

SISTEMA EDUCATIVO Y CRISIS ECONÓMICA. ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO UNIVERSITARIO

MIRIAM CUETO PÉREZ
PROFESORA TITULAR ACREDITADA COMO CATEDRÁTICA
DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE OVIEDO

I. INTRODUCCIÓN¹

El sistema educativo en su conjunto, al igual que el resto de servicios públicos, se ha visto afectado por la crisis económica. Aunque en un primer momento se trató de blindar los recortes a ciertos ámbitos lo cierto es que tanto las prestaciones, como la gestión se han visto claramente afectadas. Los programas de cooperación entre Estado y CCAA que habían supuesto un importante apoyo al sistema, prácticamente desaparecieron, la planificación territorial de las unidades educativas igualmente se vio afectada y las medidas de racionalización del gasto contenidas en el Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas de mejora de la racionalización del gasto educativo, se dejaron sentir en las aulas. Además, el momento se ha aprovechado para la aprobación de una nueva Ley educativa, la controvertida Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de Mejora de la calidad educativa, LOMCE impulsada más por razones ideológicas que por una necesidad real de reforma. La Universidad y la actividad vinculada a la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), igualmente han sufrido el impacto de la crisis, en mayor medida si cabe por el hecho de que la enseñanza universitaria no es un nivel educativo de carácter obligatorio. A ello hay que sumar el hecho de que tanto la Universidad, como la I+D+i se encontraban en un momento de profunda transformación por la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior y por los cambios impulsados desde la Estrategia de Lisboa del año 2000, con el objeto de modificar las economías de los Estados europeos para acercarlas a un modelo productivo basado en el conocimiento. Ambos sectores requerían en nuestro país una apuesta decidida y una inversión creciente y continuada en el tiempo para que fuese posible dar un salto cualitativo. Sin embargo, la crisis económica ha impuesto una serie de medidas y recortes, que en el caso de las Universidades también han ido destinadas a transformar el modelo existente.

En el ámbito de las Universidades, a su vez principales agentes del sistema I+D+i, no ha habido una nueva Ley Orgánica de Universidades, a diferencia de lo que ha ocurrido en el ámbito educativo no universitario, sin embargo, el Real

1 Este trabajo se enmarca en la labor investigadora vinculada al Proyecto de Investigación del Subprograma de proyectos de investigación fundamental no orientada del Ministerio de Economía y Competitividad (Ref. DER2012-32241). *Modelos jurídico-organizativos de optimización de las prestaciones esenciales del Estado de Bienestar.*

Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, se puede decir que sí ha introducido una reforma parcial que ha afectado a diversos contenidos de la LOU de importante calado y que ha traído cambios en cuanto a la gestión económica de las Universidades, la dedicación del profesorado y los precios públicos que han de abonar los estudiantes por sus estudios en la Universidad.

A su vez las Leyes Generales de Presupuestos y el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, introdujeron un importante límite en la tasa de reposición de empleo público que quedó reducida al 10% en el ámbito educativo, lo que bloqueó prácticamente la convocatoria de plazas en el sistema educativo, en las Universidades públicas y en los organismos públicos de investigación (OPIS), con un impacto muy negativo especialmente en determinadas áreas de conocimiento que se encontraban muy envejecidas.

II. MEDIDAS ADOPTADAS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO NO UNIVERSITARIO

Sin duda, la aprobación del Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, trajo la adopción en el ámbito de las enseñanzas no universitarias, una serie de medidas con importantes repercusiones en el sistema educativo. Algunas de estas medidas tuvieron carácter excepcional como se anuncia en el propio Decreto-Ley y otras de carácter estructural que conforme al Preámbulo de la norma “contribuirán decisivamente a mejorar de forma permanente la eficiencia del sistema educativo español”. Las medidas adoptadas y la legitimación del Estado para su adopción plantearon numerosas dudas jurídicas, empezando por las de carácter competencial, pues correspondiendo como corresponde a las CCAA, el desarrollo legislativo y la ejecución del derecho a la educación, el hecho de que se consideren como normas básicas las medidas adoptadas, no parece muy ajustado al reparto constitucional. El propio Estado debió tener sus propias dudas ya que conforme a la Disposición Final el Decreto Ley se dicta al amparo de los arts. 149.1.1, 13, 18 y 30 (este último es que otorga al Estado la competencia exclusiva para dictar las normas básicas, sin especificar en qué precepto se legitima cada uno de los artículos. El Decreto-Ley fue por ello impugnado ante el TC siendo resuelto el mismo por la STC 28/2016, de 18 de febrero. En primer lugar se analizará el contenido las medidas adoptadas y luego haremos referencia a la decisión sobre la constitucionalidad de las mismas del TC.

En primer lugar, se alteró la ratio de los alumnos por aula fijada en el art. 157 de la LOE. El art. 2 del Decreto Ley señala que: *“cuando, por razones de limitación del gasto público, la Ley de Presupuestos Generales del Estado no autorice la incorporación de personal de nuevo ingreso mediante Oferta de Empleo Público o establezca, con carácter básico, una tasa de reposición de efectivos inferior al 50 por 100, las Administraciones educativas podrán ampliar hasta un 20 por 100 el número máximo de alumnos establecido en (...) la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para la educación primaria*

y secundaria obligatoria”. Esta medida resultaba aplicable a las restantes enseñanzas reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Y se sometían a ella tanto los centros docentes públicos como a los privados sostenidos con fondos públicos. Es cierto que esta norma no imponía el cambio en la ratio a las Administraciones educativas, simplemente les permitía que pudiesen adoptar la medida en su ámbito territorial, pero lo cierto es que la situación de déficit de las CCAA llevó a una aplicación generalizada de la misma. Esta medida tenía carácter temporal y a partir de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, la tasa de reposición pasó a ser de un 50% con lo cual las CCAA pudieron volver a las ratios iniciales.

El Decreto-Ley también afectó a la jornada lectiva del personal docente (art. 3), como a las sustituciones, tanto de centros públicos, como de los privados sostenidos con fondos públicos. La jornada lectiva se fijó con carácter mínimo en 25 horas en educación infantil y primaria y en 20 horas en las restantes enseñanzas, señalándose que el régimen de compensación con horas complementarias sería como máximo de una hora complementaria por cada período lectivo, pudiendo computarse únicamente a partir de los mínimos fijados para la jornada lectiva. Igualmente se limitó la sustitución de profesores, señalándose en el art. 4 que *“en los centros docentes públicos, el nombramiento de funcionarios interinos por sustitución transitoria de los profesores titulares se producirá únicamente cuando hayan transcurrido diez días lectivos desde la situación que da origen a dicho nombramiento”*, teniendo que ser atendido con los recursos propios del centro educativo el período de diez días lectivos previo al nombramiento del funcionario interino. Estas dos cuestiones afectaron directamente a la ordenación del servicio público educativo y generaron ciertas tensiones en los centros. De hecho la última de ellas ha sido modificada por la disposición final 15 de Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, contemplando una serie de supuestos que ahora permiten el nombramiento inmediato de funcionarios interinos por sustitución transitoria².

La legitimación del Estado para dictar estas medidas fue cuestionada ante el TC, el cual entendió en su sentencia 28/2016 que podían considerarse constitucionales al amparo del art. 149.1. 30. El TC descarta que pudiesen ser dictadas al amparo del art. 149.1.1 (competencia exclusiva para fijar) o al amparo del art. 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación económica). El TC

2 Cuando el profesor sustituido preste atención a alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Cuando el profesor sustituido preste servicios en centros docentes que tengan implantadas menos de dos líneas educativas.

Cuando el profesor sustituido imparta docencia en segundo curso de Bachillerato.

Cuando la causa de la sustitución sea la situación de maternidad, paternidad, adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente o simple, de conformidad con el Código Civil (LEG 1889, 27) o las leyes civiles de las Comunidades Autónomas que lo regulen.

entiende respecto a la jornada lectiva que “*en tanto servicio público, la educación es una actividad prestacional en cuya regulación ha de atenderse, entre otros factores, a los recursos existentes y a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público*” y que en virtud del art. 149.1.30 CE “*dentro del orden competencial corresponde al legislador estatal establecer la normativa básica sobre el alcance prestacional de la educación financiada con cargo a fondos públicos y las medidas para hacerlo efectivo. Pues bien, por lo que ahora interesa, cabe considerar que una de esas previsiones básicas dirigidas a definir y hacer efectivo el nivel prestacional financiado con fondos públicos en el ámbito de la enseñanza es la determinación cuantitativa de las horas lectivas que, (...) debe impartir el personal docente*” y concluye señalando que “*se trata de una medida que tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en una materia de competencia compartida como la educación que ha de desarrollarse en el marco básico que establezca el Estado, al que corresponde definir los contornos en los que esta actividad debe llevarse a cabo. Supone así un mínimo común denominador normativo en materia de programación docente que además garantiza una continuidad en el proceso de aprendizaje de los alumnos, proceso para el que el régimen de dedicación del profesorado, en la medida en que incide sobre la atención a aquellos, no resulta inocuo o indiferente*”. No conforme con el sustento a la competencia estatal que proporcionaba el art. 149.1.30, el TC considera la medida también amparada sobre las competencias exclusivas que le otorga el art. 149.1.18 en materia de función pública

Sin embargo, la medida adoptada constituye una medida que lejos de ajustarse al ámbito de lo básico del derecho a la educación, más bien se acerca al ámbito organizativo del servicio público, lo cual encaja mucho mejor en el ámbito de la ejecución que claramente corresponde a las CCAA, y aunque el TC considera que se les deja margen de desarrollo, dicho margen resulta en la práctica inexistente, sobre todo en el ámbito de educación infantil y primaria. El voto particular que acompaña a la sentencia se manifiesta claramente en este sentido.

En cuanto a la limitación de las sustituciones el TC entiende que el Estado puede fijar el régimen de las mismas de acuerdo con la competencia que le otorga el art. 149.1.30, con el fin de “*garantizar una mínima homogeneidad en el proceso de sustitución del profesorado*”, argumentación que resulta a mi juicio muy forzada, en tanto que nos encontramos de nuevo con un tema organizativo en la prestación del servicio que debería por lo tanto corresponder a la Administración educativa que no es otra que la autonómica. El voto particular se pronuncia en contra de la constitucionalidad de la medida, al entender que excede claramente del contenido posible de las normas básicas estatales en la materia.

Junto a las medidas adoptadas, se produjeron profundos recortes en los programas de cooperación territorial que han afectado a la calidad del sistema educativo. Estos programas se venían desarrollando entre el Estado y las

CCAA y suponían una importante fuente de financiación para el fortalecimiento del sistema. A través de ellos el Estado cofinanciaba acciones concretas en diferentes ámbitos. Dentro de los mismos se han desarrollado el Programa de Fomento a la lectura, el Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo, conocido como Plan PROA, que trataba de paliar las situaciones de desventaja de ciertos colectivos de ayudas, el Escuela 2.0 para la implantación de nuevas tecnologías en el aula o el Educa 3, para impulsar la primera etapa de Educación Infantil.

Junto a estas medidas restrictivas, hay que dejar simplemente apuntada la necesidad en muchas partes de nuestro territorio, de replantear el mapa de centros, cuestión compleja pero que sin duda es una de las claves de una adecuada gestión y sostenibilidad del servicio educativo. La bajada de la natalidad en los últimos años es un hecho, que la crisis económica ha acentuado, y que tiene un impacto directo en el sistema educativo. A ello hay que añadir el continuo despoblamiento de zonas rurales ante la falta de políticas destinadas a la fijación de población. Comunidades Autónomas como Asturias han visto como muchos centros educativos se quedan sin niños y como es necesario reducir unidades, con las consecuencias que ello implica desde el punto de vista organizativo y en relación con el personal docente que presta sus servicios.

III. LAS UNIVERSIDADES ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

1. Financiación y gestión económica

Si en algo hay consenso en los distintos documentos e informes que han evaluado y analizado el sistema universitario español (SUE) es, sin duda, en la necesidad de afrontar una reforma del sistema de financiación de las Universidades públicas. Recordemos que la financiación de las Universidades corresponde principalmente a las CCAA, como consecuencia de las transferencias competenciales sobre educación superior y sobre las propias Universidades que tuvieron lugar hace ya casi veinte años. El último documento³, anterior a las reformas producidas que había planteado esta necesidad, se elabora con la crisis económica ya instalada en nuestro país y, por lo tanto, muestra importantes cautelas sobre las aportaciones que en los próximos años podrían hacer las diferentes Administraciones públicas, lo cual no impidió que recibiera un apoyo unánime tanto de la Conferencia General de Política Universitaria, donde están representadas todas las CCAA, como por el Consejo de Universidades, donde están representadas todas las instituciones académicas. Al lado de la financiación de las propias Universidades podemos hablar de la financiación del sistema, donde el peso de las becas y ayudas reviste una especial importancia, correspondiendo al Estado la financiación del sistema general, sin perjuicio, de que las CCAA puedan tener sus propias convocatorias. En dicho Informe

³ Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socio económico del Sistema Universitario Español (SUE), 26 de abril de 2010.

del año 2010 se señalaban los aspectos en los que debería centrarse la mejora de la financiación: becas y ayudas al estudio universitario, equidad financiera institucional de las Comunidades Autónomas, nuevo estatuto del PDI, adaptación de las infraestructuras universitarias; I+D+i y mejora de la eficiencia y eficacia de la gestión de las universidades españolas. Sin embargo, a pesar del consenso alcanzado, el Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, introduce una serie de medidas, que iremos viendo a lo largo de este capítulo, incidiendo en la financiación de las Universidades de forma parcial sin tener en cuenta la necesidad de mantener la equidad del sistema.

En concreto se modifica el art. 81 adecuando el régimen económico y financiero de las Universidades públicas al principio de estabilidad presupuestaria, que había sido introducido en la CE tras la reforma de su art. 135. Así, en su punto dos se reitera que el presupuesto será público, único y equilibrado, y comprenderá la totalidad de sus ingresos y gastos. Y a continuación se señala que para garantizar un mejor cumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (llamamos la atención que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, fue aprobada siete días después y en el Decreto-Ley ya se hace referencia a la misma), las universidades deberán cumplir con las obligaciones siguientes: a) aprobarán un límite máximo de gasto de carácter anual que no podrá rebasarse; b) los presupuestos y sus liquidaciones harán una referencia expresa al cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros. Son dos nuevos requisitos que no se exigían en la normativa anterior y que tratan de limitar el gasto de las Universidades, sujetándolas a un máximo. En materia de personal las CCAA ya venían aprobando el llamado límite ley en sus leyes de presupuestos anuales con anterioridad teniendo las universidades que sujetarse al mismo. Ahora, son las propias Universidades las que tienen que fijar un límite de gasto. Por otro lado, se obliga a la institución a asumir expresamente la responsabilidad en relación con cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financiera con una fórmula que deberá firmar algún responsable de la Universidad, normalmente el gerente, regulado en el art. 23 de la LOU⁴.

De más calado ha sido la reforma en la fijación de los precios públicos, cuestión hasta la fecha pacífica en la que la competencia correspondía a las CCAA, si bien debían respetar los límites fijados por la Conferencia General de Política Universitaria encargada de fijar una horquilla que marcaba los incrementos en cada curso académico. En la nueva redacción del art. 81, además de señalar los elementos que integrarán el presupuesto de las Universidades, elementos que por lo demás ya estaban presentes en la normativa anterior (transferencias, precios públicos, precios por enseñanzas propias...), se modi-

4 “Al o a la Gerente le corresponde la gestión de los servicios administrativos y económicos de la universidad. Será propuesto por el Rector y nombrado por éste de acuerdo con el Consejo Social, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia. El Gerente no podrá ejercer funciones docentes”. Este precepto fue declarado constitucional por la STC 131/2013, de 5 de junio.

fica sustancialmente tanto el procedimiento de fijación como los criterios de determinación en lo que respecta a los precios públicos. Con anterioridad al Decreto-Ley 14/2012, las CCAA fijaban los precios públicos de las titulaciones oficiales dentro de la horquilla acordada por la CGPU. Esta horquilla se consensuaba cada año y permitía unas subidas homogéneas por parte de las distintas CCAA. Así, los precios públicos para las enseñanzas de Grado en primera matrícula para el curso 2011-12, último año que se aprobaron conforme al sistema anterior⁵, vinieron determinados por una horquilla con un límite inferior que sería el resultante de actualizar los precios oficiales establecidos para el curso 2010-2011 de acuerdo con la tasa de variación interanual del Índice Nacional General de Precios de Consumo⁶, y como límite superior, el resultante de incrementar en cuatro puntos el límite mínimo establecido⁷. El Acuerdo de la Conferencia salvaguardaba la participación de las CCAA en la fijación de los precios públicos y, por otro lado, impedía subidas desproporcionada de los precios públicos en alguna CA, como mucho la diferencia sería de cuatro puntos. Esto evidentemente no impedía que existiesen diferencias entre los precios públicos de las distintas CCAA, ya que el precio de partida en el momento de autorizarse la titulación podía variar, pero en todo caso a partir de ese momento las subidas eran equilibradas. El peso de la financiación obtenida por precios públicos para las Universidades públicas no había sido hasta la fecha significativo, en los mejores casos podía suponer un 20% de su presupuesto de ingresos.

El art. 81.3 en su nueva redacción establece un sistema totalmente diferente tanto en el procedimiento, como en la competencia, así como en el criterio para determinar los precios públicos (y que introduce importantes incrementos a los que aludiremos en otro epígrafe). A partir de la reforma, la determinación de los precios públicos se hará en función de un porcentaje determinado en relación con los costes de prestación del servicio⁸, y aunque se dice que se fijarán “dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria”, lo cierto es que los límites se fijan por el Estado en el propio artículo, en función del número de matrículas de la asignatura y en relación con los costes de la titulación. Esto implica que una competencia que se venía ejerciendo por el Estado y las CCAA pasa a ser adoptada unilateralmente por el

5 Resolución de 4 de mayo de 2011, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo de 3 de mayo de 2011, de la Conferencia General de Política Universitaria, por el que se fijan los límites de precios públicos por estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales para el curso 2011-2012.

6 Desde el 31 de marzo de 2010 al 31 de marzo de 2011, (el 3,6%), para el conjunto de las enseñanzas en el ámbito de las competencias de las distintas Administraciones públicas, tanto si están organizadas en cursos como en créditos.

7 El rango de los precios públicos de los másteres para el curso 2011-2012 se incrementará de acuerdo con la tasa de variación interanual del Índice Nacional General de Precios de Consumo desde el 31 de marzo de 2010 al 31 de marzo de 2011, (el 3,6 por ciento), respecto al aplicado en el curso 2010-2011.

8 Con anterioridad también se aludía a los costes del servicio, pero sin fijar ningún porcentaje, lo que sí se tenía en cuenta era la experimentalidad de la titulación y los medios necesarios para su impartición a la hora de fijar el coste por parte de las CCAA.

Estado, como demuestra el hecho de que en el primer año de aplicación de esta fórmula la CGPU adoptó el acuerdo de no establecer límites adicionales a los previstos en el artículo 81.3 de la LOU para la fijación de los precios públicos de las enseñanzas universitarias oficiales de Grado y Master⁹. Al año siguiente se volvió a publicar idéntico acuerdo de la CGPU, siendo este el último año que se adoptó, a partir de este momento se acordó que no era necesario, ya que el art. 81.3 ya fijaba los límites¹⁰. Además la implantación de este nuevo sistema planteó un problema irresoluble debido a que para su aplicación se partía de una premisa que no se cumplía, y que no era otra que el conocimiento de los costes de las distintas enseñanzas de Grado y Máster, cuestión que a su vez requería el establecimiento por parte de las universidades de un sistema de contabilidad analítica que todavía a día de hoy no se ha producido (lógicamente el impulso de estas medidas implicaba una inversión que en esos y en estos momentos ha sido imposible asumir). Sin embargo, no podemos achacar al Gobierno desconocimiento del asunto, porque en el propio Decreto-Ley en el art. 7.2 señala lo siguiente en relación con la financiación de becas y ayudas: “Hasta que todas las universidades implanten sistemas de contabilidad analítica...”. Resulta evidente que se era consciente de que las Universidades no tenían implantados estos sistemas y que difícilmente iban a poder asumir su implantación en un período breve de tiempo. Pero entonces, ¿por qué se opta por este sistema? Es una pregunta difícil de responder, tal vez como en otras tantas medidas adoptadas, la premura ante la necesidad inmediata de recortar el déficit público, a su vez recortando el gasto público impidió una reflexión pausada sobre un asunto de máximo interés. El nuevo sistema sin duda trataba de aumentar la contribución de las familias a la financiación de la Universidad, pero los resultados de la medida adoptada han sido muy diversos. En primer lugar, dado que las Universidades no pudieron facilitar el coste de cada titulación las CCAA hicieron subidas en porcentajes muy variados, sin un fundamento real en el coste del servicio. Esto ha creado unas diferencias muy importantes en cuanto al precio público que se paga en cada CA por la misma titulación, pero además el aumento de financiación de las Universidades no se ha producido ya que las familias en un momento en el que sus ingresos se habían reducido considerablemente, optaron por matricular un menor número de asignaturas. De lo que no cabe duda alguna es que esta subida de los precios públicos ha sido disuasoria para la incorporación de los alumnos de las clases sociales más desfavorecidas a la Universidad.

También como novedad en el art. 81.4 se obliga a que en el Presupuesto de las Universidades se incluya junto con la relación de puestos de trabajo de todas las categorías de la Universidad y su coste a (que ya se exigía en la nor-

9 Resolución de 6 de julio de 2012, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo de 13 de junio de 2012, de la Conferencia General de Política Universitaria, por el que se fijan los límites de precios públicos por estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales para el curso 2012-2013.

10 Resolución de 5 de julio de 2013 de la Secretaría General de Universidades.

mativa anterior) un anexo en el que figuren los puestos de nuevo ingreso que se proponen. Este requisito adquirió una especial importancia, ya que habría de someterse a los límites impuestos por la tasa de reposición en el empleo público. También se recuerda, aunque es obvio que el nombramiento de personal funcionario interino y la contratación de personal laboral temporal por las universidades deberá respetar la normativa básica estatal en la materia. Al lado de esta novedad en la aprobación del presupuesto, respecto a la liquidación de cuentas en el art. 81.5 también se incluyen nuevas obligaciones destinadas a limitar el margen de maniobra de las Universidades y a la vez a impulsar la obligación de fiscalización por parte de las CCAA. El presupuesto de cada ejercicio se liquidará en cuanto a la recaudación de derechos y el pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural correspondiente, quedando a cargo de la Tesorería universitaria todos los ingresos y pagos pendientes. Además, las Universidades deberán confeccionar la liquidación de su presupuesto antes del primero de marzo del ejercicio siguiente, lo cual permite, que la liquidación de cuentas pueda presentarse en el primer semestre del año. Anteriormente algunas Universidades retrasaban más de lo debido la presentación de sus cuentas liquidadas lo cual evidentemente no contribuía a la transparencia ni a la rendición de cuentas que deben cumplir todas las Administraciones Públicas. A continuación, y estas son las medidas más importantes, se señala que en caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Consejo Social deberá proceder en la primera sesión que celebre a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. La expresada reducción solo podrá revocarse por acuerdo de dicho órgano, a propuesta del Rector, previo informe del interventor y autorización del órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma, cuando la disponibilidad presupuestaria y la situación de tesorería lo permitiesen. Las transferencias, con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, a favor, directa o indirectamente, de las Universidades requerirán la aprobación y puesta en marcha de la reducción de gastos. Esto supone que en los casos en los que se genere déficit en el ejercicio anterior, el Consejo Social deberá proceder a una retención de crédito por el mismo importe, esta medida en función de la cuantía ante la que nos encontremos puede bloquear el funcionamiento normal de la Universidad. Además, la Comunidad Autónoma viene obligada a no hacer ningún tipo de transferencia a favor de la Universidad si no se produce la correspondiente retención de crédito y el levantamiento de esta retención exige la autorización de la Comunidad Autónoma, con lo cual el control por parte de la Comunidad Autónoma se incrementa notablemente en relación a la normativa anterior. Ello tiene su fundamento en el hecho de que el déficit de las Universidades se asume por en el déficit de las CCAA y, por tanto, afecta al cumplimiento del objetivo de déficit por parte de estas últimas. Finalmente, se señala que las Universidades tienen que remitir copia de la liquidación de sus presupuestos y el resto de documentos que constituyan sus cuentas anuales a la Comunidad Autónoma en el plazo establecido por las normas autonómicas. Si no se produce dicha

remisión o no se produce la adopción de medidas en caso de liquidación con remanente negativo, la Comunidad Autónoma podrá adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas necesarias para garantizar la estabilidad presupuestaria de la Universidad.

Los recortes en la financiación de las Universidades Públicas que se han generalizado durante los años de crisis han paralizado muchas inversiones y han condicionado el funcionamiento ordinario de las instituciones (reducción de las horas de calefacción, revisión de los contratos de limpieza, mantenimiento, vigilancia, cierres en períodos vacacionales y muchas medidas más que han estado de forma continuada reflejadas en los medios de comunicación). También han llegado a enfrentar a las Universidades con las Administraciones que las financian de forma ordinaria, que no son otras que las CCAA. Así resulta obligado hacer referencia al litigio de las Universidades madrileñas con la Comunidad de Madrid por no asumir el pago de las cantidades acordadas en el Plan de Inversiones para el período 2007-2011 y en el Plan de financiación que acabó con varias sentencias del TS reconociendo la obligación de la Comunidad de Madrid de abonar los importes debidos en virtud de los Planes suscritos y que en todo caso debió contemplar en las Leyes de Presupuestos de las distintas anualidades, SSTS 3 de enero, 4 de marzo y 2 abril de 2013¹¹ y 27 de abril, 4 de mayo, 8 de junio, 12 de junio, 23 de julio y 19 de octubre 2015¹². Estas sentencias marcan sin duda un precedente muy importante para el futuro, en relación con los acuerdos de financiación entre CCAA y Universidades, recogiendo el derecho claro de reclamar por parte de las Universidades las cantidades pactadas en cumplimiento del art. 79.1 de la LOU que señala que las universidades deben disponer de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad.

2. Adaptación al EEES. Oferta de titulaciones

La adaptación de EEES del sistema universitario español se tuvo que desarrollar en medio de la crisis económica, lo cual lógicamente limitó enormemente el alcance de la reforma y las posibilidades de mejora del sistema. La LO 4/2007, de 12 de abril, modifica la LOU, fijando los contenidos básicos de la adaptación que tendrían que llevar a cabo todas las Universidades y la estructura de las titulaciones. En cuanto a los títulos oficiales el sistema universitario pasa a integrarse por enseñanzas que se estructurarán en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado (art. 37), desapareciendo las anteriores Licenciaturas y Diplomaturas. Junto a esta novedad, se suprime el catálogo de títulos, de forma que cada Universidad podrá aprobar sus propias titulaciones que seguirán un plan de estudios con los contenidos que considere oportunos¹³, con la única

11 RJ 1198, 5968 y 4656

12 RJ 1984, 2832, 2513, 3177, 4166 y 251237

13 GONZÁLEZ GARCÍA, J.: “Ordenación de las enseñanzas universitarias”, en Comentario a la Ley Orgánica de Universidades, Thomson Reuters, 2009, págs. 636 y ss.

excepción de las titulaciones que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales cuyas condiciones mínimas serán definidas por el Estado con el objeto de que sus contenidos permitan obtener las competencias necesarias para ejercer esa profesión (así ha ocurrido con los Grados y Másteres de Ingeniería, de Magisterio, con el Máster de la Abogacía...). En todo caso se requerirá autorización de la Comunidad Autónoma e informe favorable del Consejo Social, así como la verificación del Consejo de Universidades, la aprobación del carácter oficial del título por el Gobierno y la publicación del plan de estudios por la Universidad (art. 8 y 35 de la LOU). Los títulos una vez autorizados serán inscritos en el RUCT (Registro de Universidades, centros y títulos). Las condiciones de las titulaciones y el procedimiento para su autorización se fijaron el RD 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se regula la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. Como resumen de los principales cambios introducidos por esta norma, los Grados pasan a tener un contenido estructurado en 240 créditos (cuatro años)¹⁴ y los Másteres de entre 60 y 120 créditos (entre un año y dos años de duración), tanto en el Grado como en el Máster se exige la elaboración y defensa de un Trabajo para su finalización. Todos los planes de estudio pasan a tener que ser verificados por el Consejo de Universidades previa evaluación por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación, con ello se trataba de asegurar la calidad de todos los títulos oficiales que integraban la oferta académica. También en aras de la calidad de los mismos la verificación no es definitiva, sino que tiene que renovarse pasado un período de tiempo, que en un primer momento se fijó en seis años para todas las titulaciones.

La oferta de titulaciones resultante del proceso de adaptación al EEES ha sido objeto de importantes críticas desde el primer momento (en el documento de financiación del 2010 estaban latentes algunas). Está claro que existe un cierto consenso de que el número de títulos ofertados es excesivo y que no deberían ser tantos los que presentan un número reducido de alumnos. Lo cierto es que el Gobierno estatal estaba preocupado por la cuestión, pero no tenía capacidad decisoria sobre la misma, porque la posibilidad de reducción queda en manos de CCAA y de las Universidades, las cuales hasta la fecha no se han mostrado propensas a eliminar títulos de su oferta. El informe sobre el sistema universitario encargado por el Ministerio de Educación a una serie de expertos en la materia de 12 de febrero de 2013, Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español, volvió a incidir sobre el asunto, recogiendo propuestas para el Ministerio cuya aplicación no podía ir más allá del voluntarismo de las CCAA o del logro de un pacto de Estado sobre la cuestión, ya que el mapa de titulaciones es competencia de las CCAA y de sus Universidades, como ya hemos señalado. Entre sus recomendaciones

14 Esto no impidió la existencia de Grados con una duración diferenciada autorizada por el Gobierno (art. 12.2). Así ocurrió con Medicina que cuenta con 360 créditos o los títulos de Farmacia, Veterinaria o Arquitectura que cuentan con 300 créditos.

se señala la posibilidad de que el Ministerio haga una estimación de la oferta de titulaciones por áreas y de las necesidades profesionales en cada sector para a continuación diseñar una oferta universitaria razonable¹⁵, pero como los expertos son conscientes de que son las CCAA las que ostentan la competencia sobre el asunto, apuntan la necesidad de que los sistemas de financiación incentiven la racionalización del mapa de titulaciones.

En el informe también se puso sobre la mesa la cuestión de la duración de las titulaciones, los expertos consideran que en España no se tenía que haber adoptado el modelo 4+1 (Grados de cuatro años más un Máster de uno) sino el modelo 3+2 (Grados de tres años y Másteres de dos años). Los expertos, aunque reconocen que no es el momento para más cambios, sin embargo, abren la posibilidad de que convivan los dos sistemas¹⁶. Posibilidad que el Estado, no dudó en plantear tanto a la CRUE como a las Comunidades Autónomas. En el ámbito de la CRUE las Universidades privadas eran partidarias de poder ofertar grados de tres años, las públicas en cambio lanzaron una dura crítica a la reforma a la cual el Ministerio hizo caso omiso. En el ámbito de las CCAA solo Cataluña parecía estar claramente de acuerdo con la reforma. Esta medida se anunció como una fórmula de ahorro para las familias, tres años de Universidad son más baratos que cuatro, lo cual es tanto una evidencia como un sentido. Y si los Grados quedasen reducidos a dos todavía se produciría mayor

15 Esta propuesta incide en la idea de vincular empleabilidad con número de titulados, planteamiento que no comparto ya que da lugar a una idea que se ha repetido mucho durante estos años de crisis y que consiste básicamente en afirmar que en España sobran titulados universitarios. El argumento se apoya en el hecho de que hay muchos titulados desempleados (a pesar de ello, los titulados universitarios tienen unos porcentajes de desempleo claramente menores que el resto), hay muchos titulados infra-empleados, por lo tanto, para qué hacer el esfuerzo económico desde lo público de formar a estas personas cuando finalmente no van a lograr puestos de trabajo en los que se exija su titulación. De ahí también la idea de que hay que reducir el número de estudiantes en algunas ramas del conocimiento, apuntando claramente a las Ciencias Sociales y a las Humanidades. Este planteamiento a mi juicio presenta varios inconvenientes: en primer lugar, solo apunta a limitar la oferta universitaria en las Universidades públicas, pero en las Universidades privadas no se plantea ninguna reducción, lo que tiene la inmediata consecuencia de que aquel que pueda abonar el coste en una Universidad privada no tendrá problema alguno para ser universitario. Esto claramente incide en la equidad del sistema. Además, todas las razones que se apuntan deben precisamente incentivar a cambiar el modelo económico y apostar por un sector productivo más cerca del conocimiento, que genere empleo que exija una mayor cualificación. Como país no debemos conformarnos tras la crisis económica con la vuelta a errores del pasado, donde sectores que requerían escasa cualificación sustentaban nuestra economía, como claramente ocurrió con el sector de la construcción. Vid. PETRIZ CALVO, F.: "La reforma universitaria reflexiones de un ex rector", La reforma de la Universidad española, THOMSON-REUTERS, (PRIETO, T. DIR.), 2015, págs. 85 y ss.

16 El informe de los expertos fue claro en este punto apostando firmemente por el modelo 3+2, en cambio la CRUE se manifestó claramente en contra por la reducción del tiempo de formación en los Grados, por la convivencia a la vez de los mismos títulos de Grado unos con duración de tres años y otros de cuatro y porque el sistema adaptado al EEES todavía no estaba consolidado, cuando ya se introducía una nueva reforma en el sistema (Informe CASUE 8 de julio de 2014).

ahorro, pero lo cierto es que tres años de formación no son lo mismo que cuatro años y los precios públicos del Máster son bastante más elevados que los del Grado, con lo cual el ahorro solamente se producirá para aquellos estudiantes que decidiesen finalizar sus estudios con el nivel de Grado, lo cual claramente mermaría sus posibilidades de empleabilidad y su trayectoria profesional. A ello hay que añadir que el sistema de becas exige requisitos académicos más duros para obtener una beca del sistema general para cursar un Máster, con lo cual la reforma produce una nueva quiebra en la equidad del sistema. La reforma se implantó por medio del Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero, pasando los planes de estudios de Grado a tener una duración variable entre 180 y 240 créditos. Esto ha dejado abierta la posibilidad de que exista un mismo Grado con distinta duración, con los inconvenientes que esto puede suponer para los estudiantes y su movilidad, además de la confusión que puede producir en la consideración global del sistema. De la reforma al menos en un primer momento han quedado excluidos los grados que habiliten para el ejercicio profesional, ya que estos cuentan como ya hemos señalado con unos contenidos mínimos fijados por el Estado, que hasta la fecha se desarrollan como mínimo en 240 créditos. La CRUE ha fijado una moratoria de dos años para que se empiecen a ofertar los nuevos Grados, pero las Universidades privadas ya han incorporado títulos de 180 créditos a su oferta.

3. Creación de universidades y centros

Otra de las cuestiones recurrentes sobre el sistema universitario español, que durante estos años de crisis ha vuelto a estar sobre la mesa, es el número de Universidades con las que cuenta el sistema. La creación de Universidades está regulada en la propia LOU (arts. 4 y 5) con una serie de cautelas y de requisitos (creación por Ley, informe previo de la CGPU, autorización para puesta en funcionamiento, tiempo mínimo de funcionamiento) cuyo desarrollo estaba pendiente, lo que llevaba a que se siguiese aplicándose el obsoleto RD 557/1991, de 12 de abril, a la hora de proceder a la creación o reconocimiento de Universidades. Esta norma ha sido recientemente sustituida por el RD 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de Universidades y centros universitarios, norma que forma parte de las reformas del sistema universitario llevadas a cabo en materia de Universidades en la última legislatura. Respecto a esta nueva regulación, llama la atención que habiendo sido elaborada en medio del debate sobre el número de Universidades, sea una norma que lejos de endurecer los requisitos para su creación, los ha reducido considerablemente. Dicho debate, sin embargo, es necesario cuestionarlo al menos en algunos de sus puntos. En primer lugar, este planteamiento en términos generales encierra una crítica que se circunscribe a las Universidades públicas, que son las que suponen coste al erario público, sin embargo, la existencia de Universidades privadas ni la dudosa calidad de algunas de ellas, no preocupa a la hora de hacer valoraciones so-

bre el sistema universitario español¹⁷. Admitiendo que sea cierto que algunas Universidades creadas no han alcanzado el número de alumnos esperado ni la calidad en docencia e investigación que debe ser exigido a una institución que reciba el nombre de Universidad, no se puede afirmar con la contundencia que se ha hecho que sobran Universidades y mucho menos que sobran Universidades Públicas. En segundo lugar, si se relaciona el total de Universidades españolas con la población de nuestro país y se compara con otros de nuestro entorno, resulta que la afirmación simplemente no es cierta. En tercer lugar, el impacto de una Universidad sobre el territorio resulta positivo en cuanto elemento dinamizador del entorno productivo. En España se ha desarrollado un modelo que muchos denominan de proximidad y que ha permitido aumentar el número de nuestros estudiantes universitarios y, por lo tanto, el número de titulados. Las CCAA han optado por crear en todos los territorios Universidades y ello ha facilitado indudablemente el acceso, que con seguridad de otra forma no se había producido, ya que a diferencia de lo que ocurre en otros países, en el nuestro carecemos de un sistema de becas y ayudas que permita la movilidad de los estudiantes para estudiar en otra Universidad fuera de su lugar de residencia; también la creación de Universidades ha permitido el acercamiento al sector productivo y facilita a las empresas mano de obra cualificada en su entorno.

En cuanto a los cambios introducidos por el RD 420/2015, hay que señalar que las Universidades para su creación o reconocimiento deben ofrecer al menos ocho títulos de carácter oficial, pero mientras en la normativa anterior como no podía ser de otra forma, los títulos a ofertar equivaldrían al actual Grado ahora se permite que sean de Grado y Máster, lo cual puede llevar a que se plantee una Universidad con oferta exclusivamente de Másteres, que son titulaciones de duración más limitada y por lo tanto implican menor coste. Además, desaparece la exigencia de que al menos un título debía de ser de ciencias experimentales o de estudios técnicos. Este requisito puede que no tenga sentido en la actualidad, donde estamos apostando por Universidades más especializadas, tratando de que no sean todas réplicas exactas de sus vecinas, pero tampoco podemos ignorar que las Universidades privadas están apostando por titulaciones con gran demanda y que no requieran inversión, tal y como ocurre con las titulaciones de Ciencias Sociales, por lo que la supresión de este requisito facilita la implantación de las mismas. Sí se exige que las universidades promueven el desarrollo de actividad investigadora pero este requisito, que sin duda es una pieza clave para evitar que ciertas instituciones pasen a denominarse Universidades sin cumplir con unos principios básicos, apenas encuentra desarrollo con posterioridad por lo que prácticamente puede quedar en nada, lo que de nuevo facilita la aparición de Universidades privadas, cuya

17 Desde 1999 todas las Universidades creadas son privadas. En los últimos años estas se han duplicado hasta alcanzar el número de 33.

actividad investigadora hasta la fecha ha sido más bien escasa¹⁸. La oferta de titulaciones y la actividad investigadora deberán concretarse en un Plan de desarrollo de titulaciones por cada rama de conocimiento que ha de ser evaluado por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) o, en su caso, por el órgano de evaluación externa de la comunidad autónoma en cuyo territorio se establezca la universidad (cuestión a la que hacemos la misma crítica que en el caso de las titulaciones) y una programación plurianual de la actividad investigadora en las áreas científicas que guarden relación con las titulaciones oficiales que integren la nueva universidad, que en este caso carece de cualquier tipo de evaluación.

En cuanto a las exigencias de personal docente e investigador, el Real Decreto no es en exceso exigente con la contratación del profesorado, ya que esa contratación se fija en función del número de alumnos, en lugar de tener en cuenta las titulaciones impartidas y sus asignaturas. En este punto se mantiene el criterio de la anterior regulación, lo cual claramente es un error de bulto, ya que en la actualidad la especialización de las áreas de conocimiento es mayor que en la docencia de los años 90, y es evidente que un profesor universitario no puede impartir ni todas, ni casi todas las asignaturas que implica una titulación. La ratio se mantiene en los mismos términos anteriores, de forma que el número total de miembros del personal docente e investigador en cada universidad no podrá ser inferior al que resulte de aplicar la relación 1/25 respecto al número total de alumnos matriculados en enseñanzas universitarias de carácter oficial. Esta ratio se entenderá referida a personal docente e investigador computado en régimen de dedicación a tiempo completo o su equivalente a tiempo parcial. A todas luces esta regulación no parece acomodarse a los principios del EEES que abogaba por una reducción de las ratios alumno/profesor.

Mayor preocupación ha generado las escasas exigencias para las Universidades que impartan docencia no presencial. Esta posibilidad reconocida en la LOU en su art. 4.3, permite la creación de Universidades que se dediquen de forma exclusiva a esta modalidad de enseñanza, pero ello no implica que los parámetros de calidad se deban flexibilizar. Respecto a estas Universidades, el art. 7.2 del RD 420/2015 permite que la ratio de alumnos/profesor se establezca entre 1/50 y 1/100 en función del nivel de experimentalidad de las titulaciones y de la mayor o menor semipresencialidad. Estos ratios permiten reducir la calidad del sistema a la mínima expresión en el caso de las Universidades no presenciales, también llamadas “on line”, cuya proliferación en los últimos tiempos como Universidades privadas es más que evidente. Es cierto que cada uno de los títulos tiene que ser verificado por el Consejo de Universidades, pero también será difícil que las Agencias de evaluación establezcan requisitos más allá de lo que señala el propio Real Decreto, con lo cual se está desnatu-

18 Solamente un ejemplo, en 2013 se aprobaron en España 10.889 tesis doctorales de las que corresponden 609 a las universidades privadas, no llegando al 6% del sistema cuando el número de universidades que representan dentro del sistema alcanza el 40%.

ralizando claramente el sistema. El modelo de universidad no presencial de nuestro sistema universitario ha sido la UNED y desde luego no funciona con unas ratios semejantes, porque a su profesorado propio, hay que añadir la red de centros asociados y los tutores que en cada centro complementan la actividad docente no presencial. En cuanto a las exigencias en relación al número de Doctores, la normativa también se flexibiliza, permitiendo que el cincuenta por ciento del PDI que imparta docencia en Grado no sea Doctor, lo cual es una cifra muy elevada.

En cuanto a las instalaciones las exigencias son menores que en la normativa de 1991, el art. 8 con carácter general señala que las universidades deben contar, como mínimo, con las infraestructuras y medios materiales adecuados y suficientes para el desarrollo de sus funciones docentes e investigadoras, en atención al tipo de enseñanzas y al número de alumnos matriculados, que reúnan las condiciones funcionales apropiadas y permitan el ejercicio de actividades tanto docentes como de investigación. Los requisitos sobre espacios docentes e investigadores se fijan en el anexo I del Real Decreto, y si bien las aulas mantienen los mismos requisitos que en la normativa anterior, los laboratorios docentes y de investigación pueden tener menos metros cuadrados por alumno o investigador¹⁹. Sí se exige que estos espacios tengan la necesaria flexibilidad espacial y de mobiliario para adecuarse a las diferentes modalidades de enseñanza-aprendizaje y como novedad se señala que los despachos de profesores estén dotados de equipos informáticos y de comunicaciones adecuados. Las Universidades también deberán contar con un Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI), que ha de permitir que los servicios que ofrezca, incluyendo el servicio de biblioteca, se puedan utilizar simultáneamente al menos por un diez por ciento del número total de alumnos matriculados. Igualmente, se hace referencia al equipamiento informático, cuestión a la que en 1991 no se aludía. También se incluye la necesidad de que las instalaciones cumplan las condiciones de prevención de riesgos laborales, los requerimientos acústicos y de habitabilidad, así como de acceso y movilidad de personas con discapacidad. En el caso de las enseñanzas en el ámbito de las Ciencias de la Salud, se establecen exigencias especiales. Como conclusión vista la nueva regulación dictada, se ha perdido una clara oportunidad para haber establecido unas exigencias acordes a la realidad de nuestro sistema universitario y de investigación, creemos que aquí además de la crisis económica ha pesado la concepción del modelo y se ha optado claramente por facilitar la incorporación de más universidades privadas en un momento donde la creación de más universidades públicas parece descartada, como demuestra la trayectoria seguida por el sistema en los últimos años. Las Universidades no presenciales, cuyo papel dentro del sistema no se pone en duda, deben ajustar-

19 La normativa de 1991 exigía un mínimo de 7 m por alumno para los laboratorios docentes y un mínimo de 15 m² para los laboratorios de investigación, mientras que la actual considera suficiente 5 m² por alumno y entre 10 m² y 15 m² por profesor o investigador.

se a unos requisitos mínimos para no acabar convertidas en meras academias expendedoras de títulos oficiales.

Además de la creación de Universidades, en relación con el coste del sistema es importante la adecuada organización de campus, centros y departamentos de cada Universidad, cuestión que la crisis económica ha puesto en evidencia. Las Universidades más antiguas han tenido tendencia a crear un importante número de centros, lo cual supone un cierto coste, además de influir en la gobernanza de las Universidades, sin embargo, las Universidades más recientes han optado por crear centros de mayor tamaño que concentran más titulaciones. En todo caso, esta cuestión debe plantearse internamente en las instituciones académicas, aunque también se pueden incentivar las fusiones de centros por parte de las CCAA en sus contratos programa de financiación, a fin de que los departamentos tengan un tamaño más o menos uniforme y los centros impartan varias titulaciones de una misma rama de conocimiento. Como en el resto de Administraciones públicas, cualquier creación de nuevas estructuras debería de estar plenamente justificado y contar con dotación presupuestaria suficiente que garantice su adecuado funcionamiento.

III. PROFESORADO: DEDICACIÓN DOCENTE Y TASA DE REPOSICIÓN

El coste del personal de las Universidades se lleva la parte más importante de su presupuesto, por lo que la crisis económica ha puesto el foco de atención en la actividad del PDI, en sus retribuciones y en sus resultados de investigación. La escasa actividad investigadora de los profesores pertenecientes a los cuerpos funcionariales (Profesores Titulares y Catedráticos), así como el reducido número de sexenios obtenidos²⁰, sirvió como justificación previa a la reforma que llevó a cabo el Decreto Ley 14/2012 del art. 68 de la LOU²¹,

20 En el curso 2013-2014 el 60,2 % de los catedráticos tiene el número de sexenios que debería tener, mientras que en el caso de profesores titulares de universidad el porcentaje es del 42,8%. En esta categoría hay un 21,7% que no tiene ninguno. Por ramas de conocimiento, Ciencias Sociales y Jurídicas arroja los peores datos. Datos y cifras del sistema universitario español curso 2013-14. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

21 La constitucionalidad de este precepto ha sido avalada por la STC /2016, 3 de marzo, entendiéndose que responde a la exigencia de extraordinaria y urgente necesidad, al suponer una reducción inmediata del gasto público de las CCAA al aumentar la capacidad docente del profesorado. En cuanto a si el Estado invade competencias autonómicas al aprobar este precepto el TC considera que al tratarse de un cuerpo nacional el Estado puede desarrollar el estatuto de los funcionarios docentes universitarios. Por último, no considera vulnerado el derecho a la autonomía universidad reconocido en el art. 27.10 de la CE por tener este precepto “una relación directa con el buen funcionamiento del servicio público de la educación superior que prestan las universidades, sobre todo a través de su profesorado funcionario” y ampararse en el interés del Estado “en la estandarización del total de la carga de trabajo del profesorado”. Sin embargo, en el voto particular que formulan dos Magistrados al fallo de la sentencia, se entiende que esta disposición vulnera claramente el art. 27.10 de la CE al considerar que las explicaciones que da el TC son fundamentación de la decisión es muy “muy vagas e imprecisas” y “ se alude a la “relación directa” con “el buen funcionamiento del servicio público de

modificando la dedicación a la actividad docente: “Con carácter general, el personal docente e investigador funcionario de las Universidades en régimen de dedicación a tiempo completo dedicará a la actividad docente la parte de la jornada necesaria para impartir en cada curso un total de 24 créditos ECTS”. Sin embargo, el número de sexenios obtenidos puede alterar esta dedicación, así:

a) La dedicación pasa a ser de 16 créditos ECTS por curso para quien se encuentre en alguna de las siguientes situaciones:

– Profesores Titulares de Universidad, Profesores Titulares de Escuelas Universitarias o Catedráticos de Escuela Universitaria con tres o más evaluaciones positivas consecutivas, habiéndose superado la más reciente en los últimos seis años.

– Catedráticos de Universidad con cuatro o más evaluaciones positivas consecutivas, habiéndose superado la más reciente en los últimos seis años.

– En todo caso, cuando se hayan superado favorablemente cinco evaluaciones.

b) La dedicación pasa a ser de 32 créditos ECTS por curso para quien se encuentre en alguna de las siguientes situaciones:

– Que no haya sometido a evaluación el primer período de seis años de actividad investigadora o que haya obtenido una evaluación negativa de dicho período.

– Que hayan transcurrido más de seis años desde la última evaluación positiva.

Esta regulación ha tenido un importante impacto en el profesorado, se trataba de una medida que partiendo de una premisa fácilmente aceptable (el profesorado que no investiga debe dedicar más de su jornada laboral a la docencia) se aplicó de tal forma que ha causado situaciones profundamente injustas, cambiando las reglas del juego en mitad de la partida. En primer lugar, esta medida afectó solamente a los funcionarios, cuando desde el año 2001 junto al profesorado funcionario existen categorías de profesores contratados (ayudantes doctores, contratados doctores...) a los que no afectó la medida. En segundo lugar, no se tuvo en cuenta ningún tipo de excepción (enfermedad, maternidad, dedicación a contratos de investigación, a labores de transferencia del conocimiento...) lo cual unido a que el plazo que se da es estrictamente de seis años, ha llevado a un tratamiento poco justo de la cuestión. Transcurrido este período o se obtiene el sexenio o automáticamente se pasa a tener una dedicación de 32 créditos. Además, se da el mismo trato a quien tiene tres sexenios y no ha conseguido un cuarto, que al que llevando el mismo tiempo en la Universidad no ha conseguido ninguno o ni siquiera lo ha solicitado. En tercer lugar, la medida se debería en todo caso aplicar hacia el futuro y no hacia el pasado. Resulta evidente que aquella parte del profesorado que en el pasado

la educación”, sin indicar en qué consiste esa relación directa, o al “interés del Estado” en “la estandarización del total de la carga de trabajo del profesorado”.

no había investigado o al menos acreditado su investigación, si se le aumenta la dedicación a 32 ECTS difícilmente logrará obtener en el futuro algún sexenio, mejor hubiese sido dar un plazo para su aplicación para que el profesorado que quisiese pudiese adaptarse al nuevo sistema, pero está claro que el afán y la premura por reducir los gastos del sistema llevó a diseñar la medida con precipitación. Compartiendo, como se ha dicho antes, el planteamiento general, la forma de implementar la medida ha sido poco adecuada, revelando que el único objetivo era compensar la congelación de la tasa de reposición para el PDI de las Universidades públicas con una mayor dedicación, sin tener en cuenta que en muchos supuestos las áreas están descompensadas y que no necesariamente van a tener mayor dedicación los profesores de las áreas donde se necesite contratar profesorado.

La tasa de reposición es la segunda cuestión que más ha afectado al profesorado universitario durante estos años de crisis económica. Recién comenzada la legislatura en diciembre de 2011, 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, limitó totalmente la oferta de empleo público en las Administraciones. La Ley de Presupuestos Generales para 2012 incluyó a la Universidad entre los servicios públicos a los que autorizó una tasa de reposición de un 10%, lo que permitió a las instituciones académicas aplicar esta tasa para las plazas de cuerpos de investigadores, siempre que por parte de las Administraciones Públicas de las que dependiesen (en este caso las CCAA) se autorizasen las correspondientes convocatorias, previa acreditación de que la oferta de empleo público de las citadas plazas no afecta al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para la correspondiente Universidad. Las Leyes de Presupuestos Generales 2013 y 2014 mantuvieron esta tasa de reposición, hasta que la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, flexibilizó esta tasa permitiendo la reposición del 50%. En el caso de las Universidades además se exigió que dentro del límite de la tasa de reposición correspondiente a los Cuerpos de Catedráticos de Universidad y de Profesores Titulares de Universidad, cada Universidad destinase, como mínimo, un 15 por ciento del total de plazas ofertadas, a la contratación, como personal laboral fijo, de personal investigador doctor que hubiese finalizado el Programa Ramón y Cajal y haya obtenido el certificado I3. También se permitió destinar una parte de la oferta de plazas para el ingreso como profesor contratado doctor (aunque se trata de contratados laborales son plazas estables)²². Esta tasa de reposición tan limitada afectó negativamente a las Universidades, ya que paralizó la carrera académica de cientos de jóvenes que habían adquirido la formación necesaria y la acreditación para acceder a las plazas de profesor titular. Igualmente, afectó a los que ya siendo profesores

22 PALENCIA HERREJÓN, F.: "La gestión de recursos humanos en las universidades y sus implicaciones jurídicas", págs. 235 y ss, en *X Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria, (ob. colectiva)*, Universidad del País Vasco, 2014.

titulares se acreditaron para acceder a las plazas de catedrático, puesto que tampoco pudieron promocionar. Hay que tener en cuenta, que a diferencia de otros ámbitos, un profesor de universidad tarda muchos años en formarse; para acceder a cualquier plaza estable o semi-estable en la Universidad es preciso ser doctor y haber obtenido la correspondiente acreditación, lo cual supone un cierto número de publicaciones, la participación en proyectos de investigación, estancias en el extranjero y experiencia docente, que en estos momentos es difícil de alcanzar y que alarga enormemente la carrera académica. Si después de toda esta trayectoria y la inversión pública realizada, estas personas se pierden para el sistema es evidente que algo se ha hecho mal. A ello se une que en España por desgracia los doctores no son suficientemente valorados en el sector privado, esto supone, y en estos años de crisis ha sido muy patente, que muchos de ellos se han visto obligados a emigrar y tratar de desarrollar su carrera docente e investigadora en Universidades extranjeras, dando lugar a una fuga de cerebros muy importante y evidentemente a una importante ineficiencia del sistema que tras sufragar su formación no es capaz de absorber a este personal altamente cualificado. Igualmente, durante este período la contratación de personal temporal estuvo muy limitada, ya que el nombramiento de profesores interinos o la contratación de profesorado contratado solo se ha permitido en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables. En las Universidades públicas esto ha llevado a cubrir las necesidades más acuciantes con Profesores Asociados (denominados durante estos años falsos Asociados) de forma poco ajustada a la legalidad. El art. 53 de la LOU exige que los contratos se hagan con profesionales con actividad acreditada fuera del ámbito académico, lo que ha llevado a que doctores formados en el ámbito universitario se diesen de alta como profesionales por cuenta propia para poder ser contratados con retribuciones mínimas y cargas docentes elevadas.

El cumplimiento de la tasa de reposición por parte de las Universidades fue fuertemente “vigilada” por la Abogacía del Estado, de forma que todas las convocatorias realizadas en estos años han sido estrictamente seguidas desde la Administración del Estado, dando lugar a numerosas impugnaciones de convocatorias de plazas de las Universidades públicas, así como de los nombramientos resultantes de dichas convocatorias. Las SSTS de 9 de marzo, 18 de mayo, 9 de octubre y 13 de octubre de 2001²³ confirman sentencias previas dictadas por los TSJ anulando diversas convocatorias. En estos litigios se plantearon varias cuestiones, por un lado, si las Universidades entraban o no en el ámbito subjetivo del Decreto-Ley, si era o no un procedimiento de promoción profesional la convocatoria de cátedras de Universidad o la conversión de plazas de profesor contratado doctor en profesor titular; también la forma de realizar el cálculo de la tasa de reposición y si la autorización de la convocatoria por las CCAA eximía del cumplimiento de la tasa fijada por el Estado. El TS mantuvo la plena aplicabilidad de tales preceptos a las Universidades públicas y a las

23 RJ 1649, 2880, 244719 y 244362.

convocatorias impugnadas, también consideró que no eran procedimientos de promoción profesional pues abrían el cauce para el ingreso en la función pública de los aspirantes que superasen el proceso selectivo, con independencia de que éstos tuvieran previamente, o no, la condición de profesores de la Universidad concernida. Concluyó también que el cálculo de la tasa de reposición se debía establecer en relación con el profesorado de los cuerpos docentes universitarios y finalmente que la autorización de la convocatoria por la Junta de Galicia no exime del respeto obligado a ese límite del 10%.²⁴

Sin embargo, en septiembre de 2015 ante la presión de las Universidades (y la inminente convocatoria electoral), el Gobierno ha cambiado su posición inicial, reconociendo incluso la situación a la que se había abocado a las Uni-

24 La STS de 18 de mayo de 2015 valora cómo afecta esta cuestión a la autonomía universitaria y aporta unas ilustradoras reflexiones: "(...) la autonomía universitaria, desde luego legalmente configurada y como todos los derechos jurídicamente limitada, no puede considerarse absolutamente ajena a lo que aquí se discute. Asimismo, nos parece que por su trascendencia constitucional no merece ser reducida su alegación a algo manido ni equiparada a una patente de corso. Y no creemos que la posición de la Universidad descansa en juegos de palabras ni que suponga un uso semántico del idioma para encubrir una actuación ilegal. Por el contrario y más allá de lo que pudiera ser cumplimiento del convenio colectivo para el personal docente e investigador de las Universidades gallegas, la actuación de la recurrente en casación respondió a su preocupación por dotarse de profesores titulares de Universidad y de ofrecer a quienes ya forman parte de su claustro académico y cumplen los requisitos para acceder a ese cuerpo, en particular el de haber sido acreditados para ello, la posibilidad de consolidar su carrera académica en la Universidad en la que están desarrollando su actividad docente e investigadora.

La autonomía universitaria tiene, precisamente, una de sus principales manifestaciones en el ámbito de la selección de su profesorado, tal como se comprueba al repasar los preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, en particular los que dedica a los procedimientos correspondientes y las posibilidades que ofrece a las Universidades para contratar profesores e investigadores [artículos 2.2 e) y 48 y siguientes, en especial 58 y siguientes]. Gracias a ellas las Universidades cuentan, además de con funcionarios de los cuerpos docentes e investigadores previstos en ese texto legal, con un significativo número de profesores contratados también en régimen laboral.

Por tanto, hay unos intereses públicos tras el proceder de la Universidad de La Coruña que, con independencia de la solución que se dé a la cuestión controvertida, no son en absoluto desdeñables, tienen relación con su autonomía y no responden a una situación particular suya dado que la limitación para acceder a los cuerpos docentes previstos en la Ley Orgánica 6/2001 afecta a todas las Universidades españolas y tiene una significación mucho más acusada que la experimentada en otros cuerpos funcionariales. En efecto, tiene razón la recurrente, en ellos los mecanismos de la carrera administrativa previstos en la legislación general sobre la función pública, si bien ahora no permiten la incorporación de nuevo personal, sí hacen posible la movilidad horizontal y la progresión a cuerpos superiores de quienes ya son funcionarios, posibilidades que no caben en el ámbito universitario, precisamente porque la regulación de la selección de su profesorado funcionario --que descansa en la autonomía de las Universidades- en la práctica no permite ni lo uno ni lo otro sin pasar por concursos semejantes al que ha sido anulado. Además, la limitación al ingreso de nuevo personal, junto con otros factores que afectan, dificultándola, a la incorporación de jóvenes investigadores a la vida académica, está impidiendo en medida mayor de la debida la necesaria renovación del profesorado y puede terminar afectando negativamente a la calidad de la investigación y, por tanto, de la docencia que se lleva a cabo en nuestras Universidades".

versidades como consecuencia de la limitación de la tasa de reposición, y por medio del Decreto-Ley 10/2015, de 20 de septiembre, modificó de nuevo la LOU, en concreto sus arts. 62, 63 y 64 para, conforme al Preámbulo de esta disposición, “*abordar dos cuestiones fundamentales en el sistema de acceso y provisión de puestos del Personal Docente e Investigador de las universidades públicas. Por un lado, se contempla el acceso al Cuerpo de Catedráticos de Universidad mediante promoción interna, reservada a los profesores titulares que hayan obtenido la acreditación nacional para Catedrático de Universidad. Y, en segundo lugar, se establece con carácter permanente la posibilidad de provisión de puestos docentes vacantes en una universidad con profesores titulares y catedráticos de otras universidades*”²⁵. Se trata efectivamente de dos cuestiones importantes que pueden atenuar los efectos de la limitación de la tasa de reposición, que el propio Gobierno ahora parece reconocer, hasta el punto de reconocer que estamos ante un supuesto propio del ámbito del Decreto Ley de “*extraordinaria y urgente necesidad*”²⁶. Las plazas de promoción de Profesores Titulares a Catedráticos se considerarán por lo tanto como promoción interna, tendrán que estar dotadas en el estado de gastos del presupuesto de las Universidades, y no podrán superar el número máximo de plazas que sean objeto de oferta de empleo público de turno libre, en ese mismo año. A las plazas también se podrán presentar Investigadores Científicos de los Organismos Públicos de Investigación.

También se prevé la movilidad del personal docente e investigador, de forma que la convocatoria de plazas podrá ser cubierta por catedráticos o profesores titulares de otras Universidades (así como por profesores de investigación o Investigadores científicos). Las plazas así provistas no supondrán ingreso de nuevo personal y no computarán a los efectos de la oferta de empleo público. A estas dos modificaciones, hay que añadir que en la Ley 48/2015, 16 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, la tasa de reposición en las Universidades pasa a ser del 100%, lo que permite que la oferta de empleo pueda normalizarse, siempre que las Universidades cuenten con cobertura presupuestaria para llevar a cabo la convocatoria.

25 Esta posibilidad de movilidad ya había sido autorizada temporalmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015

26 En el preámbulo del Decreto-Ley se señala que “La inclusión en el Real Decreto-Ley de estas medidas dirigidas a estimular la promoción y la movilidad del personal docente e investigador se justifica en la urgente necesidad de proceder a su implantación en el curso académico 2015/16, que está comenzado. Esta inclusión también da respuesta a la demanda del sistema universitario español que permitirá mejorar de forma inmediata la eficacia y eficiencia de las universidades públicas en la asignación de los recursos humanos, activos esenciales para mejorar la calidad de los servicios públicos que prestan. Aunque la aplicación de alguna de estas medidas se ha autorizado con carácter temporal en 2015, la maximización de sus efectos positivos requiere su consolidación en la arquitectura universitaria, mediante su incorporación en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades”.

IV. LA EQUIDAD DEL SISTEMA: PRECIOS PÚBLICOS. BECAS Y AYUDAS.

La fijación de los precios públicos para las enseñanzas oficiales cambió con el Decreto Ley 14/2012, como ya hemos señalado más arriba, tanto en cuanto a su procedimiento de fijación como a su contenido. Además, los nuevos precios fijados suponen un incremento de los importes de matrícula considerable²⁷, sin que en modo alguno se hayan solucionado los problemas de financiación de las Universidades tras los recortes sufrido durante la crisis. Mientras que en Europa son varios los países en los que la primera matrícula en la Universidad es gratuita, en España la gratuidad del sistema solamente se mantiene respecto a la enseñanza obligatoria, por lo tanto, por las enseñanzas universitarias se abona un precio, que hasta este Decreto-Ley 14/2012 se había mantenido en unos niveles de coste para las familias no excesivos (el precio abonado cubría entre el 10% y el 20% del coste de la titulación), incluso se podía criticar del sistema que fuese cual fuese el nivel socioeconómico del estudiante siempre iba a tener subvencionada con fondos públicos una buena parte del coste de su matrícula; igualmente, era objeto de crítica que el sistema no penalizaba lo suficiente las terceras y sucesivas matrículas, lo cual creo ineficiencias debidas a unas tasas de rendimiento y éxito reducidas, propiciadas por reglamentos de progreso y permanencia en general muy poco exigentes con los resultados de nuestros estudiantes²⁸. Por ello, hasta la fecha las propuestas de reforma que se habían barajado siempre vinculaban la modificación del cálculo de los precios a la mejora del sistema de becas y a que en primera matrícula no se sufragase por parte del estudiante más del 15% del coste de la titulación²⁹. Los estudiantes a tiempo parcial tendrían un sistema propio para no verse perjudicados y por supuesto, se apuntaba la necesidad de que todas las Universidades tuviesen implantado un sistema de contabilidad analítica. También se apuntaba que las normas de progreso y permanencia tendrían que ser más exigentes contemplando un tiempo máximo para la superación de estudios.

27 Enseñanzas de Grado: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.

2.º Enseñanzas de Máster que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.

3.º Enseñanzas de Máster no comprendidas en el número anterior: los precios públicos cubrirán entre el 40 por 100 y el 50 por 100 de los costes en primera matrícula; y entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes a partir de la segunda matrícula.

28 En este sentido, el Informe de mejora de 2010, págs. 44 y ss.

29 En segunda matrícula la penalización era mayor pudiendo alcanzar el coste un 50% y en tercera matrícula podría alcanzar el 100%.

El modelo de precios públicos implantado en 2012 no ha tenido en cuenta estas cautelas, ya que ahora el precio público en primera matrícula puede alcanzar un 25% del coste, ha roto la unidad del sistema (en algunas CCAA como Cataluña, los precios públicos han subido un 79,4 % como consecuencia de la implantación del nuevo modelo, sin embargo, Asturias y Galicia han congelado los precios públicos en primera)³⁰. Esto nos da idea de las grandes diferencias territoriales en el precio de las titulaciones sin que las mismas se puedan justificar en el coste real de las mismas. Los Másteres que habilitan para el ejercicio profesional se mantienen en el mismo margen de precios que los Grados, sin embargo, el resto de los Másteres presentan un precio mucho más elevado lo que ha favorecido que muchos estudiantes opten por las Universidades privadas en busca de una mayor empleabilidad. Además, el Decreto-Ley también contempló como novedad que los precios públicos pudiesen cubrir hasta el 100 por 100 de los costes de las enseñanzas universitarias de Grado y Máster cuando se trate de estudiantes extranjeros mayores de dieciocho años, que no tengan la condición de residentes, excluidos los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y aquéllos a quienes sea de aplicación el principio de reciprocidad. Esta medida que está relacionada con los planes de internacionalización de nuestras Universidades parte de la idea de que España debe atraer más estudiantes extranjeros y que estos estudiantes deben abonar el total del coste del servicio.

Además, esta modificación del modelo no fue acompañada de una previa mejora del sistema de becas y ayudas, al contrario, en el momento en que las familias peor lo estaban pasando, las necesidades de contención del déficit se impusieron, y el sistema de becas no estuvo libre de la política de recortes. Las becas del sistema general se habían convertido en un derecho desde el año 2005, cuando la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de Reformas para el Impulso de la Productividad, en su disposición adicional novena excluyó a las becas del régimen de concesión en concurrencia competitiva al establecer que *«las becas y ayudas al estudio para seguir estudios reglados y para las que no se fije un número determinado de beneficiarios, se concederán de forma directa»*. En desarrollo de esta previsión se aprobó el RD 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio. Este cambio en la configuración de las becas permitió que todos aquellos estudiantes que cumpliesen los requisitos fijados en la norma tuviesen derecho a percibir la beca o la ayuda, eliminando la concurrencia competitiva a la que se sometían en regulaciones anteriores, donde la disponibilidad presupuestaria marcaba el número de becarios. El art. 45 de la LOU en la misma línea considera indispensable el sistema de becas y ayudas para remover los obstáculos de orden socioeconómico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso o la continuidad de los estudios superiores a aquellos estudiantes que

30 Datos y cifras del sistema universitario español curso 2012-13. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento y garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación. Sin embargo, el incremento de becarios en los últimos cursos académicos llevó a que se tratase de reducir el número de beneficiarios endureciendo los requisitos académicos en el sistema general, modificando el régimen general de concesión, cambiando la estructura de ayudas y reduciendo las cuantías otorgadas, por medio de los Reales Decretos 100/2012, 29 de junio, 609/2013, de 2 de agosto y 472/2014, de 13 de junio. Además, también se endurecieron los requisitos académicos que había que cumplir para no incurrir en supuestos de reintegro. Esta medida dio lugar a situaciones muy complejas para algunos estudiantes que en el momento en el que se les solicitaba el reintegro carecían de medios económicos para su devolución.

No se considera oportuno analizar uno por uno los requisitos académicos modificados, porque excedería ampliamente el objeto de este trabajo y porque es evidente que se encuadran dentro de la discrecionalidad técnica de la Administración que acompaña a la potestad reglamentaria³¹. Si queremos incidir en los argumentos que se alegaron por el Gobierno para su modificación, argumentos que se incluyen en los preámbulos de las normas aprobadas cuando señalan que *“el Gobierno entiende que la política de becas, además de asegurar la igualdad de oportunidades de todos aquellos que teniendo vocación y aptitudes para el estudio carecen de los medios económicos necesarios para emprenderlos o continuarlos, debe ser un instrumento de estímulo a la mejora del rendimiento académico de los estudiantes, especialmente de los estudiantes de los niveles superiores del sistema educativo”* y que *“Es propósito decidido del Gobierno seguir avanzando por esta vía de búsqueda del esfuerzo académico, la responsabilidad y un mínimo rendimiento académico, reforzando así la auténtica equidad básica que es la igualdad de oportunidades y consiguiendo que la educación contribuya a la promoción social, garantizando, al mismo tiempo, la mejor eficiencia de los importantes recursos públicos destinados a la política de becas y ayudas al estudio”*. Analizando las razones esgrimidas, nos encontramos que, estos planteamientos presupuestarios olvidan algo fundamental, a los estudiantes becarios siempre se les han exigido requisitos académicos por encima de los exigidos al resto, pero si las exigencias de rendimiento las endurecemos muy por encima de lo que se exige al resto para permanecer en el sistema, estamos acabando claramente con la equidad del mismo. Recordemos que los fondos públicos subvencionan el coste de todos los estudiantes no solo de los que tienen beca, que los que tienen beca pertenecen a las familias más desfavorecidas (basta mirar los umbrales económicos) y que en el rendimiento académico influye claramente el nivel socio-económico de las familias. Esto implica que aquellos estudiantes cuyas familias pueden abonar los precios públicos se les permite permanecer en el sistema casi inde-

31 Así lo ha señalado el TS en su sentencia de 15 de mayo de 2015 RJ 2015/2240, cuando desestimó la impugnación del RD 472/2014.

finidamente, mientras que los fondos públicos sufragan el 80% del coste de su curso académico, mientras que los que tienen más dificultades económicas si no obtienen un rendimiento superior perderán la beca y probablemente tengan que abandonar sus estudios. Si se quiere aumentar el rendimiento académico de los estudiantes universitarios se deberían fijar unos mínimos de progreso y permanencia comunes a todas las Universidades, ahora apenas unas pocas universidades han fijado normativas de permanencia con un poco de rigor. No parece muy justo exigir más a los que menos tienen, aunque por su situación reciban una beca cuya cuantía en nuestro país es cada vez más reducida. Por otro lado, hay que apuntar que el resultado de esta modificación tampoco fue el esperado por el Gobierno, ya que el número de becarios no se redujo, lo cual sirvió para contra argumentar que el nuevo modelo realmente no era tan exigente. Esta afirmación, sin embargo, no tiene en cuenta que el número de becarios no se redujo porque muchas más familias pasaron a cumplir los requisitos de carácter económico, lo que no significa que un buen número de estudiantes dejasen de percibir las becas y tuviesen que abandonar la Universidad. Si se hubiesen mantenido los requisitos académicos del sistema anterior el número de estudiantes con beca hubiese aumentado considerablemente, cuestión que se evitó con la reforma. El recorte en las cuantías también sirvió que las partidas presupuestarias destinadas a becas no siguiesen creciendo.

Finalmente, junto a estas reformas del sistema general de becas y ayudas, desaparecieron o se reformaron otras ayudas destinadas a estudiantes universitarios importantes para contribuir a la formación de los que menos recursos disponían. Las becas Séneca de movilidad en España se convocaron por última vez en 2012; también se suprimieron las ayudas para la inmersión lingüística para alumnos universitarios y las becas Erasmus solamente cubren 5 meses de estancia, cuando con anterioridad cubrían el curso completo, lo cual ha sido también objeto de una fuerte polémica, ya que solamente aquellos alumnos que su familia lo pueda sufragar podrán realizar el curso completo en la Universidad de destino. Además, se han endurecido los requisitos académicos para su concesión y se exige un nivel B2 del idioma del país del destino. Todo ello, sin duda, ha contribuido a limitar la formación de todos aquellos estudiantes que cuentan con menos medios económicos y ha reducido la equidad de nuestro sistema universitario.