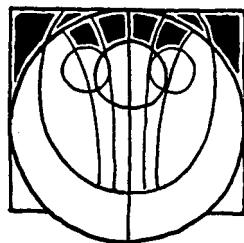


*Ley Orgánica de Universidades
(españolas), aprobada el 26 de diciembre de 2001**



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

El sistema universitario español ha experimentado profundos cambios en los últimos veinticinco años, cambios impulsados por la aceptación por parte de nuestras universidades de los retos planteados por la generación y transmisión de los conocimientos científicos y tecnológicos. Nuestra sociedad confía hoy más que nunca en sus universidades para afrontar nuevos retos, derivados de la sociedad del conocimiento en los albores del presente siglo.

Durante las últimas dos décadas, la vieja institución universitaria se ha transformado radicalmente. La Constitución consagró la autonomía de las universidades y garantizó, con ésta, las libertades de cátedra, de estudio y de investigación, así como la autonomía de gestión y administración de sus propios recursos. Durante este periodo, las universidades se triplicaron, creándose centros universitarios en casi todas las poblaciones de más de cincuenta mil habitantes, en los que hoy se estudian más de ciento treinta titulaciones diferentes. También culminó hace apenas unos años el proceso de descentralización universitaria, transfiriéndose a las administraciones educativas autonómicas las competencias en materia de enseñanza superior. No de menor magnitud ha sido la transformación tan positiva en el ámbito de la investigación científica y técnica universitaria, cuyos principales destinatarios son los propios estudiantes de nues-

tras universidades, que no sólo reciben en éstas una formación profesional adecuada, sino que pueden beneficiarse del espíritu crítico y la extensión de la cultura, funciones ineludibles de la institución universitaria.

Este esfuerzo compartido por universidades, administraciones educativas y la propia sociedad ha sido extraordinario, y es por ello por lo que ahora, conscientes del camino recorrido, también lo somos de que es necesaria una nueva ordenación de la actividad universitaria. Ésta, de forma coherente y global, debe sistematizar y actualizar los múltiples aspectos académicos, de docencia, de investigación y de gestión, que permitan a las universidades abordar, en el marco de la sociedad de la información y el conocimiento, los retos derivados de la innovación en las formas de generación y transmisión del conocimiento.

Si reconocemos que las universidades ocupan un papel central en el desarrollo cultural, económico y social de un país, será necesario reforzar su capacidad de liderazgo y dotar a sus estructuras de la mayor flexibilidad para afrontar estrategias diferenciadas en el marco de un escenario vertebrado. Esta capacidad les permitirá desarrollar a cada una de ellas planes específicos acordes con sus características propias, con la composición de su profesorado, su oferta de estudios y con sus procesos de gestión e innovación. Sólo así podrán responder al dinamismo de una sociedad avanzada como la española. Y sólo así, la sociedad podrá exigir de sus universidades la más valiosa de las herencias para su futuro: una docencia de calidad; una investigación de excelencia.

Desde esta perspectiva, se diseña la moderna arquitectura normativa que reclama el sistema universitario español

* El Pleno del Congreso de los Diputados, en su reunión del día 20 de diciembre de 2001, aprobó, de conformidad con lo establecido en los artículos 81 y 90 de la Constitución (española), el Proyecto de Ley Orgánica de Universidades (LOU) con este texto, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el 26 de diciembre de 2001.

para: mejorar su calidad docente, investigadora y de gestión; fomentar la movilidad de estudiantes y profesores; profundizar en la creación y transmisión del conocimiento como eje de la actividad académica; responder a los retos derivados tanto de la enseñanza superior no presencial mediante las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, como de la formación a lo largo de la vida, e integrarse competitivamente junto a los mejores centros de enseñanza superior en el nuevo espacio universitario europeo que se está comenzado a configurar.

Todos somos conscientes de que los cambios sociales operados en nuestra sociedad están estrechamente relacionados con los que tienen lugar en otros ámbitos de actividad. Así, la modernización del sistema económico impone exigencias cada vez más imperativas a los sectores que impulsan esa continua puesta al día, y no podemos olvidar que la universidad ocupa un lugar de privilegio en ese proceso de continua renovación, concretamente en los sectores vinculados al desarrollo cultural, científico y técnico. Es por esto por lo que nuestras universidades necesitan incrementar de manera urgente su eficacia, eficiencia y responsabilidad, principios todos ellos centrales de la propia autonomía universitaria.

También la formación y el conocimiento son factores clave en este escenario caracterizado por vertiginosas transformaciones en los ámbitos sociales y económicos. La nueva sociedad demanda profesionales con el elevado nivel cultural, científico y técnico que sólo la enseñanza universitaria es capaz de proporcionar. La sociedad exige, además, una formación permanente a lo largo de la vida, no sólo en el orden macroeconómico y estructural, sino también como

modo de autorrealización personal. Una sociedad que persigue conseguir el acceso masivo a la información necesita personas capaces de convertirla en conocimiento mediante su ordenación, elaboración e interpretación.

Estos nuevos escenarios y desafíos requieren nuevas formas de abordarlos y el sistema universitario español está en su mejor momento histórico para responder a un reto de enorme trascendencia: articular la sociedad del conocimiento en nuestro país. Con esta ley se pretende dotar al sistema universitario de un marco normativo que estimule el dinamismo de la comunidad universitaria, y se pretende alcanzar una universidad moderna que mejore su calidad, que sirva para generar bienestar y, que en función de mayores niveles de excelencia, influya positivamente en todos los ámbitos de la sociedad.

Esta ley nace con el propósito de impulsar la acción de la administración general del Estado en la vertebración y cohesión del sistema universitario, de profundizar las competencias de las comunidades autónomas en materia de enseñanza superior, de incrementar el grado de autonomía de las universidades, y de establecer los cauces necesarios para fortalecer las relaciones y vinculaciones recíprocas entre universidad y sociedad.

Es una ley de la sociedad para la universidad, en la que ambas dispondrán de los mecanismos adecuados para intensificar su necesaria y fructífera colaboración. Constituye así el marco adecuado para vincular la autonomía universitaria con la rendición de cuentas a la sociedad que la impulsa y la financia. Y es el escenario normativo idóneo para que la universidad responda a la sociedad, potenciando la formación e investigación de excelencia,

tan necesarias en un espacio universitario español y europeo que confía en su capital humano como motor de su desarrollo cultural, político, económico y social.

La ley articula los distintos niveles competenciales, los de las universidades, las comunidades autónomas y la administración general del Estado. Diseña un mayor autogobierno de las universidades y supone un incremento del compromiso de las comunidades autónomas, lo que implica para las primeras mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y nuevas atribuciones de coordinación y gestión para las segundas. Esto implica dotar de nuevas competencias a las universidades y a las comunidades autónomas respecto a la anterior legislación, con el objetivo de plasmar en el texto de forma inequívoca la confianza de la sociedad en sus universidades y la responsabilidad de éstas ante sus respectivas administraciones educativas.

Así, las universidades tendrán, además de las competencias actuales, otras relacionadas con la contratación de profesorado, el reingreso en el servicio activo de sus profesores, la creación de centros y estructuras de enseñanza a distancia, el establecimiento de los procedimientos para la admisión de sus estudiantes, la constitución de fundaciones y otras figuras jurídicas para el desarrollo de sus fines y la colaboración con otras entidades para la movilidad de su personal.

Y a las competencias de las comunidades autónomas se añaden, entre otras, la regulación del régimen jurídico y retributivo del profesorado contratado, la capacidad para establecer retribuciones adicionales para el profesorado, la aprobación de programas de financiamiento plurianual conducentes a contratos programa y la evaluación de la calidad de las universidades de su ámbito de responsabilidad.

La sociedad española necesita que su sistema universitario se encuentre en las mejores condiciones posibles de cara a su integración en el espacio europeo común de enseñanza superior y, como principio fundamental, que los profesores mejor cualificados formen a los estudiantes que asumirán en un futuro inmediato las cada vez más complejas responsabilidades profesionales y sociales.

De ahí que sea objetivo irrenunciable de la ley la mejora de la calidad del sistema universitario en su conjunto y en todas y cada una de sus vertientes. Se profundiza, por tanto, en la cultura de la evaluación mediante la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación y se establecen nuevos mecanismos para el fomento de la excelencia: mejorar la calidad de la docencia y la investigación, por medio de un nuevo sistema, objetivo y transparente, que garantice el mérito y la capacidad en la selección y el acceso del profesorado, y mejorar, asimismo, la calidad de la gestión, mediante procedimientos que permitirán resolver con agilidad y eficacia las cuestiones de coordinación y administración de la universidad.

Mejorar la calidad en todas las áreas de la actividad universitaria es básico para formar a los profesionales que la sociedad necesita, desarrollar la investigación, conservar y transmitir la cultura, enriqueciéndola con la aportación creadora de cada generación y, finalmente, constituir una instancia crítica y científica, basada en el mérito y el rigor, que sea un referente para la sociedad española. Así, la ley crea las condiciones apropiadas para que los agentes de la actividad universitaria, los genuinos protagonistas de la mejora y el cambio, estudiantes, profesores y personal de administración y servicios, im-

pulsen y desarrollen aquellas dinámicas de progreso que promuevan un sistema universitario mejor coordinado, más competitivo y de mayor calidad.

Otro de los objetivos esenciales de la ley es impulsar la movilidad, tanto de estudiantes como de profesores e investigadores, dentro del sistema español pero también del europeo e internacional. La movilidad supone mayor riqueza y la apertura a una formación de mejor calidad, por lo que todos los actores implicados en la actividad universitaria deben contribuir a facilitar la mayor movilidad posible y que ésta beneficie al mayor número de ciudadanos.

Las políticas de movilidad son determinantes para que los estudiantes puedan escoger libremente los centros y titulaciones más adecuados a sus intereses personales y profesionales, elección real que tienen reconocida como un derecho y está a su alcance por medio del distrito universitario abierto; como son fundamentales también para el profesorado de las universidades, ya que introducen elementos de competencia con efectos positivos en la mejora de la calidad global del sistema universitario.

II

Después de definir en el título preliminar las funciones de la universidad y las dimensiones de la autonomía universitaria, se establecen las condiciones y requisitos para la creación, reconocimiento, funcionamiento y régimen jurídico de las universidades, con algunas precisiones según sean éstas de naturaleza pública o privada.

Por lo que se refiere a las universidades privadas, la ley regula de manera detallada, respetando el principio de libertad de

creación de centros constitucionalmente reconocido, los principales aspectos sobre los requisitos para el establecimiento y funcionamiento de sus centros, la evaluación de su calidad, y la expedición y homologación de los títulos a que conducen los estudios que imparten. La ley pretende, de esta manera, introducir para las universidades privadas exigencias ya requeridas a las universidades públicas, teniendo en cuenta que ambas persiguen unos mismos objetivos y se implican en la mejora de la calidad del sistema en su conjunto.

III

La ley establece una nítida distinción entre las funciones de gobierno, representación, control y asesoramiento, correspondiendo cada una de éstas a un órgano distinto en la estructura de la universidad. Igualmente, se refuerzan los procesos ejecutivos de toma de decisiones por parte del rector y del Consejo de Gobierno, y se establecen esquemas de coparticipación y corresponsabilidad entre sociedad y universidad; para ello, respetando la autonomía de las universidades, se completan las competencias del Consejo Social para que pueda asumir la supervisión de todas las actividades de carácter económico de la universidad y el rendimiento de sus servicios.

Se crea, como máximo órgano de gobierno universitario, el Consejo de Gobierno que, presidido por el rector, establecerá las líneas estratégicas y programáticas en los ámbitos de organización de las enseñanzas, investigación, recursos humanos y económicos. En este diseño, el rector que ejercerá la dirección, gobierno y gestión de la universidad, será elegido directamente por la comunidad

universitaria mediante sufragio universal, libre y secreto. Otras novedades del marco normativo son la creación del Consejo de Dirección, que asistirá al rector en su actividad al frente de la universidad, y de la Junta Consultiva, formada por miembros del mayor prestigio dentro de la comunidad universitaria.

El Consejo Social se configura como el órgano de relación de la universidad con la sociedad. A este órgano le corresponde la supervisión de la actividad económica de la universidad y el rendimiento de los servicios, así como la aprobación de los presupuestos. Su regulación corresponde a la Ley de las Comunidades Autónomas. Estará constituido por personalidades de la vida cultural, profesional, económica y social que no podrán ser de la propia comunidad académica, a excepción del rector, secretario general y gerente.

IV

El Consejo de Coordinación Universitaria será el máximo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario, y se configura como foro de encuentro y debate entre las tres administraciones que convergen en el sistema universitario: estatal, autonómica y universitaria. La existencia de un número creciente de universidades privadas recomienda su participación en este foro, si bien con ciertas restricciones cuando se traten cuestiones que sólo afecten a las universidades públicas.

V

Una de las principales innovaciones de la ley viene dada por la introducción en el sistema universitario de mecanismos externos de evaluación de su calidad, conforme a criterios objetivos y procedimien-

tos transparentes. Para ello se crea la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación que, de manera independiente, desarrollará la actividad evaluadora propia de sistemas universitarios avanzados y tan necesaria para medir el rendimiento del servicio público de la enseñanza superior y reforzar su calidad, transparencia, cooperación y competitividad. La Agencia evaluará tanto las enseñanzas como la actividad investigadora, docente y de gestión, así como los servicios y programas de las universidades; su trabajo proporcionará una información adecuada para la toma de decisiones, tanto a los estudiantes a la hora de elegir titulaciones o centros como a los profesores y a las administraciones públicas al elaborar las políticas educativas que les corresponden. La Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación promoverá y garantizará la calidad de las universidades, objetivo esencial de la política universitaria.

VI

Las enseñanzas y títulos se regulan mediante el establecimiento de garantías en cuanto a la calidad de los títulos oficiales y los planes de estudio, con distintos niveles de control de su adecuación a la legalidad vigente y a parámetros mínimos de calidad. A partir de la entrada en vigor de la ley, los planes de estudio serán evaluados tras un periodo inicial de implantación.

VII

El auge de la sociedad de la información, el fenómeno de la globalización y los procesos derivados de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, están

transformando los modos de organizar el aprendizaje, y de generar y transmitir el conocimiento. En este contexto, la universidad debe liderar este proceso de cambio y, en consecuencia, reforzar su actividad investigadora para configurar un modelo que tenga como eje el conocimiento. La ley otorga, mediante un título propio, carta de naturaleza a la actividad investigadora en la universidad. Lo anteriormente expuesto está en consonancia con el manifiesto compromiso de los poderes públicos de promover y estimular, en beneficio del interés general, la investigación básica y aplicada en las universidades como función esencial de las mismas, para que las innovaciones científicas y técnicas se transfieran con la mayor rapidez y eficacia posibles al conjunto de la sociedad y continúen siendo su principal motor de desarrollo.

Se establecen en la ley los ámbitos de investigación, la importancia de la formación de investigadores y su movilidad, y se contemplan distintos tipos de estructuras, incluida la creación de empresas de base tecnológica, para difundir y explotar sus resultados en la sociedad. La ley realza la importancia presente, y sobre todo futura, que la investigación tiene como factor diferenciador y de calidad en el desarrollo competitivo de la universidad, y reconoce, al mismo tiempo, el positivo impacto de la actividad científica en la sociedad, en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y en la creación de riqueza.

VIII

Los estudiantes, protagonistas activos de la actividad universitaria, forman parte esencial de esta norma, que establece sus derechos básicos, sin perjuicio de lo que

posteriormente fijen los estatutos de cada universidad. En otro orden de cosas, para propiciar la movilidad y la igualdad en las condiciones de acceso a los estudios universitarios, reguladas en esta norma, se prevé una política activa y diversificada de becas y ayudas al estudio, en consonancia con la implantación del distrito universitario abierto.

IX

Sobre el profesorado, piedra angular de la universidad, la ley adopta medidas consideradas unánimemente prioritarias para la comunidad universitaria, garantizando los principios de igualdad, mérito y capacidad en la selección del profesorado funcionario y contratado. Se articulan distintos mecanismos que garanticen una enseñanza de calidad en el marco de la enseñanza superior.

Así, la ley establece un sistema de selección más abierto, competitivo y transparente, que mejorará la calidad gracias a un proceso de habilitación que otorga prioridad a los méritos docentes e investigadores de los candidatos, garantiza la objetividad en las pruebas de selección del profesorado y respeta 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.

Se diseña, también, el desarrollo de una carrera académica equilibrada y coherente, mediante la creación de nuevas figuras contractuales y la introducción de incentivos, según parámetros de calidad, por parte de la administración general del Estado, las comunidades autónomas y las propias universidades.

La ley fomenta el principio básico de la movilidad, así como las medidas que con-

tiene tanto para el profesorado funcionario como para el profesorado contratado.

Se da la máxima flexibilidad para que las universidades puedan desarrollar su política de profesorado y planificar adecuadamente sus necesidades docentes e investigadoras; en este sentido, se posibilita la contratación de hasta un máximo de 49% del total el porcentaje de profesores contratados, cuya regulación y régimen jurídico serán competencia de las comunidades autónomas, correspondiéndose así los instrumentos financieros de los que son responsables con los normativos que ahora asumen.

Y, por último, se crean nuevas figuras, como la del profesor ayudante doctor y la de profesor contratado doctor, y se introducen criterios de calidad para la contratación estable de este profesorado por parte de las universidades, dotando al procedimiento de selección de un alto nivel de transparencia y rigor mediante el requisito de la evaluación externa de la actividad previa de los candidatos.

X

La ley reconoce expresamente la autonomía económica y financiera de las universidades, aspecto fundamental de la autonomía universitaria. Cada universidad, en función de sus características diferenciadas, establecerá su régimen económico atendiendo a los principios que se establecen en la ley. Se introducen mecanismos de flexibilidad facilitando que, de acuerdo con la normativa autonómica correspondiente, puedan crearse fundaciones o entidades jurídicas que permitan perseguir los objetivos propios de la universidad con mayor agilidad.

Asimismo, el Estado ejercerá su res-

ponsabilidad de vertebración del sistema universitario mediante el financiamiento de programas orientados a dar cumplimiento a los objetivos previstos en la ley, como los de mejorar la calidad del sistema universitario, fomentar la movilidad y promover la integración de las universidades en el espacio europeo de enseñanza superior.

XI

Con objeto de adaptarse al espacio europeo de enseñanza superior a que se ha hecho referencia, la ley contempla diversas medidas para posibilitar las modificaciones que hayan de realizarse en las estructuras de los estudios en función de las líneas generales que emanen de este espacio. Asimismo, se recogen previsiones sobre el acceso de los ciudadanos de estados miembros de la Unión Europea, al desarrollo de la función docente e investigadora en las universidades españolas, como personal funcionario o como contratado, de modo que se facilita la movilidad del profesorado.

En definitiva, esta ley es el resultado de un trabajo constructivo en un proyecto común que expresa el compromiso de la sociedad con el sistema universitario español. Pretende ser el marco innovador, abierto y flexible que proporcione a las universidades las soluciones normativas más adecuadas y que responda, teniendo en cuenta sus distintas características, a sus necesidades presentes y futuras, siempre con el objetivo y horizonte de la mejora de la calidad y la excelencia, del desarrollo de la actividad universitaria como factor dinamizador de la sociedad a la que sirve y de la generación de confianza de los ciudadanos en las instituciones de enseñanza superior.