVERSITARIO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Si la selección y la promoción de sus miembros es clave en el éxito de cualquier institución o empresa, en el caso de la universidad lo es especialmente. La universidad tiene dos misiones fundamentales: dar formación superior y generar conocimiento. Cuanto más y mejor cualificados sean sus profesores mayor será su capacidad de cumplir ambos objetivos. Ninguna universidad será mejor de lo que

(6) PORTES, A. y NAVA, J. C. «Institutions and national development: A comparative study», *Revista Española de Sociología*, 2017, pp. 9-31. Esta categorización la aplican los autores al análisis de cualquier tipo de institución, no específicamente de las universidades o centros de investigación.

(7) Citado en NÚÑEZ, C. E., *Universidad y Ciencia en España, Claves de un fracaso y vías de solución*, Gadir, Madrid, 2013, p. 3.

lo sean sus profesores. El capital humano de una universidad es su principal activo, de ahí la importancia de hacer una buena selección inicial y de contar con mecanismos adecuados de promoción y de atracción. Hoy día eso supone estar abiertos al reclutamiento de talento a nivel internacional, práctica que no parece ser habitual en la universidad española, quizá por falta de autonomía, quizá por estar dominada la universidad por «islas de poder» dominadas por intereses particularistas de ámbito local. Intentemos analizar cuál es la verdadera naturaleza del problema.

La selección de los claustros ha estado presente en todas las medidas legales que, desde comienzos del siglo XIX, han contribuido a la definición del actual sistema universitario español. La nota predominante ha sido el continuismo, basado en la defensa de los derechos de quienes en uno u otro momento componían el claustro. Entre las contadas excepciones destacan el Reglamento de 1821, la creación de la Junta para la Ampliación de Estudios en 1907, y las primeras leyes franquistas, la Ley de Bases de 1938 y la Ley de 1943. Todas ellas fueron claros intentos de refundar la universidad a partir de unos claustros renovados. La Ley de Reforma Universitaria de 1983, por el contrario, se enmarca en la tradición continuista española –se decreta un nuevo marco institucional cuya puesta en marcha se confía a los claustros de la universidad que se pretende reformar. De ahí algunos de los problemas de la universidad actual: en la transición a la universidad de la democracia no hubo un cambio en las personas, y difícilmente se podría esperar un cambio en la mentalidad de los que se quedaron para aplicar, sin perversiones, la autonomía que el nuevo marco institucional les otorgaba.

El Reglamento de 1821 establecía las bases para una universidad con multitud de cometidos, desde formar profesionales de distinto tipo y condición en escuelas *ad hoc*, claramente diferenciadas entre sí, hasta generar conocimiento en una universidad central especializada. Igualmente configuraba la independencia de los catedráticos «que no podrán ser removidos sino por justa causa legalmente probada», tras haber sido seleccionados mediante oposiciones públicas [tít. VII]. Pero el Reglamento establecía un proceso de selección al que debían someterse todos aquellos que eran profesores universitarios en aquellas fechas; para quienes no superasen la oposición, el Reglamento preveía su jubilación conservando «durante su vida toda la renta que actualmente disfrutaren, a no ser que obtengan otros destinos para los cuales sean atendidos por el Gobierno» [arts. 86-87]. El Reglamento de 1821 fue, de hecho, un intento de refundar la universidad española en torno a un nuevo proyecto institucional y, lo que es muy importante, a un claustro renovado. Sin embargo, nunca llegó a aplicarse, y tras una serie de reformas legales menos ambiciosas, la Ley Moyano de 1857 sistematizó en un único texto legal el marco institucional que había de regir la universidad española sin grandes cambios hasta la LRU de 1983. Si acaso, la Ley Moyano fue un paso más allá e introdujo una mayor uniformidad en lo que hoy llamaríamos la carrera docente de los catedráticos, cuya promoción pasó a depender exclusivamente de criterios de antigüedad dentro de una escala única [art. 228], con lo que desaparecieron los incentivos al esfuerzo personal introducidos por el Plan Pidal de 1845. Pero donde queda claramente de manifiesto el carácter continuista de la Ley Moyano es en las Disposiciones Transitorias: cinco de las siete que tiene la ley se refieren a distintas figuras de profesores universitarios, a todos los cuales garantizaba la continuidad en la Universidad, independientemente de sus méritos y capacidad. En un momen-

to crucial, la Ley de 1857 confió la puesta en marcha de la «nueva» universidad a los «viejos claustros».

Hasta bien entrado el siglo xx no se volvió a intentar reformar la universidad española, pese a esporádicas demandas a favor de la libertad de cátedra –de la autonomía académica– que se resolvieron de forma traumática con la expulsión de varios profesores universitarios en 1864, a raíz de los conflictos que tuvieron lugar durante la Noche de San Daniel, y de nuevo en 1875 (8). Las reformas apuntadas en los proyectos de los primeros ministros de instrucción pública, García Alix y Romanones, llegaron en 1919 de la mano de los Decretos Silió, y tuvieron un alcance limitado debido, entre otras razones, a la resistencia al cambio y a asumir mayores cuotas de autonomía, y de responsabilidad, de los propios claustros universitarios. Pero mientras la universidad vivía ensimismada y se resistía al cambio, un Real Decreto de 1907 había creado la *Junta para la Ampliación de Estudios* –excepto en nombre la universidad investigadora de la que carecía nuestro país– en respuesta a las demandas a favor de la reforma de la ciencia reclamadas por los regeneracionistas tras el desastre colonial de 1898. Santiago Ramón y Cajal, su primer presidente, proponía traer «del extranjero sabios insignes avezados a la investigación original», becar «en el extranjero [a] los alumnos más aventajados en Medicina, Ciencias, Farmacia, Ingeniería» de los que en un futuro no lejano «debería salir el profesorado universitario» y «renunciar al ridículo sistema de ascensos del profesorado», vinculando los nombramientos de los profesores «a su fama y a la importancia de sus descubrimientos», amén de dotar convenientemente los laboratorios científicos y bibliotecas (9). Proponía D. Santiago, como otros muchos y notables universitarios, la plena integración del sistema universitario español en el mundo, que requería el establecimiento de instituciones de distinto perfil, destinadas unas a la formación de futuros profesionales, otras a la generación de nuevos conocimientos aplicables a todos los ámbitos de la sociedad. Es decir, precisaba la consolidación de un sistema universitario diverso y polifacético que diera respuesta a las distintas misiones de la universidad. La resistencia de los claustros universitarios a diferenciarse entre sí, que una bien entendida autonomía debía fomentar, explica que la nueva «universidad investigadora», a imagen de la de Humboldt trasplantada con tanto éxito a los USA, recibiera el nombre de *Junta para la Ampliación de Estudios* y contara con un diseño institucional propio y distinto al de las universidades del reino. Su gran éxito durante las tres décadas siguientes corrobora la bondad de la decisión tomada por los legisladores, siguiendo las demandas de una minoría ilustrada enfrentada a la opinión mayoritaria en las universidades.

La coexistencia de dos instituciones de diseño casi antagónico, la universidad y la JAE, no fue fácil, pero permitió el florecimiento de uno de los períodos más

(8) En 1864 fueron expulsados de la universidad, entre otros, Nicolás Salmerón, Julián Sanz del Río y Fernando de Castro, y se abrió expediente sancionador a otros, como Francisco Giner de los Ríos. A los represaliados de la primera cuestión universitaria, se unieron en 1875 otros muchos como Gumersindo de Azcárate, Emilio Castelar, Laureano Figuerola y Segismundo Moret, sin que la restitución de sus cátedras universitarias en 1881 fuese el preludio de una reforma en profundidad de la universidad española.

(9) Entrevista en *El Liberal* citado en SERRANO SANZ, J. M., «Una reinterpretación de la junta para ampliación de estudios», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 86, 2009, 2009, p. 449.

notables de la ciencia española, la llamada Edad de Plata, en la que España ocupó un lugar destacado a nivel internacional. Tras la Guerra Civil, la Ley de Bases del 38 y la Ley de Ordenación Académica de 29 de julio de 1943 acabaron con esa doble vía de diversificación y la sustituyeron por la defensa a ultranza del monopolio estatal de una universidad que habría de ser «una, imperial y católica», en palabras de uno de los ministros de la dictadura, José Ibañez Martín (10). La *Junta para la Ampliación de Estudios*, que perdió su nombre y su espíritu al transformarse en el CSIC, y la universidad vieron desaparecer su autonomía, tanto organizativa (nombramiento de rectores, juntas, etc.) como académica (selección y promoción de los profesores) (11). Pero, además, la renacionalización de la universidad siguiendo criterios políticos y no académicos supuso una depuración a fondo de los claustros universitarios y de la JAE, muchos de cuyos miembros más destacados emprendieron el camino del exilio exterior, mientras otros se veían apartados de sus cátedras y eran sometidos a un exilio académico y civil en el interior. La Edad de Plata de la Ciencia española había llegado a su fin.

En los años finales del franquismo, ante la creciente demanda de educación superior por parte de una sociedad más alfabetizada y más rica, por una parte, y a remolque de las protestas de los estudiantes universitarios que ya en 1956, y de nuevo en 1965, pidieron mayor autonomía universitaria (12), se dieron los primeros pasos para la renovación del marco institucional universitario. El primero fue la creación de las universidades autónomas, de Madrid, Barcelona y de Bilbao, y

(10) IBÁÑEZ MARTÍN, J., *La universidad actual ante la cultura hispánica. Discurso pronunciado en 23 de octubre de 1939 –año de la victoria– en el paraninfo de la Universidad Central, con motivo de la apertura del curso académico 1939-1940*. Madrid, 1939, p. 36, citado por HERNÁNDEZ DÍAZ, J. M., *La Universidad en España, del Antiguo Régimen a la LRU (1983). Hitos y cuestiones destacadas*, Aula, 1997, 9, p. 37. Para este autor era «una universidad de gran parecido en su estructura a la que se había diseñado a mediados del XIX, con el añadido de los componentes ideológicos del régimen de Franco», p. 38.

(11) Se arrumbaron, entre otros el Proyecto de Reforma Universitaria de 1933 que recuperó la idea de la universidad como la institución «donde se forma científicamente al profesional, se procura la investigación y se propugna la elevación de la cultura del país» [Base 1.^a]. Además de la autonomía de la institución en relación con el gobierno [Base 3.^a], este proyecto se replanteaba, por primera vez, la de profesores [Base 13.^a] y estudiantes [Base 4.^a] en relación tanto con el Estado como con la propia universidad, consagrando así la libertad de los primeros a la hora de ofrecer sus cursos y de los segundos en el momento de elegir qué y con quién estudiar. El segundo texto legal de cierta importancia durante la República, es el Estatuto de Autonomía de la Universidad de Barcelona, aprobado por Real Decreto de 1 de junio de 1933, cuyo artículo 7.^o contemplaba que «los actuales Profesores de la Universidad de Barcelona que así lo deseen, p[udieran] solicitar la excedencia antes del 1.^o de julio de 1934, la cual les ser[ía] concedida con la totalidad del sueldo que disfrut[asen] hasta tanto pu[diesen] ocupar vacantes en otra Universidad o institución oficial». El criterio nacionalista –ser o no catalán, compartir o no el proyecto político de la autonomía catalana, aunque en el texto no se utilizaran estas palabras– determinaba la pertenencia al claustro de profesores.

(12) Esta nueva «cuestión universitaria», como las de 1864 y 1875, se vertebró en torno a la autonomía universitaria, y supuso el alejamiento de sus claustros de algunos profesores. Antonio Tovar y Pedro Laín Entralgo dejaron sus respectivos cargos como rectores de la Universidad de Salamanca y de Madrid, respectivamente, y el primero se exilió. Unos años más tarde, en 1965 Tierno, Aranguren y García Calvo, entre otros, fueron expulsados de la Universidad y Tovar se unió a ellos, abandonando definitivamente la universidad española. Paradójicamente, la cuestión universitaria de 1928, que también llevó a algunos profesores como José Ortega y Gasset, Luis Jiménez de Asúa y Fernando de los Ríos entre otros a abandonar la universidad, se había orquestado no contra ataques a la libertad de cátedra, sino contra la libertad de creación de universidades privadas consagrada en el Artículo 53 del Real Decreto de 1928.

estaba en la línea de crear instituciones de nuevo cuño ante la previsible dificultad de renovar las ya existentes (13). Se hacía una selección de los primeros «puestos de catedráticos, agregados y adjuntos de los nuevos centros docentes [si bien estos se cubrirían] en primera convocatoria mediante concurso general de traslado, entre los respectivos estamentos docentes de la disciplina de que se [tratase]» (art. III.3) y se ampliaba, en términos aún vagos e imprecisos, su autonomía funcional y financiera, todo ello pendiente de desarrollos reglamentarios posteriores.

Estas primeras y tímidas reformas culminaron con la aprobación de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE) de 1970, 44 de cuyos 146 artículos, casi un tercio tratan exclusivamente de la universidad. La LGE es concisa en la regulación relativa al gobierno de las universidades, cuyo desarrollo remite a los futuros Reglamentos de cada una de ellas. Sin embargo, esa concisión no está reñida con la claridad del texto relativa a la división de competencias, una de las claves del modelo propuesto. Así, la coordinación y el control de resultados de todo el sistema universitario se le reservaban al Ministerio, debidamente asesorado por la sociedad y por el propio mundo académico, a través de la Junta Nacional, de la que forman parte no solo los rectores sino los patronatos de las universidades. La gestión correspondía a los gerentes y a los rectores, estos últimos miembros, pero no cautivos, del claustro académico de su universidad (14). El control de los presupuestos por el Ministerio de Hacienda, y de las contrataciones por el propio Ministerio de Educación a través de las oposiciones, fueron otras tantas piezas claves del sistema universitario diseñado en las postrimerías del Franquismo.

(13) Decreto-ley 5/1968, de 6 de junio, sobre medidas urgentes de reestructuración universitaria. El preámbulo reconoce que «el régimen uniforme de regulación universitaria resulta inadecuado a las peculiares necesidades de cada Universidad» y que «una modificación a fondo de la universidad requiere alteraciones absolutamente esenciales de la misma y no simples retoques de detalle en su funcionamiento» por lo que «es necesario ensayar en tales medidas de urgencia alguno de los criterios que pueden informar la futura Ley a fin de contar con la necesaria experiencia de un nuevo sistema de formación universitaria».

(14) La LGE establece distintos órganos de gobierno: el «patronato» de la universidad, que debería tener comisiones para sus «diversos centros»; los órganos de representación académica, el rector y otros cargos unipersonales, por una parte, y el claustro, la junta de gobierno y demás órganos colegiados, por otra; y, finalmente, el gerente [art. 76]. Deja además abierta la puerta para que cada universidad cree aquellos otros órganos que considere necesarios. Al Rector «primera autoridad académica [...] nombrado por Decreto a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, entre los Catedráticos numerarios de universidad [...] oídos los órganos de Gobierno y el Patronato de la Universidad», le corresponde la «dirección, coordinación y supervisión de la vida universitaria», asistido por la Junta de Gobierno [arts. 77 y 85]. Al Gerente, «nombrado libremente por el Ministro de Educación y Ciencia [...] de conformidad con el Rector y oído el Patronato», se le encomienda la «gestión económico-administrativa de la universidad [...] y la ejecución de los acuerdos del Patronato» [art. 79]. Entre los órganos colegiados cuyas funciones habrían de desarrollar los estatutos de la universidad destacan: el claustro que sería «el supremo órgano corporativo de la universidad», en el que estarían debidamente representados profesores y alumnos, y cuya misión sería «asesorar al Rector» [art. 84]; la Junta de Gobierno, cuya principal función sería «asistir al Rector» [art. 85]; y el Patronato, «el órgano de conexión entre la sociedad y la universidad», de menos de veinte personas en el que estarían representados las corporaciones locales, los colegios profesionales, o personalidades de especial relevancia, entre otros [art. 83], y cuyas funciones, más allá de las establecidas por la propia LGE, las fijarían los propios estatutos de la universidad. Se establece, también, una Junta Nacional de Universidades «órgano asesor del Ministerio [...] para la coordinación de éstas, integrada por los Rectores y los Presidentes de los Patronatos», dentro de la cual el Consejo de Rectores tendría «el carácter de Comisión Permanente», y que estará asistido por los Decanos y Directores de Escuelas [art. 146].

mo (15). Además, si bien admite la Ley que dicho presupuesto prevea «una plantilla [de profesores] superior al número de plazas existentes en el momento de fijarla, al objeto de poder atender de un modo flexible a las necesidades de la enseñanza» de cada disciplina [art. 114.4], se reserva al Gobierno la aprobación del Reglamento que regulará «el ingreso en los distintos cuerpos universitarios» [art. 114.6]. El legislador era plenamente consciente de que el previsible aumento de la demanda de educación superior, derivado en parte de la ampliación de la enseñanza no universitaria que desencadenaría la propia LGE, haría crecer el número de profesores, cuyas retribuciones, junto a las del personal administrativo, constituirían el grueso del gasto en las universidades, y no cedió ni sus competencias ni su responsabilidad en el proceso de definición de las plantillas de la universidad, si bien la selección académica de los futuros profesores universitarios quedaba en manos de los claustros académicos [arts. 113-120]. Se limitó a retocar el sistema existente, basado en las oposiciones públicas que regían el acceso a la función pública, con el fin de garantizar la coexistencia de diversas corrientes académicas, la cualificación de los jóvenes profesores ayudantes, que debían pasar unas pruebas previas a su contratación por un máximo de 4 años y de la que solo estaban excluidos «aquellos profesionales que, por el sistema de ingreso en su profesión, ya hayan hecho constar sus conocimientos» [art. 119.2], e incluso la contratación temporal de extranjeros quienes, previa aprobación por parte del MEC, podrían tener «contratos indefinidos» sin llegar a adquirir la condición de funcionarios del Estado [art. 120]. Las previsiones se cumplieron, y el crecimiento exponencial en el número de los estudiantes universitarios fue acompañado de un crecimiento igualmente exponencial en el número de los profesores, los famosos penenes (Profesores No Numerarios) que tanta influencia tendrían en el diseño y, muy especialmente, en la puesta en marcha de la reforma universitaria que trajo consigo la democracia.

Según la Ley General de Educación, el Ministerio de Educación y Ciencia, y a través suya el Gobierno, era el verdadero organismo de seguimiento y de control de las universidades. Este sistema de reparto de las funciones de gestión, por una parte, y de control o rendimiento de cuentas, por otra, se completaba con un elevado grado de autonomía académica en el diseño de las titulaciones, cuyos planes de estudio elaborarían las propias universidades, con materias obligatorias y otras optativas, según unas directrices del MEC [art. 37.3]; o en el establecimiento de «criterios de valoración para el ingreso en las distintas Facultades y Escuelas Técnicas Universitarias», de nuevo con la autorización previa del Ministerio de Educación y Ciencia. La ley tiene también ideas novedosas, como recomendar que se estimule «la participación activa de alumnos de cursos superiores como tutores auxiliares;» o que se exploren nuevas vías de evaluación que completen o sustituyan a los exámenes finales [art. 38], recomendaciones que hoy nos resultan fami-

(15) La LGE establece que «[l]as universidades tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio y gozarán de plena capacidad para realizar todo género de actos de gestión y disposición, sin más límites que los establecidos por las leyes» [art. 63.3]. Entre otros límites, la propia Ley establece que el presupuesto anual de cada universidad deberá ser aprobado por el Gobierno, previo informe de los Ministerios de Educación y Hacienda. Entre sus ingresos, las universidades contarían con todos aquellos procedentes de subvenciones, donaciones, rentas, venta de activos [art. 65], e incluso tasas académicas. La cuantía de estas últimas la fijaría el Gobierno «a propuesta conjunta de los Ministerios de Educación y Ciencia y Hacienda» siempre por debajo «de los costes reales por puesto escolar» [art. 7.1 y Disposición Final Tercera].

liares pero que en el texto de 1970 carecen del dogmatismo actual; o que se establezcan departamentos, facultades, etc., en función de las necesidades de la docencia y la investigación, sin entrar en cómo se definen y organizan [art. 63].

La LGE, sin embargo, apenas llegó a implantarse en la universidad, si bien a su amparo tuvo lugar un crecimiento exponencial en el número de profesores y alumnos, que desembocó en unos años de conflicto en las aulas, con huelgas de PNN y cierres de las universidades, algunos de los cuales llegaron a durar varios meses (una nueva «cuestión universitaria»). La muerte de Franco en 1975 desató las expectativas de la comunidad universitaria, que pedía una gran reforma del marco institucional con el fin de que pudiera satisfacer las necesidades de una sociedad desarrollada y compleja como la española en un contexto de internacionalización de la enseñanza superior y la ciencia.

Desde entonces se han aprobado varias leyes de Universidades, y otras tantas de la Ciencia, además de un sinnúmero de disposiciones y Reales Decretos, lo que de por sí sugiere que, bien el diseño inicial, bien su puesta en marcha, no han sido los adecuados. Un proyecto de Ley Orgánica de Autonomía Universitaria, la LAU como era popularmente conocida, retirado por el Gobierno de UCD en 1982 tras varios años de agrias discusiones en las Cortes, facilitó la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria de 1983, firmada por José María Maravall y el PSOE, en un tiempo record y sin apenas debate parlamentario. Con independencia de las modificaciones posteriores, la LRU es la verdadera responsable de la situación actual del Sistema Universitario Español.

El preámbulo de la LRU es impecable y justifica la existencia de la universidad contemporánea con «tres funciones básicas que de cara al siglo XXI debe cumplir esa vieja y hoy renovada institución social que es la Universidad española»: «el desarrollo científico, la formación profesional y la extensión de la cultura». En él se afirma sin ambages que la universidad es «la institución social mejor preparada para asumir hoy este reto del desarrollo científico-técnico», según «la experiencia de otros países próximos nos enseña», y por tanto la institución que puede garantizar «la incorporación de España a las sociedades industriales avanzadas [que] pasa necesariamente por su plena incorporación al mundo de la ciencia moderna, de la que diversos avatares históricos la separaron casi desde sus comienzos». La LRU persigue devolver la autonomía a la universidad «pues solo en una Universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre» y espera que de ella surja «una *diversificación entre las Universidades, que estimulará, sin duda, la competencia entre las mismas para alcanzar los niveles más altos de calidad y excelencia*». En opinión del legislador, además «[e]l profesorado y los alumnos tienen [...] la clave de la nueva Universidad» y «de nada servirá ninguna Ley si ellos no asumen el proyecto de vida académica que se propone, encaminada a conseguir unos centros universitarios donde arraiguen el pensamiento libre y crítico y la investigación». Se llega incluso a afirmar explícitamente que la Ley está «vertebrada por la idea de que *la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria*». Con este fin, la LRU atribuye a la autonomía de la universidad,

entre otros cometidos, la «capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado» [tít. V]. El preámbulo de la Ley es muy claro al respecto:

«la libertad académica (de docencia y de investigación), [es el] fundamento, pero también límite de la autonomía de las universidades, que se manifiesta en la autonomía estatutaria o de Gobierno, en la autonomía académica o de planes de estudio, en la autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos y, finalmente, en la capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado dentro del respeto de los principios de méritos, publicada [*sic*] y no discriminación que debe regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado.»

Sin embargo, la «autonomía académica» quedó anulada de hecho en las *Disposiciones Transitorias* de la LRU, de las cuales ocho de un total de trece garantizaban la continuidad en la universidad, e incluso la promoción, de muchos de los profesores universitarios que ya lo eran en ese momento. La universidad de la democracia había caído en manos de «islas de poder» incluso antes de la aprobación de la LRU, que se limitó a ratificar esta cesión. ¿Cómo se gestó esa cesión y qué consecuencias ha tenido para el actual sistema universitario español?

III. DE LA LEY A LA LEY: LA SELECCIÓN Y PROMOCIÓN DEL CLAUSTRO UNIVERSITARIO EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

«No debe incurrirse en el error de encomendar a la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas responsabilidades que son propias de cada Universidad. Esta debe gozar de autonomía para la ordenación de la vida académica, pero en justa correspondencia debe asumir también el riesgo y las responsabilidades inherentes a la facultad de decisión y a la libertad» afirma en su preámbulo la LRU. Y continúa, «[s]ólo así la institución universitaria podrá ser un instrumento eficaz de transformación social, al servicio de la libertad, la igualdad y el progreso social para hacer posible una realización más plena de la dignidad humana». Pese a estas declaraciones de intenciones, la LRU, en la mejor tradición hispana, es intervencionista y reglamentista en lo relativo a la selección del profesorado.

La LRU garantizaba la autonomía académica en la selección de las plantillas universitarias, pero introducía algunos controles frente a un posible mal uso de dicha autonomía debido a presiones internas que pudieran hacer peligrar el respeto a los principios de mérito y capacidad en la selección del PDI. Los artículos 41.1 y 41.2 establecían que los concursos de acceso garantizarían «en todo momento, la igualdad de condiciones de los candidatos, y el respeto a los principios de mérito y capacidad de los mismos», gracias al hecho de que «los procedimientos para la designación de los miembros de las Comisiones se basar[ían] en criterios objetivos y generales, garantizando la competencia científica de los mismos». En aras de la autonomía académica, la Ley autorizaba a las universidades a nombrar dos miembros de cada Tribunal, según la categoría de la plaza en disputa, si bien reservaba al Consejo de Universidades el nombramiento de los tres restantes (arts. 37.3 y 38.3). De esta forma, en caso de discrepancias en la valoración de los candidatos, la decisión recaía en aquellos miembros de la comisión que no pertenecían a la universi-

dad cuya plaza se dirimía. El nombramiento de los tribunales dejaba la selección del PDI en manos ajenas a la universidad que convocaba la plaza, de hecho, en manos de la competencia. Algunas dudas sobre la capacidad de la universidad de ejercer su autonomía con responsabilidad debía tener el legislador cuando introdujo esta extraña fórmula. A esta cautela se añadió una adicional, que sin embargo era práctica común en los mejores sistemas universitarios del mundo donde una regla no escrita pero aceptada por todos limitaba la auto contratación de sus doctores y, muy especialmente, su acceso a puestos de promoción, el *tenure track* (16). Ninguna de estas dos restricciones funcionó, sin embargo: los tribunales votaron mayoritariamente a favor del candidato local en un *quid pro quo* nunca hecho explícito que beneficiaba al *status quo* en todas las universidades, aunque en detrimento del debido respeto a los principios de capacidad y mérito; y, se amañaron «contratos amistosos» de intercambio a fin de sortear la norma contra la auto contratación automática. En lugar de competir entre ellas por atraer talento, las universidades acordaron facilitar la endogamia como parecía haberse maliciado el propio legislador al introducir estas cautelas en la Ley.

El primer paso, decisivo, en esa dirección lo había dado la propia LRU a través las Disposiciones Transitorias, una verdadera enmienda a la totalidad. La Disposición Transitoria 7.^a1 transformó «en plazas de Catedráticos de Universidad las plazas de Profesores Agregados de Universidad» vacantes en ese momento o que lo fueran a estar en el futuro, y la 7.^a2 integró «en el Cuerpo de Catedráticos de Universidad, y en sus propias plazas, los Profesores Agregados de Universidad que ocupen plaza en propiedad a la entrada en vigor de la presente Ley y quienes obtengan plaza de Profesor Agregado de Universidad por concurso-oposición o por concurso de traslado convocado con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley» (17). Estas disposiciones antepusieron los intereses de unos Agregados sobre otros en el acceso a la condición de Catedráticos al primar la localización –dónde estaba cada uno en el momento de aprobación de la ley– sobre el mérito –quién era el más cualificado para acceder a cada plaza en condiciones de libre competencia. Las Disposiciones Transitorias permitieron y legitimaron la captura de la universidad por intereses privados –en este caso, los de los agregados. Esta captura la orquestaron y controlaron los propios profesores universitarios que habían sido elegidos Diputados a Cortes, donde defendieron sus intereses corporativos por encima de los intereses de la institución universitaria. El entonces Presidente del

(16) «No podr[ían] concursar a plazas de Profesor Titular de Universidad quienes hubieran estado contratados durante más de dos años como ayudante en la Universidad a la que corresponda dicha plaza. Quedan[do] exceptuados de esta exigencia quienes durante un año o más hubieran realizado tareas de investigación o hubieran sido ayudantes en otra u otras Universidades españolas o extranjeras, o hubieran estado en la situación prevista en el apartado 4 del artículo 34» (art. 37.4). Esta cautela que impedía la promoción interna, fue derogada por Real Decreto para «ajustar la norma a la realidad», en palabras del entonces Secretario de Estado, Manuel Jesús González.

(17) Para aquellos que no estaban en la universidad en la que querían quedarse, la LRU estableció la Transitoria 7.^a3: «En todo caso, los Profesores Agregados de Universidad que así lo deseen podrán solicitar ser excluidos de la aplicación de esta disposición transitoria y quedarán en situación a extinguir. Dichos Profesores Agregados, no obstante, *podrán participar en los concursos de méritos para cubrir plazas de Catedráticos que se convoquen y tendrán todos los derechos académicos inherentes a la condición de Catedrático*». Las demás Transitorias hacen referencia a las condiciones en las que permanecerían en la universidad otros colectivos –no a título individual, por sus méritos– sino por su pertenencia a un cuerpo determinado: profesores de escuelas universitarias, de secundaria, etc.

Congreso y varios altos cargos del ministerio fueron algunos de los beneficiarios de esta medida. Se inició entonces un estrecho vínculo entre partidos políticos y claustros universitarios encaminado a la defensa de los intereses particularistas de unos pocos, vicio de origen que ha condicionado *el uso de la autonomía académica* hasta hoy.

Los profesores contratados, los llamados penenes— fueron los segundos beneficiarios, tras los agregados, de la nueva legislación. La LRU les garantizó la continuidad, y a algunos de ellos, incluso la promoción a funcionarios públicos en sus propios puestos. La Ley delegó la decisión de concedérsela o no a la universidad (18), pero reservó al Estado la potestad de darles la condición de funcionarios mediante unas «oposiciones virtuales y restringidas» las llamadas «pruebas de idoneidad», abiertas a quienes cumplieran una serie de requisitos de carácter meramente administrativo (19). Las universidades fueron incapaces de aplicar el sano principio académico del «up or out», es decir, o se asciende, en este caso a la condición de funcionario, o se abandona la universidad. La promoción automática de agregados a catedráticos *en su propia universidad*, había minado su autoridad moral para decidir sobre la continuidad de los jóvenes contratados, por lo que primaron los mismos criterios de pertenencia a la universidad por encima de los de mérito. Los candidatos que no superaron los filtros académicos aplicados por los tribunales de idoneidad permanecieron en la universidad y accedieron a la condición de funcionario más tarde, siguiendo la otra vía que la propia LRU había habilitado, aunque no expresamente para ellos como la idoneidad: una oposición pública, con requisitos menos exigentes que las antiguas oposiciones, y en las que al menos dos miembros del Tribunal, el Presidente y un vocal, eran nombrados por la propia universidad que convocaba la plaza. Se inició así el acuerdo no escrito por el que los tres miembros «de fuera» se limitaban a corroborar la decisión de los dos miembros locales del tribunal. Había caído la primera cautela de la LRU frente a un uso corporativista de la autonomía de selección del PDI.

La LRU, a través de las Disposiciones Transitorias que determinaron la selección de los primeros claustros de la nueva universidad, consolidó las diferencias de nivel académico que existían en la universidad del franquismo: aquellas disciplinas que ya destacaban y habían incorporado a jóvenes investigadores de talento y con buena formación, siguieron el camino de la excelencia; aquellas en las que imperaba la mediocridad, no salieron de ella. Estas diferencias se dieron tanto entre las distintas facultades de una misma universidad, como entre universidades. En gene-

(18) La Disposición Transitoria 9.^a1 autorizaba «a las Universidades a *contratar a todo el personal docente e investigador que, con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, prestase servicios en la Universidad*».

(19) 9.^a2. «El Ministerio de Educación y Ciencia convocará en el plazo de seis meses desde la publicación de esta Ley, *pruebas de idoneidad para acceder a la categoría de Profesor Titular de Universidad*, en las que podrán participar los profesores que el 30 de septiembre de 1983 llevasen cumplidos cinco cursos académicos de docencia universitaria o investigación, y que el 10 de julio de 1983 estuvieran en posesión del título de Doctor y se hallasen desempeñando las funciones de interinos o contratados en los niveles de Profesor colaborador regulado por Orden Ministerial de 21 de octubre de 1982, Profesor Adjunto, Agregado o Catedrático de Universidad, estableciéndose en dicha convocatoria las condiciones de su realización. Quienes superen esta prueba, en la que se evaluará la capacidad docente e investigadora, así como el historial académico de los candidatos, *serán nombrados Profesores Titulares de Universidad con destino en la Universidad en la que prestaban sus servicios como contratados o interinos*.»

ral las disciplinas de Ciencias, menos politizadas, y las universidades autónomas fundadas en los setenta junto a algunas de las nuevas universidades de los ochenta –la Pompeu Fabra, la Carlos III, la de Alicante, etc.– mantuvieron plantillas mejor cualificadas, y se situaron rápidamente a la cabeza de los *rankings* internacionales. En todas ellas había habido un proceso competitivo en la selección de sus primeros profesores, quienes marcaron la tónica de las contrataciones posteriores (20).

Fue la situación de partida, sancionada y consolidada en las Disposiciones Transitorias de la LRU, y no el grado de autonomía académica contemplada por la propia Ley, la que determinó el futuro de la universidad española. La LRU no consiguió su propósito de «refundar» la universidad de la democracia sobre unas bases sólidas basadas en una bien entendida autonomía académica de la que el primer paso es garantizar el acceso a la universidad a los mejores investigadores y profesores. A diferencia de las Cortes franquistas, que se hicieron el harakiri y cedieron el paso a una nueva generación de diputados para diseñar y poner en marcha la transición política, los claustros franquistas, dominados en ese momento por partidos de izquierdas, introdujeron, a través de las Disposiciones Transitorias de la LRU, mecanismos que hicieron imposible esa refundación: la Ley no rompió la inercia histórica. Antes al contrario, la consolidación masiva de los claustros universitarios, que en la década de los setenta habían crecido exponencialmente sin filtro alguno de calidad, condicionó *de facto* el futuro de la universidad. La *autonomía académica*, la que había de garantizar el proceso de selección y promoción de los profesores, el principal activo de la universidad para poder cumplir sus distintas misiones, se convirtió en *autonomía corporativa* –el derecho de los profesores a establecer sus propios criterios de selección en el acceso y la promoción.

IV. LOS GRUPOS DE PODER EN LAS MODIFICACIONES DEL MARCO LEGAL DE ACCESO Y PROMOCIÓN

Ninguno de los tres requisitos internos que según Portes debe cumplir un buen marco institucional se cumplió: no se han aplicado, de forma sistemática, criterios de meritocracia en el reclutamiento y la promoción de su personal, lo que ha resultado en la aparición y consolidación de prácticas corruptas al servicio de intereses particulares, y, evidentemente, han aparecido fuertes «islas de poder» cuyo objetivo primordial ha sido subvertir las reglas institucionales en favor de sus intereses particulares y en detrimento de los institucionales. Esto ha impedido, además, que se cumplan los requisitos externos que hubieran dado solidez a la institución. Así, en lugar de buscar alianzas externas para resistir a las presiones internas y para potenciar la capacidad de la universidad de cumplir las necesidades sociales, los *lobbies* internos se convir-

(20) Entre las universidades de nueva creación que no siguieron ese modelo de búsqueda de la excelencia en la selección de sus claustros, destaca la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, que se creó para resolver, una vez más, un problema de estabilidad laboral de profesores adscritos a varios centros universitarios. De hecho, existen fuertes diferencias entre los Departamentos que surgieron así, los de Ciencias Sociales entre otros, y los de Ciencias e ingenierías que siguieron otros criterios de selección.

tieron en *lobbies* de presión frente a su socio preferente, el Estado, del que depende tanto el marco institucional como la financiación de la universidad.

Desde la aprobación de la LRU, todos los cambios legales que se han aprobado han sido el resultado de la tensión entre dos corrientes enfrentadas dentro de las propias universidades: una mayoritaria que ha presionado para eliminar los escasos y debilitados controles que garantizaban un sistema meritocrático en la selección y en la promoción del PDI; y otra minoritaria, orientada a la investigación como base de una docencia de calidad, y más proclive a establecer y seguir procesos de contratación abiertos, competitivos y aceptables internacionalmente. Por supuesto, al tiempo que las Universidades reclamaban más autonomía, exigían más financiación pública. Mucho se ha discutido o escrito sobre el alcance de la endogamia en la universidad española actual. Las cifras sobre el nivel de auto reclutamiento no dejan lugar a dudas: entre 2013 y 2017 el porcentaje de PDI que se había doctorado en la universidad en la que había conseguido plaza de profesor era superior al 70 %, siendo mayor entre los contratados que entre los funcionarios –un 75,5 frente a un 73,4 en el curso 2016-17– lo que pone de manifiesto que la elevada endogamia, lejos de disminuir, tiende a aumentar con el tiempo (21). Esta situación pone en entredicho el uso que los claustros han hecho de su autonomía académica. La LRU sentó las bases de la endogamia actual y los cambios legislativos posteriores la han consolidado y agravado.

La disensión dentro de la universidad surgió de inmediato. No todos los profesores estaban de acuerdo con la deriva que estaba tomando la institución y reclamaron medidas para corregirla y recuperar el espíritu de la Ley. Se inició así una dinámica que ha pervivido hasta nuestros días en la que una minoría «ilustrada» pide que se incentiven las buenas prácticas, mientras que la mayoría se limita a exigir mayor autonomía sin especificar para qué. El proceso no ha sido lineal, ha habido avances y retrocesos, pero la partida la ha ganado la mayoría consolidada durante la Transición, la que ha permitido (y conseguido) la patrimonialización de los claustros universitarios.

Como era de esperar, las áreas y los departamentos más competitivos –las Ciencias en general– han encabezado las reformas encaminadas a restablecer las buenas prácticas en el uso de la autonomía académica. Sus actuaciones han tenido lugar en los márgenes del sistema como el establecimiento de incentivos a la investigación –los sexenios–, la puesta en marcha de programas de captación de talento –como los programas Ramón y Cajal, i3, ICREA o Serra Húnter– o la libertad de definición de las titulaciones. Tan solo en una ocasión los cambios llegaron al propio proceso de selección de PDI: con la LOU de 2001. Empecemos por este último, el intento fallido de mayor alcance hasta la fecha.

Tras casi 20 años desde la aprobación de la LRU, la LOU de 2001 intentó corregir el uso corporativo de la autonomía académica estableciendo una clara separación entre el proceso de «acreditación» o «habilitación» de los candidatos a un determinado nivel académico –profesor contratado, titular, catedrático, etc– mediante un «sistema de selección más abierto, competitivo y transparente, que mejorará la calidad a través de un proceso de habilitación que otorga prioridad a los méritos docentes e investigadores de los candidatos, garantiza la objetividad en las pruebas de

(21) *Informe CYD 2017*, p. 47.

selección del profesorado» y el proceso de «selección» o incorporación a una determinada universidad de dichos habilitados, con lo que se «respetaba la autonomía de las Universidades al establecer éstas los procedimientos de acceso a los cuerpos docentes, según su programación y necesidades, de los profesores que hayan sido habilitados» (Preámbulo). El candidato de la casa debía superar una habilitación pública previa para poder tener un contrato indefinido o acceder a la función pública en cualquiera de las figuras que contemplaba la Ley, más amplias que las de la LRU. Un tribunal de siete miembros de un área de conocimiento, elegidos por sorteo entre quienes cumplieran un mínimo de cualificación medida por un determinado número de sexenios de investigación –2 para cátedras y 1 para titulares–, decidiría el concurso, que tendría lugar en la universidad a la que perteneciera su presidente –según una enmienda introducida por CiU. Esta medida contó con el apoyo de los sectores más dinámicos y abiertos de la universidad, y encontró una fortísima resistencia entre todos los demás, los grupos mayoritarios, que temían ver cercenada su capacidad de controlar el sistema de selección y promoción del PDI. También fue apoyada la LOU por los responsables de una Comunidad Autónoma, Cataluña, de la que era entonces Consejero de Universidades Andreu Mas-Colell, en contra del sentir mayoritario de las universidades catalanas que llevó a Jordi Pujol, entonces Presidente de la Generalitat a afirmar que «cuando las circunstancias lo permitan, suprimiremos la habilitación [del profesorado]» (22).

La reacción no se hizo esperar. Según datos oficiales de la Secretaría de Estado de Universidades, las autoridades universitarias convocaron «un 43 % más [de plazas] en 2001 que en el mismo periodo del año anterior» (23), teóricamente en cumplimiento del *Acuerdo de promoción y estabilidad del profesorado universitario* de enero de 2003, firmado por Mariano Rajoy como Ministro de Educación y por las comunidades autónomas como responsables de la financiación de las universidades públicas. El entonces presidente de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), Saturnino de la Plaza, levantó la voz contra la moratoria del gobierno a la convocatoria *express* de plazas de titular de universidad. Se iniciaron protestas, y se publicaron manifiestos a favor y en contra de la reforma, siendo estos los que mayor número de firmantes recabaron; se recogieron unas 6.500 firmas contra la LOU (24). Se habló incluso de desobedecer la Ley. En un comunicado, la Junta de Gobierno de la Universidad Carlos III, presidida Gregorio Peces-Barba quien había comentado que «no sería extraño que algunas universidades desobedecieran», se opuso a la disolución de los claustros «por entender que, en cuanto máximo órgano de representación de la comunidad universitaria, constituye el sustento de la legitimidad del Gobierno de las Universidades y, por ello, *idóneo*

(22) *El Mundo*, 8 de noviembre de 2001. CiU votó favorablemente a la Ley Orgánica de Universidades (LOU) porque, en opinión de sus dirigentes incrementaba el autogobierno de Cataluña y les permitiría elaborar una «ley universitaria propia», pero los rectores catalanes se opusieron a ella. PÉREZ DE PABLOS, S., «La reforma de la universidad: El PP aprueba la Ley de Universidades con el apoyo de los nacionalistas catalanes y canarios», *El País* 1 de noviembre de 2001.

(23) SIMÓN, P., «Las universidades sacan un 43 % más de puestos de profesores funcionarios que en 2000 para evitar las pruebas de acceso de la LOU», *El Mundo*, 23 de octubre de 2001.

(24) También se movilizó a los estudiantes de secundaria contra una Ley que, según decían, era «reaccionaria», y «privatizaba» la universidad, consignas habituales sin contenido real, y además endurecía el proceso de acceso, con el objetivo de reducir el elevado fracaso escolar. Hubo una huelga secundada por un millón de estudiantes de secundaria, un tercio del total.

desde su actual composición para llevar adelante los mandatos de la futura ley» (25). La Junta de Gobierno de la Universidad Carlos III sabía lo que decía: su Rector había sido Presidente de las Cortes cuando se aprobó la LRU, que permitió a los claustros del franquismo pilotar la transición a la universidad de la democracia. La Conferencia de Rectores (CRUE) y los sindicatos CCOO y UGT intervinieron al unísono para solicitar cambios en la LOU en su tramitación en el Senado e iniciar una serie de protestas que se mantuvieron durante el mes de noviembre (26). La universidad trasladaba la presión a la calle, y la encomendaba a los alumnos, para mantener, no ya su autonomía académica que no era cuestionada, sino para evitar que se limitara el «mal uso» que estaba haciendo de ella. La protesta se encomendó a los grandes perjudicados por el mal uso de la autonomía académica que la Ley quería corregir: los estudiantes a quienes los responsables universitarios han recurrido muy a menudo en defensa de sus intereses. Si las anteriores *cuestiones universitarias* de 1864 y 1875, como las de 1956 y 1965, pedían autonomía de cátedra frente a controles externos de carácter político e ideológico, de hecho la organizada en 2001 defendía una autonomía corporativa, no académica.

La introducción de una habilitación previa y externa a la universidad de la LOU ha sido el único intento, aunque fallido, de frenar el uso corporativo de la autonomía académica. La medida, con rango de Ley Orgánica, garantizaba la autonomía de las universidades para seleccionar su personal –Artículo 62.1–, pero respetando unos criterios mínimos de cualificación que debían fijar, en oposiciones públicas y abiertas, miembros destacados de las propias universidades, libres de las presiones de las «islas internas de poder» –arts. 57 a 61 (27). Era la única vía posible para garantizar los derechos de los candidatos a una selección que primara el mérito en condiciones de igualdad, por una parte, y para proteger al sistema universitario de los intereses particulares que le impedían seleccionar al PDI que necesitaba para cumplir satisfactoriamente su misión, por otra. En apenas 5 años, sin embargo, el Estado cedió a la presión de los intereses particulares, mayoritarios en los claustros, y aprobó una nueva Ley Orgánica de Universidades en 2007 cuyo objetivo prioritario fue suprimir la habilitación previa y devolver el control absoluto sobre el proceso de selección a las universidades. Para ello se valió de un instrumento de control introducido por la propia LOU de 2001, mal diseñado y peor implementado: la ANECA, Agencia Nacional de Evaluación y Calidad y Acreditación, a quien se asignó la labor de habilitación previa.

Las condiciones en que dicho control pasó a ejercerse han desvirtuado completamente el sistema. Desapareció la evaluación pública, ante un tribunal externo, y se acordó que «la acreditación ser[ía] llevada a cabo mediante el examen y juicio sobre la documentación presentada por los solicitantes,» es decir, se eva-

(25) *Revista Vivat Academia*, Histórico Año IV, ISSN: 1575-2844, noviembre 2001, núm. 30, documentos de protesta contra la aplicación de la LOU de 2001.

(26) *El Mundo*, 6 de noviembre de 2001.

(27) LOU 2001, Artículo 62: Procedimiento para la habilitación. 1. Las Universidades públicas, en el modo que establezcan sus Estatutos y en atención a las necesidades docentes e investigadoras, acordarán las plazas que serán provistas mediante concurso de acceso entre habilitados, a cuyo efecto lo comunicarán a la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria, en la forma y plazos que establezca el Gobierno.

luaba un currículum no un candidato en persona (28). Un Decreto posterior (Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre), fijó los criterios que habían de seguir las comisiones de acreditación así como los baremos correspondientes a cada criterio: investigación, docencia y gestión. El sistema «equipara al investigador normal y al excepcional» con lo que ha desincentivado a los jóvenes doctores que «en lugar de tratar de ampliar conocimientos en otros centros como *post-doc*, se [han] apuntado a *okupar* cargos en todo tipo de comisiones inútiles y a dar clases (la docencia se mide «a peso») con el único objetivo de obtener puntos para el baremo» (29). Ningún sistema universitario eficaz tiene en cuenta estos criterios, porque no contribuyen a mejorar la capacidad de la universidad de formar buenos titulados superiores y de generar conocimiento, dos de las principales razones que justifican su existencia (30). Así, las reformas introducidas por el PSOE para eliminar los controles de la LOU del PP, intentan mantener una apariencia de separación de poderes en el proceso de selección de los profesores, entre la evaluación de los candidatos supuestamente garantizada por una Agencia teóricamente independiente con criterios aparentemente objetivos y fácilmente medibles y contrastables, «al peso», y la contratación por cada universidad en función de sus necesidades de PDI. Los criterios de evaluación aprobados, coincidentes con los defendidos por rectores y sindicatos, y las invitaciones que desde los órganos de gobierno se hacen a sus profesores para que participen como evaluadores «a fin de defender a los nuestros,» ponen de manifiesto que la ANECA es un organismo externo, en la forma, pero dependiente de las propias universidades, en el fondo (31). Más tarde, las dificultades de muchos profesores contratados para alcanzar una evaluación positiva en la ANECA llevó a las universidades a presionar a los gobiernos de las CCAA para que pusieran en marcha agencias de evaluación propias, con criterios aún más laxos que los de la ANECA. Surgieron así las *anequillas* autonómicas, otro instrumento de presión de las universidades.

(28) Artículo 57.1. «El acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios mencionados en el artículo 56.1 exigirá la *previa obtención de una acreditación nacional* que, valorando los méritos y competencias de los aspirantes, garantice la calidad en la selección del profesorado funcionario. [...] 2. *La acreditación será llevada a cabo mediante el examen y juicio sobre la documentación presentada por los solicitantes*, por comisiones compuestas por al menos siete profesoras y profesores de reconocido prestigio docente e investigador contrastado pertenecientes a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios». Además, podrían «formar parte de estas comisiones expertos de reconocido prestigio internacional o pertenecientes a centros públicos de investigación».

(29) AZCÁRRAGA, J. A., *La Reforma Universitaria: una defensa del Informe (12-II-2013) de la Comisión de Expertos con reflexiones personales, datos y notas históricas para el futuro*, FEDEA, [https://www.fedea.net > uploads > 2016/03 > WEDU0316-azcarraga-defensa 2015.pdf](https://www.fedea.net/uploads/2016/03/WEDU0316-azcarraga-defensa2015.pdf) y <http://j.a.de.azcarraga.es/>, p. 10.

(30) De la pérdida de talento dan fe las asociaciones de investigadores españoles en el extranjero con varios centenares de miembros cada una de ellas: Society of Spanish Researchers in the UK, Científicos Españoles en Bélgica, Spanish Researchers in Australia-Pacific, Científicos Españoles en Japón, Españoles Científicos en USA, Sociedad de Científicos Españoles en la República Federal de Alemania, etc... Independientemente de sus méritos estrictamente académicos, la mayoría de estos jóvenes investigadores no obtendrían la acreditación de ANECA, sesgada a favor de confusos e inútiles criterios de docencia y de gestión. La verdadera renovación docente, a la que ANECA pretende prestar especial atención, solo puede venir de quienes han conocido y han trabajado en entornos distintos al nuestro.

(31) Mi universidad envió una carta en estos términos a todos los profesores que podían ejercer de evaluadores.

Los demás intentos de corregir el sesgo endogámico y anti-mérito predominante, han sido parciales y se han situado en los márgenes del sistema. Quizá por ello han sobrevivido, si bien todos ellos han sido domeñados por modificaciones posteriores y parciales. Las iniciativas han sido muchas y su éxito, como mecanismos de selección, repatriación y atracción de talento, indudable. La condición que las define es que, en todas ellas, la entidad convocante –gobierno central o CCAA– debe aportar fondos adicionales para cubrir los gastos de estos profesores total o parcialmente, ya que las propias universidades *no siguen estos criterios de selección con sus propios fondos*, fondos que, no olvidemos provienen de transferencias del presupuesto público en un 80%. Dada la significativa diferencia en la cuantía de los fondos dedicados a uno y otro proceso de selección, difícilmente pueden estas medidas alterar la composición de los claustros universitarios, lo cual no ha sido óbice para que las universidades utilicen todos los mecanismos a su alcance para limitar sus posibles efectos (32). Las iniciativas han ido en una doble dirección: incentivar el rendimiento de los propios profesores, a través de los sexenios, y atraer talento a los claustros.

Entre otros programas destaca el Ramón y Cajal (33). En sus 10 primeros años, entre 2001 y 2010, se habían presentado al programa Ramón y Cajal 11.658 candidatos para incorporarse a más de 300 centros de investigación y universidades, de los cuales un 84% eran españoles y un 25% residían fuera de España. Incluso entre este colectivo, más abierto que el de quienes son directamente contratados por la universidad, un 40% se había doctorado en el centro para el que solicitaba la beca, y un 21% adicional había realizado estancias o disfrutado de algún contrato previo en dicho centro. Solo un 16% de los candidatos no había tenido ningún tipo de contacto previo con el centro al que solicitaba adscribirse, no había publicado como coautor con algún investigador de la casa o no había participado en algún proyecto de investigación menor. Es decir, pese a considerarse a los Cajales incorporaciones abiertas, atípicas en el mundo universitario, de hecho ni siquiera ellos lo son tanto. Aun así, el proceso de selección era más abierto y competitivo: el 24% de los Cajales era autor principal de al menos 5 publicaciones en revistas situadas en el primer cuartil de su disciplina, y un 75% de ellos obtuvo financiación competitiva. Es más, el 94% de los que lo solicitaron obtuvieron una evaluación del Programa i3 –Programa de Incentivación de la Incorporación e Intensificación de la Actividad Investigadora–, puesto en marcha unos años más tarde, que les permitía la renovación de contrato como investigador senior. Esta renovación se hacía de nuevo con financiación ajena a la universidad, a pesar de lo cual apenas un 48% encontró una plaza estable en ella al terminar su contrato Ramón y Cajal. En cualquier caso, el programa Ramón y Cajal reforzó equipos de investigación previamente existentes –casi el 90% de los Cajales– aunque tuvo una incidencia muy limitada sobre la apertura de nuevos campos de investigación. No sorprende que solo un 55% de los centros

(32) Entre otros se han puesto dificultades al acceso a la docencia o a la gestión de estos investigadores, a fin de reducir sus posibilidades de obtener la acreditación de ANECA que les permitiría competir al término de sus contratos por las plazas estables convocadas por las universidades.

(33) El programa Ramón y Cajal, como otros dirigidos a investigadores en distintos momentos de su carrera académica –el Torres Quevedo para la incorporación de jóvenes doctores, o el i3 para la consolidación de investigadores seniors, entre otros– han sido puestos en marcha dentro de los distintos Planes plurianuales de investigación, y no dentro del ámbito de actuación de las universidades propiamente dicho.

que tuvieron Cajales durante esa época, considerasen que este programa era relevante para su estrategia relativa a su plantilla de investigadores (34).

En Cataluña ha habido varias iniciativas de gran éxito: el ICREA, Institución Catalana de Investigación y Estudios Avanzados, creado en 2001 como «fundación financiada por el gobierno catalán [...que] nació en respuesta a la necesidad de nuevas fórmulas de contratación que permitieran competir en igualdad de condiciones con otros sistemas de investigación, orientándose a la contratación del personal científico y académico más extraordinario y de mayor talento;» y, más recientemente, el Plan Serra Hünter cuyo objetivo es «la incorporación a las universidades públicas catalanas de personal docente e investigador *altamente cualificado y con méritos homologables a los de los estándares internacionales* [...dentro] del Plan de gobierno de la Generalitat de Catalunya» a través de convocatorias anuales, siendo la primera la de 2013 (35). Si la financiación de los ICREA corría a cargo de la Generalidad, es decir, suponía la aportación de fondos adicionales a la universidad que los acogiera, los Serra Hünter requieren que las universidades cofinancien los gastos de cada plaza convocada, sobre cuyo perfil también pueden opinar. Con la introducción de este requisito, se actúa directamente sobre la dualidad laboral fomentada por los anteriores programas, incluido el propio ICREA: el grueso del PDI contratado por la universidad siguiendo criterios de selección y promoción interna que no respetan necesariamente la igualdad en función de la capacidad y mérito, por una parte, y una minoría de investigadores –Ramón y Cajal, I3, Icrea's, Serra Hünter, etc.– seleccionados por el gobierno central y las CCAA en convocatorias abiertas y competitivas (36). El alcance de este programa puede ser significativo y estará determinado por la participación de cada universidad, lo que puede conducir en un futuro no muy lejano a un incremento en la diversidad y en la mejora de la calidad del sistema universitario de esta comunidad autónoma (37).

En relación con el problema que nos ocupa, lo interesante es comprobar que la configuración de las plantillas de las universidades está en manos de una «isla de poder» dominante, organizada en sólidos cárteles de ámbito nacional –la CRUE y los sindicatos– con capacidad de orquestar y encauzar el descontento de los alum-

(34) *10 años del Programa Ramón y Cajal, Informe de Resultados*, Ministerio de Ciencia e Innovación. Ministerio de Educación, 2011.

<http://www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.edc7f2029a2be27d-7010721001432ea0/?vgnnextoid=9aeb6040a30f3310VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=c7fd8357ad4cb210VgnVCM1000001a04140aRCRD>.

(35) Descripciones tomadas de las respectivas webs de ICREA y del Programa Serra Hünter.

(36) Hay iniciativas en otras CCAA como los IkerBasque. Durante mis años como responsable de universidades e investigación de la Comunidad de Madrid, fueron muchos los que me pidieron que pusiera en marcha un ICREA, es decir, un programa de recuperación e incorporación de talento en las universidades madrileñas. Consciente de los límites del programa, al actuar sobre los márgenes del sistema, la Comunidad optó por una doble vía de actuación: la implantación de un modelo de financiación por objetivos que incentivaba estas prácticas en el marco de las contrataciones de cada universidad, y la creación de los IMDEA, institutos de investigación que debían asumir estas prácticas de contratación y ser el puente para la llegada de talento a las propias universidades. Las dos vías fueron abandonadas tras mi marcha. El éxito de Cataluña es haber mantenido una política de universidades e investigación innovadora a largo plazo, incluso en contra de los *lobbies* universitarios, algo que la Comunidad de Madrid no supo hacer.

(37) La convocatoria internacional facilita a los interesados solicitar la acreditación a la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña, es decir, les facilita sortear una de las barreras de «acceso» a la universidad existentes en la legislación actual.

nos en beneficio propio. Estas alianzas le han permitido presionar y controlar la política estatal –mediante protestas en la calle, huelgas, etc– y así desvirtuar todo intento de mejorar el proceso de selección de los PDI. Las voces discrepantes con esta situación han hallado apoyo fuera de los claustros con carácter puntual, fundamentalmente en el Ministerio con competencias en investigación, pero carecen de las estructuras de poder consolidadas, internas y externas a la Universidad-rectorados y claustros universitarios, asociaciones de estudiantes y sindicatos, CRUE, etc– necesarias para imponer su criterio.

V. LA SOCIEDAD CIVIL: EL GRAN AUSENTE EN LA UNIVERSIDAD

Los primeros organismos de seguimiento de la actividad universitaria se crearon para evaluar y financiar la investigación en las postrimerías del franquismo (38). Más tarde se ampliaron y diversificaron. El objetivo era establecer y aplicar criterios objetivos de calidad para asignar fondos extraordinarios de financiación de la investigación –a través de la ANEP, Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva, creada en 1986– y un complemento salarial para quienes habían cumplido unos mínimos niveles de investigación –los sexenios adjudicados por la CNEAI, establecida en 1989 (39). Apenas unos años después de aprobada la LRU, el Gobierno decidió establecer complementos de productividad para los funcionarios, y Javier Solana, Físico y Ministro de Educación en ese entonces, diseñó un complemento doble para los profesores universitarios: los llamados quinquenios de docencia, que las universidades se apresuraron a otorgar automáticamente a todos sus profesores independientemente de sus méritos reales, y los sexenios de investigación, que administró directamente el Ministerio a través de la recién creada CNEAI, la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora. Tanto los quinquenios como los sexenios iban dirigidos a los profesores funcionarios, no a los contratados, por lo que no podían ser utilizados como filtro de los méritos mínimos exigibles para el acceso a la universidad (40).

No hubo ni negociación ni presencia alguna de rectores o sindicatos en la definición de los *sexenios*. Pero tampoco se intentó incorporar a la sociedad, a las empresas e instituciones cuyo futuro depende de su capacidad de innovar a partir de los avances en el conocimiento que genera la investigación. Los primeros Comités estuvieron en manos de científicos de reconocido prestigio que se arriesgaron a establecer criterios y, lo que es más difícil en nuestro país, a ser flexibles en su aplicación, emitiendo valoraciones personales sobre las publicaciones de sus cole-

(38) Ver el estudio de FERNÁNDEZ ESQUINAS, M.; DÍAZ CATALÁN, C., y RAMOS VIELBA, I., «Evaluación y política científica en España: el origen y la implantación de las prácticas de evaluación científica en el sistema público de I+D (1975-1994)», en GONZÁLEZ DE LA FE, T., y LÓPEZ PELÁEZ, A. *Innovación tecnológica, conocimiento científico y cambio social*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2011.

(39) En puridad ninguna de estas entidades tenía reconocida la condición legal de Agencia, aunque de hecho han funcionado como tales, con una eficiencia no igualada por la ANECA y las Anequillas.

(40) Durante mi etapa de gestión en la Comunidad de Madrid, defendí que los sexenios se abrieran a todos los profesores universitarios, incluidos los de universidades privadas, algo que hoy ya es una práctica aceptada.

gas, independientemente del medio donde hubieran sido publicadas (41). Lo que no supieron o no pudieron hacer fue estrechar lazos con esa sociedad civil a cuyos problemas debía dar soluciones la investigación, lo que hubiera consolidado la capacidad de actuación de la sociedad dentro del propio sistema universitario en el que era una fuerza minoritaria. Con el tiempo, y en respuesta a la presión interna desde los sectores contrarios a estos indicadores de calidad, su aplicación se ha automatizado y pervertido, hasta el punto de que hoy no se valoran los resultados de la investigación, el conocimiento verdaderamente generado, sino dónde se publica (42). Como lamentan los empresarios, en España se investiga para publicar y obtener sexenios, no para mejorar la productividad de las empresas del país. Ciertamente, la producción científica española se multiplicó hasta convertirse en un 3 % de la mundial; pero no mejoró, sin embargo, la calidad y el nivel de impacto de nuestras publicaciones, ni se incrementó la capacidad de arrastre económico de nuestros avances científicos, que sigue siendo escasa y, lo que es más grave, no crece (43). Este parco resultado se debe a la escasa o nula presencia de la sociedad civil en la definición de lo que se supone que debe ser un avance del conocimiento. La nueva Ley de la Ciencia de 2011 intentó corregir este sesgo y potenciar la capacidad de arrastre de la investigación sobre la economía nacional, e introdujo el sexenio *tecnológico*, que incorporaba las patentes y la capacidad de crear empresas de base tecnológica como criterio adicional de la productividad científica. Una interpretación muy restrictiva de lo que se entiende por innovación, limitó seriamente los efectos que la nueva Ley de la Ciencia podía haber tenido (44). Recientemente se ha aprobado un nuevo tipo de sexenio, el de *transferencia tecnológica* que, en su diseño actual, mina todo el sistema de incentivos a la investigación. Hoy las universidades llegan a organizar «desayunos» de transferencia tecnológica en los que se obtiene el certificado necesario para justificar el nuevo sexenio (45).

Medidas como los sexenios de investigación o el establecimiento de programas de captación de talento no han conseguido corregir unas prácticas de selección y promoción de sus profesores que son contrarias al espíritu de la legislación vigente –no res-

(41) Durante mis años como responsable de la política universitaria y de investigación de la Comunidad de Madrid, se introdujo un concepto innovador, el «sexenio relativo», hoy ampliamente utilizado bajo la denominación de «sexenio activo», que permitía la comparación entre investigadores de distintas generaciones. La medida no fue apoyada ni por los Rectores ni por los sindicatos.

(42) Se pueden ver las prolijas normas de cada Comité de evaluación, siguiendo unos criterios diseñados por expertos en Biblioteconomía con fines muy distintos a aquellos para los que se usa.

(43) Alonso Rodríguez Navarro hace un análisis crítico de la producción científica en términos de calidad en RODRÍGUEZ NAVARRO, A., «Research Assessment Based on Infrequent Achievements: A Comparison of the United States and Europe in Terms of Highly Cited Papers and Nobel Prizes», *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 2015, pp. 731-40.

(44) Artículo 25.5 de la Ley de la Ciencia, sobre «la evaluación del desempeño del personal investigador funcionario de carrera al servicio de los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado» que contempla «los méritos del personal investigador en los ámbitos de investigación, de desarrollo tecnológico, de dirección, de gestión o de transferencia del conocimiento». El Capítulo II de la Ley establece los mecanismos a través de los cuales se efectuará la «[t]ransferencia y difusión de los resultados de la actividad de investigación, desarrollo e innovación y cultura científica, tecnológica e innovadora» siguiendo criterios de control y verificación ajenos al verdadero proceso de transmisión del conocimiento.

(45) Es ilustrativa la presentación pública del Secretario General de Universidades, Dr. Pingarrón, el 8 de enero de 2019 en la Universidad Complutense sobre «La evaluación de la transferencia y el nuevo sexenio», https://www.youtube.com/watch?v=t_9uimXgTRM.

petan el mérito y la capacidad como criterios básicos– y no garantizan la incorporación a los claustros de los mejores candidatos. Algunas razones de esta anomalía las hemos explorado, entre otras la pérdida de autoridad moral para ejercer una autonomía académica responsable, que necesariamente implica un proceso fluido de entrada y salida del sistema, el *up or out* (ascenso o cese) del sistema anglosajón, consagrada en las Disposiciones Transitorias de la LRU. Esto dio lugar a la configuración de un lobby mayoritario dentro de la propia institución que procedió a la búsqueda de apoyos fuera de la institución: de ahí los acuerdos de colusión entre las distintas universidades, contraria a la diversidad que, según la Ley, era un importante objetivo, la colusión de los rectores con los sindicatos e incluso con las organizaciones estudiantiles, y, finalmente, la vinculación de las autoridades académicas con los partidos políticos. Este entramado de intereses contrarios a un ejercicio responsable de la autonomía universitaria no hubiera podido consolidarse si hubieran existido controles suficientes, e incentivos eficaces contra estas prácticas. De hecho, mientras el lobby dominante se afianzaba, los grupos minoritarios que estaban a favor de un uso responsable de la autonomía académica intentaron conseguir apoyos externos sólidos y diversificados, empresa fallida como hemos visto. El mantenimiento de la configuración institucional inicial y el ejercicio de la autonomía financiera contribuyeron a inclinar la balanza a favor del lobby dominante en la Universidad. La modificación de esta situación puede ser la clave para reformar la universidad hoy.

VI. LA AUTONOMÍA FINANCIERA COMO PALANCA DE CAMBIO DEL MARCO INSTITUCIONAL

La aparición y consolidación de lobbies internos que han capturado la universidad en beneficio propio no hubiera sido posible sin la concurrencia de otros factores. Entre ellos destacan dos. En primer lugar, la autonomía de gobierno, que ha puesto todos los resortes de poder en manos del lobby mayoritario –resultado de aplicar el concepto democrático de un hombre un voto al gobierno de las universidades– en ausencia de mecanismos de control de resultados verdaderamente eficaces. En segundo lugar, la autonomía financiera basada en un sistema de transferencias de fondos públicos sin vinculación alguna a la consecución de objetivos concretos y medibles. Los Consejos Sociales, a quienes teóricamente correspondería ejercer el control, están en manos de las propias universidades, sin canales de acceso a la información relevante, por una parte, ni instrumentos de decisión eficaces, por otra. Hoy se reclaman cambios en el sistema de gobernanza de las universidades cuya aprobación y puesta en práctica será tan improbable como lo ha sido el poner coto a la endogamia mediante cambios legislativos e iniciativas particulares durante las tres últimas décadas. Pero no se habla, sin embargo, de la posibilidad de cambiar el sistema de financiación de la universidad como vía para introducir los incentivos que necesitan las universidades para hacer un uso responsable de su autonomía. Sin embargo, existen ejemplos puntuales de modelos de financiación que han sido capaces de introducir incentivos positivos

España también optó por el continuismo al mantener el sistema de financiación directa a las instituciones anterior a la LRU. Otros sistemas universitarios, más dinámicos y competitivos internacionalmente, habían optado por introducir la

financiación directa al alumno, el usuario del servicio (46). En España, por el contrario, se consolidó un sistema de financiación anclado en la situación de partida de cada universidad en el momento de efectuarse la transición, un sistema dominado por criterios meramente incrementalistas sobre el gasto inicial de cada universidad. Las diferencias en el gasto por alumno a las que con tanta frecuencia se alude para exigir un aumento de las transferencias públicas reflejan exclusivamente la situación de partida de cada universidad: aquellas que tenían más profesores, con mayor antigüedad (más trienios y más quinquenios docentes que pagar) y con un mayor perfil investigador (más sexenios) reciben más fondos que las que tienen menos. Esto sucede incluso cuando los profesores iniciales se jubilan y son sustituidos por otros con menor antigüedad y menos méritos. Pero también sucede cuando la universidad pierde alumnos. En cualquiera de estos casos –profesores más jóvenes o menos alumnos– el efecto es el mismo: sube el gasto por estudiante.

En la configuración posterior a la LRU del nuevo sistema de financiación de las universidades intervinieron todos los agentes implicados: el gobierno central y los gobiernos autonómicos, por una parte, y las propias universidades, por otra. El gobierno central introdujo cambios y mejoras en las remuneraciones de los profesores universitarios –quinquenios docentes, sexenios de investigación, otros complementos, pagas extras y demás; las CCAA pusieron en marcha nuevas universidades y establecieron sus propios complementos de méritos; y las universidades contrataron nuevos profesores y personal de administración y servicios. Todas estas medidas, en especial el aumento sostenido de los gastos de personal que suponen más del 80 por 100 del presupuesto universitario, condujeron a la aparición de un déficit crónico. Y todo ello pese a que la ley contemplaba que las universidades debían tener un presupuesto «público, único y equilibrado, [que] comprenderá la totalidad de sus ingresos y gastos» [art. 54.2 de la LRU] y que «asegurarán el control interno de sus gastos e inversiones, organizando sus cuentas según los principios de una contabilidad presupuestaria, patrimonial y analítica» [art. 56.1], algo que aún no existe casi 40 años después. Las universidades utilizaron toda su capacidad de presión para paliar su supuesta *insuficiencia financiera*, extraño concepto introducido por la propia LRU, reclamando aumentos del gasto público que exigían al unísono que se vinculara al PIB, y disputándose entre ellas los fondos disponibles cada año. El control del gasto a través de los Consejos Sociales y de las CCAA, que deben aprobar la cuantía destinada a gastos de personal, ha conseguido mantener el déficit presupuestario bajo control, aunque no siempre, pero se ha demostrado incapaz de garantizar que la universidad cumple sus fines (47).

El desequilibrio financiero se acentuó tras la crisis de 2008. La cuantía de los fondos públicos disponibles disminuyó sostenidamente, por primera vez en muchos

(46) MONTALBÁN, J. (2019), *Financiación Universitaria: Desafíos y Soluciones Potenciales*. FEDEA Estudios sobre la Economía Española no. 2019-16, Madrid, tras un análisis exhaustivo de los distintos sistemas de financiación de la universidad en términos de equidad, calidad y eficiencia, se decanta a favor de los préstamos contingentes, cuya devolución está vinculada a la renta del beneficiario durante los años de vigencia del crédito, pasados los cuales la deuda es cancelada.

(47) En diciembre de 2003, las seis universidades públicas de la Comunidad de Madrid certificaron ante esta que no tenían déficit alguno. Este certificado permitía a las universidades dar por bueno y cerrado un préstamo emitido por el Gobierno para paliar los fuertes déficits que las aquejaban desde finales de los años 1990. Sobre el tema, véase NÚÑEZ, C. E., *Universidad y Ciencia en España*, Gadir, Madrid, 2013, pp. 88 y ss.

años, pero las universidades fueron incapaces de ajustar sus gastos a la caída de ingresos dada la rigidez de sus plantillas –fijadas por el claustro– y de las retribuciones de su PDI –vinculadas a decisiones de las propias universidades, de las CCAA y del gobierno central. Ante esta situación crítica, se plantearon dos alternativas, las dos desde fuera de la universidad. Por una parte, las CCAA instaron a las universidades a proponer aumentos de las tasas académicas, a lo que todas ellas se resistieron a fin de no enemistar a sus alumnos, a quienes acostumbraban a enfrentar contra los gobiernos, en este caso alegando que tomaban una decisión impopular, aunque fuera vital para la propia universidad. Los aumentos fueron finalmente aprobados por las CCAA en contra de la opinión de los rectores. Algunos estudios preliminares sugieren que esta subida no afectó a la equidad del sistema –no se detectaron caídas de la matrícula atribuibles a esta subida– pero tuvo efectos positivos e inesperados sobre el rendimiento de los estudiantes, con la única excepción de los becarios, que no se vieron afectados por la subida de las tasas (48). La gravedad de la situación llevó al gobierno central a intervenir aprobando una congelación total de plantillas en la administración pública, que se hizo extensiva a las universidades por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de *Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*, los conocidos como Decretos Wert. Las plantillas de las universidades, configuradas en los primeros años 80, entraron en un proceso de progresivo envejecimiento que es de los más acusados de Europa y del que solo ahora empiezan a recuperarse (49).

La necesaria renovación de los claustros universitarios tras varios años de contracción es un reto, pero también una oportunidad para la universidad. Si hoy el país no reclama, ni aceptaría, una reforma en profundidad del marco institucional de la universidad implantado durante la transición a la democracia, sí pide a las universidades más responsabilidad en el cumplimiento de sus misiones: formar titulados superiores y generar conocimiento. Y como todos sabemos, el cumplimiento de estas misiones depende de la cualificación de los claustros. El gobierno y las CCAA tienen una oportunidad única de poner en marcha mecanismos de financiación que canalicen el previsible aumento de fondos que en los próximos años recibirán las universidades. Se trataría de vincular todo futuro aumento de la financiación pública a un gran programa de atracción y repatriación de talento, en línea con los distintos programas existentes –Ramón y Cajal, I3, de la Cierva, ICREA, Serra Hünter, etc.– vinculado a los estrictos procesos de selección y promoción que estas iniciativas han puesto en marcha, y que respetan los principios de igualdad, capacidad y mérito. El éxito de estos programas es reconocido por todos, pero su alcance es limitado dado lo escaso de la cuantía de los fondos que reciben. Vincular la recuperación de los niveles de gasto público en las transferencias de gasto corriente que reciben anualmente las universidades para la contratación de los nuevos profesores a través de alguno de estos programas de selección de candidatos permitiría una renovación a fondo de los claustros universitarios siguiendo criterios de excelencia que las acreditaciones de la ANECA no cumplen, capturada como está la agencia por los criterios de selección y promoción interna de las propias universidades.

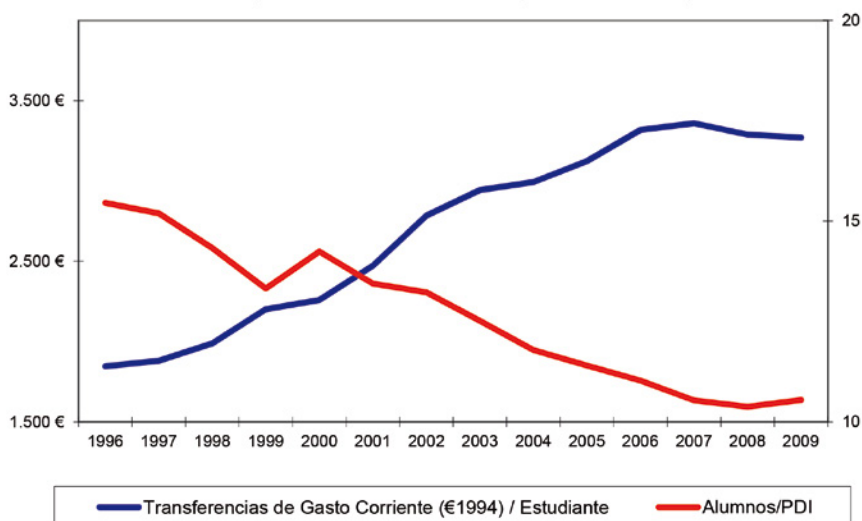
(48) BENEITO, P.; BOSCA, J. E., y FERRI, J., «Tuition Fees and Student Effort at University», *Fedea Policy Papers*, núm. 2016-23, Madrid, 2016.

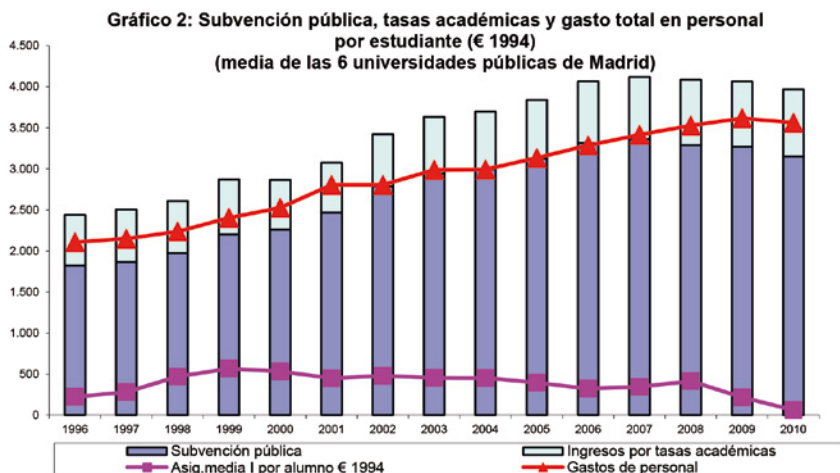
(49) NÚÑEZ, C. E., «La renovación de los claustros universitarios: ¿Una oportunidad para diseñar la universidad del siglo XXI?», *Fedea Policy Papers*, núm. 2016-07, Madrid, 2016.

Una actuación de estas características tendría múltiples beneficios para el sistema universitario español. En primer lugar permitiría poner fin a la pérdida de talento que han experimentado las universidades y centros de investigación en la última década, abriendo las puertas a la repatriación de los que encontraron acomodo fuera de España. Además, su vuelta, y la atracción de jóvenes promesas de otros países, contribuiría positivamente a una verdadera internacionalización de nuestros claustros, haciéndolos más competitivos. Esto, obviamente, redundaría en la calidad de la universidad y en su capacidad de dar un buen servicio a la sociedad.

Pero los cambios llegarían también a otros ámbitos. El sistema actual de financiación «sin objetivos» ha reforzado la organización de la universidad en torno a las islas de poder dominantes: los responsables de la universidad reclamaban más financiación al Estado y a las CCAA y han destinado estos medios a reforzar sus bases y a satisfacer sus propios objetivos, lo que se traducía, básicamente, en más contrataciones y promociones endogámicas y sin criterios de excelencia. Algunos datos relativos a la Comunidad de Madrid así lo ponen de manifiesto: hasta el estallido de la crisis de 2008, el número de profesores aumentó mientras disminuía el de estudiantes, hasta llegar a una media inferior a la de otros países de nuestro entorno (Gráfico 1). Es más, al destinar prácticamente el total de las subvenciones públicas a gastos de personal, quedaba escaso margen para actuaciones de otro tipo –apoyo a la investigación, por ejemplo– y generaba rigideces que se hicieron evidentes cuando llegó la crisis (Gráfico 2). Llegado ese momento crítico, la subida de las tasas universitarias fue el único recurso disponible para cubrir el desfase entre las transferencias públicas y los gastos de personal. Ya hemos visto cómo y por qué se resistieron a ellos las universidades que, por otra parte, carecían de otros socios estables que hubieran podido contribuir de forma significativa a su financiación.

Gráfico 1: Gasto público por estudiante (eje izquierdo) y ratio de estudiantes por profesor (eje derecho) (media de las 6 universidades públicas de Madrid)





La crisis puso de manifiesto, una vez más, que la supuesta «autonomía financiera» dependía casi exclusivamente en las transferencias públicas, en torno a un 80 % del total de gasto como ya hemos visto, y las tasas universitarias, el 20 % restante. La universidad apenas ha diversificado sus fuentes de financiación, porque le ha sido más fácil actuar como lobby buscador de rentas ante un doble socio prioritario, el Estado que regula y las CCAA que transfieren los fondos públicos, por una parte, y unos demandantes de servicios cautivos, los alumnos, cuyas tasas intentan mantener bajas por las razones espurias que hemos visto. Mientras el Estado corría con la mayor parte de los gastos, los intereses de Rectores y alumnos coincidían. En tiempos de crisis y caída de ingresos, los primeros en sufrir las consecuencias de un sistema universitario poco flexible, y sobredimensionado, han sido los estudiantes, cuya contribución al sistema ha aumentado. Es ahora la ocasión de pedir que el aumento de gasto se gestione con criterios que impulsen un uso responsable de la autonomía académica en el futuro, es decir, que las transferencias de fondos públicos para gasto corriente se ligen a objetivos medibles como la tasa de empleo de los graduados, la prima salarial de los titulados universitarios (que en España es muy baja) y la calidad de los docentes. Solo así podrá la universidad dar el servicio que la sociedad necesita.

Existen precedentes que han mostrado las ventajas de actuar sobre el sistema de financiación como vía para introducir innovaciones en el marco institucional que rige las universidades y que, como hemos señalado, está capturado por unos claustros reaccionarios, pese a considerarse mayoritariamente de izquierdas, y contrarios al cambio. En las últimas décadas varias CCAA han puesto en marcha modelos de financiación de las universidades que incluían varios elementos destacables. En primer lugar, la financiación se vincula a objetivos fácilmente medibles y contrastables a través de indicadores de los que disponen las universidades pero que se resisten a hacer públicos. Esos objetivos, si se hacen públicos, permiten a los Consejos Sociales y a las propias CCAA hacer un seguimiento más efectivo de las propias universidades y recompensar los buenos comportamientos y penalizar los vicios. La Comunidad de Madrid se incorporó tarde al sistema, en 2004, lo que le permitió introducir

una serie de mejoras sobre los modelos de reparto ya existentes. La principal fue vincular un 25% de la financiación a objetivos que medían la calidad de los servicios prestados a través de indicadores vinculados a la calidad de los profesores –contrataciones competitivas, doctores de otras universidades, sexenios, etc. (50). El sistema fue abandonado ante la falta de voluntad política de la Comunidad en mantenerlo, y la presión de las propias universidades en su contra, pese a los síntomas evidentes de que un sistema de estas características incentivaba un buen uso de la autonomía académica y por tanto resultaba en un sistema universitario más diverso y competitivo. Vincular futuros aumentos de financiación pública a un modelo de financiación que se centre en la renovación de los claustros, contaría, pues, con precedentes cuyo funcionamiento está comprobado. Supondría romper la resistencia de la universidad a innovar, pese a ser la institución que reclama a todas las demás que innoven.

En contra de la expresa declaración programática de la LRU, de hecho *las universidades son patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria*. Todos los intentos de revertir la situación mediante modificaciones legales que garanticen una autonomía académica respetuosa del principio de igualdad, capacidad y mérito en la selección y promoción del PDI han fracasado. También han resultado insuficientes las medidas parciales encaminadas a incentivar las buenas prácticas –sexenios, programas de incorporación y promoción de talento, etc... Ante esta situación, el futuro de la universidad es incierto. Además, la situación actual es muy distinta a la existente en los años ochenta. Entonces, se aceptaba la necesidad de refundar la universidad en base a unos principios que la hicieran homologable internacionalmente. Hoy nadie se plantea esta necesidad. Con excepciones, los problemas de la universidad se achacan, casi exclusivamente, a la falta de autonomía y a la insuficiencia financiera, si bien en estas páginas he intentado situar en perspectiva ambas afirmaciones.

La universidad de la transición ha sucumbido a los ataques unas veces desde fuera, encabezados por *los políticos*, otras desde dentro, dirigidos por *académicos politizados* y partícipes del *statu quo*, temerosos de perder su reducto de poder o despechados por no haber sido los elegidos para liderar acciones nuevas. Y así, siguiendo un mecanismo similar a la Ley de Gresham, que explica cómo la moneda mala expulsa a la buena en los sistemas bimetalistas con el consiguiente perjuicio para la población, en el sistema de ciencia y enseñanza superior español las malas instituciones y las malas prácticas han acabado prevaleciendo sobre las buenas, y los científicos mediocres han acabado expulsando a los buenos de las universidades y centros de investigación españoles. Las malas instituciones han ganado la partida a las buenas instituciones: el sistema universitario no permite la competencia de otras instituciones de enseñanza superior e investigación que pongan de manifiesto la verdadera raíz de su mediocridad, que no es ciertamente la falta de financiación.

La crisis actual derivada de la Covid-19, que ha afectado seriamente a todo el sistema educativo, hace más necesaria y urgente que nunca la renovación del marco institucional que rige la universidad española. Como todas las crisis, ésta implica una oportunidad de cambio que no debe dejarse pasar (51).

(50) Existen varias publicaciones sobre el diseño del Modelo de Financiación de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, entre otras VÁZQUEZ SIERRA, V., *Modelo de financiación de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid, Madrid, 2005 y 2007.

(51) Véase al respecto NÚÑEZ, C.E. Coordinadora (2020), «Sistema educativo, formación de capital humano, ciencia e investigación tras la COVID-19», *Fedea Policy Papers* núm. 2020-15. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/07/FPP2020-15.pdf>

BIBLIOGRAFÍA

- Plataforma para la mejora de la calidad de la enseñanza universitaria en España, *Informe para un Debate*, 2001.
- AZCÁRRAGA, J. A., *La Reforma Universitaria: una defensa del Informe (12-II-2013) de la Comisión de Expertos con reflexiones personales, datos y notas históricas para el futuro*, FEDEA <https://www.fedea.net/wp-content/uploads/2016/03/WEDU0316-azcarraga-defensa.pdf>.
- BENEITO, P.; BOSCA, J. E., y FERRI, J., «Tuition Fees and Student Effort at University», *Fedea Policy Papers* no. 2016-23, Madrid, 2016. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/11/FPP2016-23.pdf>.
- BRICALL, M. (2001): *Informe Universidad 2000*. <http://www.oei.es/oeivirt/bricall.htm>.
- CÁMARA VILLAR, G., «La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad», *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, 2012.
- *10 años del Programa Ramón y Cajal, Informe de Resultados*, Ministerio de Ciencia e Innovación. Ministerio de Educación, 2011. <http://www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.edc7f2029a2be27d7010721001432ea0/?vgnnextoid=9aeb6040a30f3310VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=c7fd8357ad4cb210VgnVCM1000001a04140aRCRD>.
- FERNÁNDEZ ESQUINAS, M.; DÍAZ CATALÁN, C., y RAMOS VIELBA, I., «Evaluación y política científica en España: el origen y la implantación de las prácticas de evaluación científica en el sistema público de I+D (1975-1994)», en GONZÁLEZ de la FE, T., y LÓPEZ PELÁEZ, A., *Innovación tecnológica, conocimiento científico y cambio social*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2011.
- FUNDACIÓN CYD, *Informe CYD 2017*, Capítulo 1«Sistema universitario español: rasgos básicos», <http://www.fundacioncyd.org/wp-content/uploads/2018/09/ICYD2017-D-cap1.pdf>.
- IBÁÑEZ MARTÍN, J., *La universidad actual ante la cultura hispánica. Discurso pronunciado en 23 de octubre de 1939 –año de la victoria– en el paraninfo de la Universidad Central, con motivo de la apertura del curso académico 1939-1940*. Madrid, 1939, citado por HERNÁNDEZ DÍAZ, J. M., *La Universidad en España, del Antiguo Régimen a la LRU (1983)*. Hitos y cuestiones destacadas, Aula, 1997, 9.
- MONTALBÁN, J. (2019), *Financiación Universitaria: Desafíos y Soluciones Potenciales*. FEDEA Estudios sobre la Economía Española no. 2019-16. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-16.pdf>.
- NÚÑEZ, C. E., *Universidad y Ciencia en España, Claves de un fracaso y vías de solución*, Gadir, Madrid, 2013.
- «La renovación de los claustros universitarios: ¿Una oportunidad para diseñar la universidad del siglo XXI?», *Fedea Policy Papers* núm. 2016-07, Madrid, 2016. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/04/FPP2016-07.pdf>.
- Coordinadora (2020), «Sistema educativo, formación de capital humano, ciencia e investigación tras la COVID-19», *Fedea Policy Papers* núm. 2020-15. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/07/FPP2020-15.pdf>
- Plataforma para la mejora de la Calidad de la Enseñanza Universitaria en España (2001), *Informe para un debate*, Madrid: Federación Nacional de Asociaciones de Catedráticos de Universidad.
- PÉREZ DE PABLOS, S., «La reforma de la universidad: El PP aprueba la Ley de Universidades con el apoyo de los nacionalistas catalanes y canarios», *El País* 1 de noviembre de 2001.

- PINGARRÓN, J. M., *La evaluación de la transferencia y el nuevo sexenio*, Universidad Complutense de Madrid, 8 de enero de 2019. https://www.youtube.com/watch?v=t_9uimXgTRM.
- PORTES, A., y NAVA, J. C., «Institutions and national development: A comparative study», *Revista Española de Sociología*, 2017, pp. 9-31.
- Revista Vivat Academia*, Histórico Año IV, ISSN: 1575-2844, noviembre 2001, núm. 30, documentos de protesta contra la aplicación de la LOU de 2001.
- RODRÍGUEZ NAVARRO, A., «Research Assessment Based on Infrequent Achievements: A Comparison of the United States and Europe in Terms of Highly Cited Papers and Nobel Prizes», *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 2015, pp. 731-40.
- SERRANO SANZ, J. M., «Una reinterpretación de la junta para ampliación de estudios», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 86, 2009, 2009, p. 449.
- SIMÓN, P., «Las universidades sacan un 43 % más de puestos de profesores funcionarios que en 2000 para evitar las pruebas de acceso de la LOU», *El Mundo*, 23 de octubre de 2001.
- SOSA WAGNER, F., *El mito de la autonomía universitaria*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 2007.
- TARRACH, R., et al. (2011): *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana. Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la UE2015*. <http://www.usc.es/export/sites/default/gl/web/descargas/informe-finaleu2015.pdf>.
- VÁZQUEZ SIERRA, V., *Modelo de financiación de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid, Madrid, 2005 y 2007.

VII. TEXTOS LEGALES

Decretos Silió 1919.

Decreto-ley 5/1968, de 6 de junio, sobre *Medidas urgentes de reestructuración universitaria*.

Proyecto de *Ley de Bases de Reforma Universitaria* de 14 de marzo de 1933

Real Decreto *Ley de Reforma Universitaria* de 19 de mayo de 1928.

Real Decreto de 1 de junio de 1933 sobre el *Estatuto de Autonomía de la Universidad de Barcelona*.

Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de *Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*.

Reglamento General de Instrucción Pública de 29 de junio de 1821.

Ley de Bases del 38.

Ley de *Ordenación Académica de la Universidad española* de 29 de julio de 1943.

Ley General de *Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa* (LGE) de 1970.

Ley Moyano de 1857.

Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de *Reforma Universitaria*.

Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de *Universidades*.

Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de *Universidades*.

Plan Pidal de 1845.

Ley 14/2011, de 1 de junio, de *la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*.