

**INFORME SOBRE LOS EFECTOS DE
LA IMPLANTACIÓN DEL ESPACIO
EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN
PÚBLICA EN ESPAÑA**

INDICE

PRESENTACIÓN	3
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGULACIÓN DEL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	4
LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS.....	9
EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	12
LA FORMACIÓN EN EL SENO DE CENTROS ADMINISTRATIVOS	22
DERECHO COMPARADO: LA TITULACIÓN Y EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA UE Y EN LOS PAÍSES DEL ENTORNO	24
EFFECTOS DE LA IMPLANTACIÓN DEL EES CON LA REGULACIÓN ACTUAL Y POSIBLES REFORMAS Y SUS CONSECUENCIAS.....	27
CONCLUSIONES.....	32

PRESENTACIÓN

La entrada de España en las Comunidades Europeas, hace ya más de 25 años, la situación económica actual y la globalización, entre otras cuestiones, están teniendo un impacto enorme en la administración pública española. Del mismo modo, la implantación en España y en Europa de un Espacio Europeo de Educación Superior ha supuesto una reforma sustancial de la estructura y contenido de los estudios superiores en nuestro país.

La administración no puede entenderse sin los recursos humanos que la sirven, siendo la selección de sus integrantes un determinante clave de la capacidad de ésta para su fin último: servir a los ciudadanos.

En este documento se pretende reflexionar sobre el impacto de la implantación en España del Espacio Europeo de Educación Superior en el acceso a la función pública, centrándose en el subgrupo A1. En la primera parte se reflexiona brevemente sobre cómo se ha configurado históricamente el acceso a la función pública en España. Después se recorre la evolución de la estructura de las titulaciones y se finaliza con unas reflexiones sobre el efecto directo de la puesta en funcionamiento del Espacio Europeo en el acceso a la función pública, unas recomendaciones y unas conclusiones, sin olvidar que la convulsa situación económica actual obliga a tener presente que constantemente se estén produciendo reformas, siendo la función pública y la educación universitaria probable objetivo de próximas reformas del régimen jurídico.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGULACIÓN DEL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

El Régimen Anterior a 1964: Cuerpos y Estatutos Generales

El acceso a la función pública en la España del antiguo régimen, es decir, con carácter previo a las revoluciones liberales y a la Constituciones del siglo XIX, estaba sin duda vinculado a la voluntad regia, ya que es éste el que crea los “oficios”. En estos tiempos el acceso se vincula al cumplimiento de los requisitos de idoneidad y capacidad (edad, condición...) y se avanza en la limitación de la cooptación y en la prohibición de la acumulación de oficios. La monarquía borbónica introduce el concepto de inamovilidad.

En el siglo XIX es relevante reseñar el Estatuto López Ballesteros, de 1824, que clasifica a los empleados en 4 clases (Consejeros, Intendentes de Provincia, Jefes de la administración y Oficiales de Hacienda), divididos en escalas. El ascenso se basa en la clase y por el mérito y capacidad demostrada en ellas. El Real Decreto de 1833 ya establece una clasificación entre Cuerpos Especiales y Cuerpos Generales.

El Real Decreto de 1852 o Estatuto de Bravo Murillo definía concretamente un sistema de ingreso. De este modo se establecían varias categorías: Aspirantes, Oficiales, Jefes de Negociado y Jefes Superiores y de Administración, configurando un acceso distinto a cada categoría, de acuerdo con el siguiente detalle:

- A la categoría de Aspirante se accedía, disponiendo de titulación suficiente (titulación académica o diploma que acredite estudios y conveniente preparación), superando unas pruebas configuradas como una prueba de capacitación y habilidad.
- A la categoría de Oficial se accede superando una oposición. Se permite acceder desde la categoría de Aspirante o bien, directamente superando la oposición disponiendo, previamente, de la titulación exigida.
- Para incorporarse como Jefe de Negociado se requería disponer del título de Licenciado o Doctor en cualquier facultad, o haber desempeñado 6 años trabajo como oficial o aspirante y, al menos dos, como aspirante. La escala superior requería prestar servicios durante cuatro años como jefe de negociado.

En esos años se crean varios Cuerpos Especiales que aún hoy perduran: Ingenieros Civiles, 1833 (primer antecedente 1799), Archiveros y bibliotecarios, 1858, Abogados del Estado, 1881, Diplomáticos, 1883, Arquitectos de Hacienda, 1906, etc.

El Estatuto de Maura, de 1918 introdujo expresamente, en lo que al acceso a la función pública se refiere, la exigencia de un título académico como prerrequisito para poder concurrir a las oposiciones. Además se debía superar un curso de estudios, de un año de duración, de carácter fundamentalmente práctico. Dicho curso incluía formación sobre expedientes administrativos, organización y debía impartirse por catedráticos y funcionarios o ex-funcionarios. Con excepción de los Cuerpos Especiales, los Generales se organizaban en una Escala Técnica y otra Auxiliar. Los ascensos se organizaban en base a los escalafones y los turnos.

El sistema degeneró posteriormente, llegando a existir prácticamente un Cuerpo por Ministerio u Organismo (cerca de 200 cuerpos Especiales), pervirtiéndose a su vez el sistema de

nombramientos. En general, cada cuerpo especial establecía en su normativa reguladora la titulación necesaria exigible para poder concurrir a las pruebas selectivas.

La ley de funcionarios Civiles del Estado de 1964

Las deficiencias del Régimen anterior justificaron una ambiciosa reforma de la función pública, mediante la aprobación de una Ley de Bases y su subsiguiente desarrollo con un Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado.

Esta Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 estructuraba los Cuerpos Generales de Funcionarios de Administración Civil en 4 Escalas: Técnica, Administrativa, Auxiliar y Subalterno.

Se generaliza un sistema de función público más interdepartamental, rompiendo en muchos casos el sistema de jerarquía interna de los Cuerpos e introduciendo de manera decidida una agrupación en función del título habilitante para acceder a cada Cuerpo

Dicha Ley indicaba que los funcionarios de la Escala Técnica *“realizarán las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior”*. Y exigía poseer título de enseñanza superior universitaria o técnica.

Los funcionarios del Cuerpo Administrativo desempeñarán las tareas administrativas normalmente de trámite y colaboración no asignadas al Cuerpo Técnico. Debían poseer título de Bachillerato superior o equivalente.

Eran funcionarios de Cuerpos especiales los que ejercían actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada. Para estos Cuerpos Especiales, es la ley de creación del Cuerpo la que regula los requisitos de acceso, ya que entonces, al igual que ahora, la creación y supresión de Cuerpos de funcionarios exigía la promulgación de una ley.

Esta ley tuvo una norma complementaria; la ley de retribuciones de los funcionarios civiles del estado, que atribuía a cada cuerpo un coeficiente multiplicador (había 18), graduados entre 1 y 5,5 a aplicar sobre el sueldo. Cada cuerpo especial tenía asignado un coeficiente multiplicador distinto, por lo que las retribuciones podían variar bastante entre funcionarios de unos cuerpos y otros.

La Reforma de 1977

Esta reforma hace desaparecer los coeficientes multiplicadores sobre el sueldo que se aplicaban a los salarios en función de los cuerpos, y vincula el sueldo base al nivel de titulación necesario para acceder a cada cuerpo mediante un concepto denominado *“índices de proporcionalidad”*.

Nivel de titulación	Grado de Proporcionalidad
Licenciado, Arquitecto o Ingeniero	10
Diplomado, Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico, FP III	8
Bachillerato, FP II o equivalente	6
Educación General Básica	4
Certificado de Escolaridad	3

Con esta normativa en vigor (Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles y Decreto-ley de 1977) se promulga la Constitución Española de 1978. La Constitución hace una mención expresa al régimen de la función pública en España, ya que en el artículo 103 proclama que la selección de los funcionarios públicos ha de hacerse de acuerdo con criterios objetivos inspirados en los principios de mérito y capacidad, como garantía de la imparcialidad del ejercicio de las funciones de las Administraciones Públicas.

La ley 30/1984 de Medidas de Reforma de la Función Pública

La ley de medidas de reforma de la función pública asienta algunas de las reformas que se apuntaron en el texto refundido de 1977. En este sentido, se crean los “grupos” de clasificación de los cuerpos de funcionarios, poniéndolo en relación con la titulación que se exigiese para acceder al Cuerpo en que quedara clasificado el Cuerpo. Así se establece la siguiente clasificación:

Grupo A: Licenciado, arquitecto, ingeniero superior o equivalente.

Grupo B: Diplomado universitario, arquitecto técnico, ingeniero técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente.

Grupo C: Bachiller superior, Formación Profesional de segundo grado o equivalente.

Grupo D: Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente.

Grupo E: Certificado de escolaridad.

Esta ley significó la consolidación en España de un sistema de función pública híbrido, de tal suerte que en algunos aspectos seguía vigente un sistema de carrera, pero se importaban muchas figuras propias de un sistema de función pública más propio del mundo anglosajón. Permanecían los Cuerpos y escalas como mecanismo de agrupación de los funcionarios, sobre todo en lo que al acceso se refiere, pero se trató de que las reservas de puestos de trabajo tendieran a desaparecer. También es novedosa la creación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, que a la postre se han convertido en la columna vertebral del modelo de función pública, de tal suerte que una RPT condicionan la carrera administrativa e incluso las retribuciones de los integrantes de los distintos Cuerpos de funcionarios.

La sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 trajo causa de un recurso de inconstitucionalidad frente a esta ley. El Alto Tribunal declaró que la Constitución no admite un modelo en el que personal laboral y el funcionario sean intercambiables, de tal forma que, como consecuencia de la sentencia se reconoce que en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos. Esto es, consagra un régimen estatutario de función pública, lo que tiende a hacer preferente un modelo de carrera frente a uno de empleo.

Debe recordarse por la relevancia que tiene para con este informe, la Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1981 que concluyó que *“la exigencia de una determinada cualificación técnica para desempeñar una función no es contraria al principio de igualdad siempre que sea adecuada a la naturaleza de las tareas a realizar y se establezca con carácter general, esto es, en referencia directa a la posesión de determinados conocimientos o determinada titulación acreditativa de éstos, pero no al procedimiento seguido para adquirirlos o al centro en donde fueron adquiridos, pues cualquiera de estas fórmulas si implica una diferencia no justificada y, en consecuencia, una violación del principio de igualdad.”* Y el propio Tribunal Constitucional, en STC 388/1993 declaró inconstitucional un precepto de una ley autonómica que no respeta el nivel de titulación establecido en la normativa básica en su regulación de la clasificación de los funcionarios autonómicos.

La Ley 7/2007 del EBEP

La aprobación de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, fue contemporánea de la regulación en España del Espacio Europeo de Educación Superior. Como consecuencia de ello ya en la Exposición de Motivos de la Ley se hace referencia a esta cuestión: *“Por lo que se refiere a los funcionarios, se hace preciso modificar su clasificación actual, teniendo en cuenta la evolución que ha experimentado en los últimos años nuestro sistema educativo y en previsión, particularmente, del proceso abierto de reordenación de los títulos universitarios. La clasificación en tres grandes grupos, con sus subgrupos, se efectúa en función del título exigido para su ingreso, estableciéndose un grupo A, con dos subgrupos A1 y A2; un grupo B y un grupo C, a su vez con los subgrupos C1 y C2”.* Es en el artículo 76 el que establece que *el título necesario para acceder a los cuerpos de Grupo A (subgrupos A1 y A2) será el de grado*, salvo que la ley establezca que sea otro título (por ejemplo, el cuerpo de Profesores Titulares de universidad requiere título de doctor según la ley orgánica de universidades).

El EBEP reduce la amplitud de la regulación básica en materia de función pública, generaliza un régimen común al personal laboral y funcionario e introduce conceptos como la carrera horizontal sin cambio de puesto. Debe recordarse que no todo el EBEP entró en vigor, sino que parte de sus disposiciones requerirán el desarrollo por parte de una ley de función pública de la Administración General del Estado (al igual que existen leyes de función pública en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas). Entre los aspectos pendientes de desarrollo se puede citar la carrera, la promoción interna, la evaluación por desempeño, etc.

También es relevante señalar que el EBEP menciona en su artículo 13 al personal directivo. Conforme al artículo 13 EBEP, es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y

conurrencia. En la actualidad no se ha desarrollado para el ámbito de la administración estatal provisiones sobre este tipo de personal.

Tendiendo en cuenta que sigue pendiente el desarrollo del EBEP en el ámbito de la Administración General del Estado, debe tenerse en cuenta el impacto de esta futura ley sobre las cuestiones que aquí se plantean.

Los Cuerpos de Funcionarios en la actualidad

El modelo de función pública condiciona en grado máximo la formación necesaria para el acceso o el desarrollo de los trabajos en la función pública.

Los Cuerpos de Funcionarios se diseñaron como colectivos jerarquizados dotados de una formación específica para gestionar un servicio público o una rama de actividad de la administración. En estos colectivos se permanecía de por vida, ocupando sucesivamente los puestos que ese cuerpo tiene reservados, cada vez de mayor responsabilidad y remuneración. Originariamente, la selección no se hace para un puesto, sino para ingresar en el cuerpo, y dentro de él se tiene derecho a una carrera. La formación funcionarial no se confía al sistema general de educación, sino a escuelas especiales (Escuelas de Ingenieros, Escuelas Militares...). Este un sistema caracterizado por un fuerte corporativismo, en el que la antigüedad es un elemento primordial.

Así, en un modelo de carrera como el francés o el español en su origen, marcan el acento en la formación que necesariamente ha de estar ligada al ingreso y a la carrera. Por el contrario, lo modelos basados en los puestos de trabajo inciden en la adecuación de los empleados al puesto de trabajo que efectivamente desempeñen. En la propia administración española actual, podemos encontrar casos contrapuestos, aún desde una misma regulación. Por ejemplo, la administración estatal tradicionalmente ha utilizado un modelo basado en la carrera, exigiendo un alto nivel de formación inicial. Por el contrario, una administración local de reducida dimensión, pese a utilizar formalmente un modelo de carrera, materialmente está seleccionado a un candidato para una plaza determinada. Piénsese que en Francia, hasta la década de los 80, los empleados públicos municipales se seleccionaban de acuerdo a un modelo de empleo y no de carrera. Por el contrario en ámbitos como el militar o la carrera judicial la antigüedad y el escalafón tienen relevancia aún hoy.

Sin embargo, la importancia de los Cuerpos de funcionarios ha ido decayendo, hasta un momento como el actual en que en muchos casos únicamente constituyen colectivos cuyo sistema selección ha sido homogéneo. De hecho, excepto aquellos cuerpos que mantienen reservas de puestos de trabajo (Abogados del Estado, Inspectores de Hacienda, Interventores del Estado, entre otras) o ámbitos como el militar o judicial, las Relaciones de Puestos de Trabajo de determinados ministerios, organismos o centros directivos, en general han diseñado un modelo en el que se ha optado por una adscripción indistinta, por lo que los Cuerpos de funcionarios no tienen en la actualidad la relevancia que otrora tuvieron. El propio Estatuto Básico los define en el artículo 75 señalando que *“los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo”*.

Aun así se es indudable que, en el ámbito de los Cuerpos Superiores cuyas asociaciones integran FEDECA (mayoritariamente pertenecientes al ámbito de departamentos ministeriales y

organismos de la AGE), se puede afirmar que la selección de los funcionarios se efectúa mediante un sistema de carrera, mientras que la provisión de los puestos de trabajo concretos se realiza bajo un modelo de empleo.

La regulación de los cuerpos de funcionarios en España, como se ha señalado se efectúa por ley. En este sentido, la creación, supresión o renombramiento de los Cuerpos de Funcionarios requiere la aprobación de una norma con rango de ley, de acuerdo con el artículo 75.2 del EBEP. Dichas leyes necesariamente señalan la denominación del Cuerpo, y el grupo o subgrupo en el que se clasifica.

De acuerdo con la normativa vigente la titulación o formación necesaria por tanto para acceder a cada cuerpo puede ser genérica, de tal forma que la ley de creación se limita a determinar el subgrupo de clasificación de cada cuerpo, siendo la ley general la que define la titulación requerida para acceder a los cuerpos de ese subgrupo o específica. La mayoría de cuerpos no definen una titulación específica para acceder. No obstante, una ley, de acuerdo con el régimen implantado tras la aprobación del EBEP, podrá definir la titulación concreta exigida para acceder a un cuerpo determinado.

En dicha ley debiera establecerse la titulación concreta necesaria para acceder a dicho cuerpo cuando las características de las funciones de dicho cuerpo así lo aconsejen. Tal es el caso de los Cuerpos Superiores de Ingenieros, Arquitectos de la Hacienda Pública o Abogados del Estado, entre otros. Se trata de cuerpos cuyas funciones constituyen el desarrollo de una profesión regulada para la que es exigible un título habilitante concreto. En otro caso, existen razones justificadas, o bien funciones tan específicas que motivan la exigencia de una titulación concreta y determinada (piénsese en Catedráticos de Universidad, Investigadores del CSIC o el Cuerpo Especial Facultativo de Marina Civil entre otros) ya que los conocimientos o habilidades que dichos estudios proporcionan son necesarios para desarrollar los puestos que desempeñan los integrantes del Cuerpo correspondiente.

En caso de que la ley de creación o regulación del Cuerpo no establezca titulación específica, se exigirá la que se establezca en el subgrupo de adscripción del Cuerpo correspondiente. En este sentido, para acceder a los Cuerpos subgrupo A1, se requiere titulación de licenciado, arquitecto, ingeniero o grado. Para acceder a los cuerpos o escalas de subgrupo A2 se requerirá titulación de diplomado, arquitecto técnico, ingeniero técnico o grado. Es decir, la única distinción existente entre los requisitos para acceder a los cuerpos y escalas de subgrupo A2 y los de subgrupo A1 para las cohortes que en un plazo breve van a empezar a salir de las aulas universitarias es el proceso selectivo.

LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

Los planes de los años 50

Las titulaciones anteriores a la Ley General de Educación proceden del Decreto de 11 de agosto de 1953. Se establecían programas de 5 años, con un grado de optatividad reducido. Eran planes comunes a todas las universidades, por lo que la posibilidad de éstas de ofrecer variantes era muy limitada.

La reforma de la LGE de 1970

La aprobación de la Ley General de Educación de 1970 implicó profundos cambios en el sistema educativo español, al crearse una Educación General Básica hasta los 14 años, un Bachillerato hasta los 17, y un Curso de Orientación Universitaria, provocando un retraso en el acceso a la Universidad de un año.

La estructura de las enseñanzas universitarias instaurada en dicha ley consistía en tres ciclos.

1. Un primer ciclo de tres años de duración (las Escuelas Universitarias, así como las Escuelas Técnicas sólo podían impartir este ciclo). (Diplomaturas o titulaciones técnicas)
2. Un segundo ciclo, de especialización, con una duración de dos años. (Licenciatura)
3. Un tercer ciclo, destinado a obtener formación destinada a la docencia y la investigación: Doctorado.

A raíz de la reforma de 1970 fueron desarrollándose los estudios universitarios de grado medio, como formación superior.

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), inició un proceso de modificación y modernización de la Universidad y de la enseñanza superior en nuestro país. Acordó una mayor flexibilidad. En este contexto se racionalizó la duración de las carreras y de la carga lectiva, que se consideraba excesiva, dando una mayor relevancia a la enseñanza práctica.

Dicha ley Orgánica consolidó esta clasificación de los títulos en su artículo 30 estableciendo que *“Los estudios universitarios se estructurarán, como máximo, en tres ciclos. La superación del primero de ellos dará derecho, en su caso, a la obtención del título de Diplomado, de Arquitecto Técnico o de Ingeniero Técnico; la del segundo, a la del título de Licenciado, de Arquitecto o de Ingeniero, y la del tercero, a la del título de Doctor”*. También indicaba que los cursos de doctorado tenía como finalidad la especialización del estudiante y su formación en las técnicas de investigación, dentro de un área de conocimientos. Y, a su vez, preveía que las Universidades diseñaran estudios propios dentro del ámbito de su autonomía. Estos *“títulos propios”* son el germen de los títulos de Master que han sido el antecedente de los títulos de Master actuales. Pero hay una importante diferencia. Los títulos de Master existentes con carácter previo a la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior tenían la naturaleza de títulos propios de la Universidad que los expedía. En la actualidad, dichos títulos de Master son títulos oficiales.

La introducción de los planes de 4 años

En 1987, mediante el Real Decreto 1497/1987 se reforma la regulación de los títulos universitarios. El Real Decreto profundiza en la regulación de los ciclos de Enseñanza Universitarias.

El primer ciclo de las enseñanzas universitarias comprenderá enseñanzas básicas y de formación general, así como, en su caso, enseñanzas orientadas a la preparación para el ejercicio de actividades profesionales. El primer ciclo de las enseñanzas universitarias tendrá una duración de dos o tres años académicos según establezcan, en su caso, las correspondientes directrices generales propias.

El segundo ciclo estará dedicado a la profundización y especialización en las correspondientes enseñanzas, así como a la preparación para el ejercicio de actividades profesionales.

La superación del primer ciclo en Facultades, Escuelas Técnicas Superiores o Escuelas Universitarias dará derecho, si así se establece en las directrices generales propias, a la obtención del título oficial de Diplomado, de Arquitecto Técnico o de Ingeniero Técnico.

El segundo ciclo de las enseñanzas universitarias tenía una duración de dos años académicos y era organizado en Facultades y Escuelas Técnicas Superiores.

La superación del segundo ciclo daba derecho a la obtención del título oficial de Licenciado, de Arquitecto o de Ingeniero. La duración en años académicos, que era establecida en las directrices generales propias, se entendía a efectos de la determinación de la carga lectiva de las enseñanzas en los términos previstos en el artículo 6.1 del Real Decreto, y no como obligada realización del currículum en cursos académicos determinados.

Las universidades propusieron al Consejo de Universidades planes de estudios de 4 o 5 años. Por otra parte las asignaturas se dividirían en:

- Materias troncales, que incluyen materia obligatoria para esos estudios en cualquier universidad del estado.
- Materias determinadas discrecionalmente por la Universidad en sus planes de estudio, que podrían ser "Materias obligatorias" y "Materias optativas". Las primeras son materias cuyo conocimiento exige el plan de estudios de cada universidad. Las segundas permiten a cada estudiante configurar su propio currículum, de acuerdo con la oferta de la universidad. Existen también materias de "libre elección" que el estudio puede cursar ya sea en asignaturas de sus propios estudios u otras de los que oferte la Universidad.

Se implanta el crédito como unidad de valoración de las enseñanzas. El propio Real Decreto estableció que cada crédito corresponderá a diez horas de enseñanza teórica, práctica o de sus equivalencias.

En el citado Real Decreto también se acordó que:

- La obtención del título oficial de Licenciado o Ingeniero exigirá la superación de un mínimo de 300 créditos (artículo 6.2).
- La carga lectiva ascenderá a 20-30 horas semanales, incluidas las enseñanzas prácticas, con una carga lectiva de 60-90 créditos por año académico (artículo 6.1).

Pese a que el RD 1174/1987 establecía un plazo de 3 años para que las Universidades remitieran un plan de estudios de acuerdo con las directrices de cada titulación, hubo facultades que nunca llegaron a adaptar sus planes de estudios (Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid o Escuela Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid, entre otras).

Sin embargo, la mayoría de Universidades y Facultades configuraron planes de estudios en títulos de la rama de Ciencias Sociales y Jurídicas (Administración y Dirección de Empresas, Economía) de 4 o 5 años, que permanecieron en vigor, aproximadamente entre principios de los noventa y la actualidad.

EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En el último cuarto del siglo XX fue tomando cuerpo el interés de los países europeos por el establecimiento de sistemas que permitan garantizar la calidad de las enseñanzas que imparten las instituciones de Educación Superior.

La Declaración de Bolonia tiene como precedente la firma de la Carta Magna de las Universidades por parte de rectores de universidades europeas el 18 de septiembre de 1988 en Bolonia, que proclama los principios básicos de la reforma:

1. Libertad de investigación y enseñanza.
2. Selección de profesorado.
3. Garantías para el estudiante.
4. Intercambio entre universidades.

Diez años después se firmó la Declaración de la Sorbona (25 de mayo de 1998) en una reunión de ministros de educación de cuatro países europeos (Alemania, Italia, Francia y Reino Unido). El 19 de junio de 1999 29 ministros de educación europeos firmaron la Declaración de Bolonia, que da el nombre al proceso y en el que se basan los fundamentos del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), que estará finalizado en el año 2010.

La principal reforma consistió en crear un Espacio Europeo de Educación Superior competitivo y que fuera atractivo tanto para estudiantes y docentes como para terceros países. El documento que tomaba como elemento principal la unificación de las enseñanzas creando el euro académico materializado en el valor académico único para quienes se adhirieran al proceso, es decir el crédito ECTS, que recogieron de la experiencia del programa Erasmus.

El proceso de Bolonia propone la creación de un EEES con seis objetivos fundamentales:

1. Adopción de un sistema fácilmente legible y comparable de titulaciones. Ello no quiere decir que las nuevas titulaciones sean las mismas para todos los países firmantes ya que pueden tener distinto número de cursos en cada país y las Facultades o Centros deben tener plena libertad de crear los planes de estudios como quieran según el entorno socio-industrial. De hecho la convergencia europea solo se da a nivel de reconocimiento de titulación y no de conocimientos.
2. Adopción de un sistema basado en tres ciclos (grado, máster y doctorado); partiendo del modelo anglosajón, las titulaciones consistirán en un primer ciclo de carácter genérico de 3-4 años de Grado (Bachelor en inglés) y un segundo ciclo de 1-2 años para la especialización, el Máster. La diferenciación entre diplomaturas y licenciaturas, por ejemplo, ya no existirá. Pero esta regla tiene su excepción en los casos de médicos (grado de 360 ECTS), veterinarios, actuarios, arquitectos e ingenieros (superiores). En ciertos casos se ha previsto la exigencia de master (ingenieros superiores) y en otros como medicina grados con carga lectiva excepcional. Se pretende conseguir con esto una mejora de la incorporación de los estudiantes al mundo del trabajo con una formación apropiada:

3. Establecimiento de un sistema internacional de créditos: el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS - "European Credit Transfer System" en inglés) es un sistema de transferencia de créditos que cuentan no sólo las horas de clases teóricas (es decir, las impartidas por el profesor y las horas de examen) sino también el trabajo que debe ser realizado por el alumno (seminarios, horas de estudio, realización de trabajos). El crédito ECTS corresponde a entre unas 25 y 30 horas y describe los estudios cursados para hacer posible una homologación y comparación a nivel europeo.
4. Promoción de la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores y personal de administración y servicios, y superación de los obstáculos que dificultan dicha movilidad: A través de los ECTS se quiere favorecer la movilidad estudiantil y laboral en el espacio europeo, en consonancia con el actual programa Erasmus. Sin embargo, esta motivación está fuertemente reñida con la actual creación de planes de estudio, ya que otorga plena libertad en la creación de estudios a las facultades y no establece ningún criterio de convergencia.
5. Promoción de la cooperación europea para garantizar la calidad de la educación superior.
6. Promoción de una dimensión europea de la educación superior.

Su objetivo es vincular los diferentes sistemas nacionales de cualificaciones mediante ocho niveles de referencia comunes a toda Europa y que abarcan desde los certificados de educación escolar hasta el doctorado.

El proceso pretende hacer los títulos comparables en toda Europa. Para que las titulaciones oficiales sean válidas en toda Europa, se han fijado tres niveles o ciclos: Grado, Máster y Doctorado.

Europa y los Estados han fijado unos mínimos dentro los cuales las Universidades diseñan sus planes de estudio. Cada Universidad puede fijar sus contenidos, siempre que se atengan a los requisitos mínimos de calidad determinados por los países.

Quedan definidas cinco grandes ramas de conocimiento: Artes y Humanidades, Ciencias, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Jurídicas, e Ingeniería y Arquitectura.

Como se ha indicado la duración de los títulos se mide en función del trabajo del estudiante y se fija en créditos ECTS. Un crédito ECTS supone entre 25 y 30 horas y refleja los resultados del aprendizaje y el volumen de trabajo realizado por el estudiante para alcanzar los objetivos formativos que recoge el plan de estudios.

Por otra parte, para muchos sectores de la sociedad, el Proceso de Bolonia va más allá de lo firmado en Bolonia, comprendiendo aspectos relativos a toda la reforma universitaria que se consideran más importantes, especialmente aquellos referidos a la financiación de la universidad pública. En general los estudiantes han sido contrarios a la implantación el Espacio Europeo de Educación Superior, y han manifestado una gran preocupación por el incremento de los precios públicos (matrícula) de las enseñanzas universitarias y por la mayor participación de las empresas en la Universidad.

En la actualidad se plantea una reordenación de la Universidad en España, a causa de las dificultades económicas de su financiación y de la reforma completa de los planes de estudios y los primeros resultados de este proceso.

Planes de Estudio

La Ley orgánica 4/2007 de 12 de abril, estableció una nueva estructura de las enseñanzas con el fin de acercarlas al Espacio Europeo de educación Superior. Esta ley se desarrolla por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, en lo que se refiere a los estudios universitarios.

Este Real Decreto asigna a la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación), fundación estatal adscrita al Ministerio de Educación, la competencia para establecer los procedimientos, protocolos y guías para la verificación de los títulos oficiales, así como para evaluar las propuestas de planes de estudio. La Agencia ha desarrollado, al efecto, un conjunto de actuaciones para cumplir con lo establecido en el Real Decreto (Programa VERIFICA).

Así, para poner en marcha una nueva titulación las universidades, en uso de su autonomía, deben diseñar sus planes de estudios y enviarlos al Consejo de Universidades que verificará si la propuesta se ajusta a los protocolos, y enviará el plan de estudios a la ANECA para que emita el informe de evaluación que compruebe el cumplimiento de los criterios establecidos por la normativa vigente. Dicho informe tiene carácter preceptivo y determinante.

Con el informe favorable de la ANECA, el Consejo de Universidades emite la resolución positiva de la verificación, que comunicará al Ministerio de Ciencia e Innovación, a la Universidad y a la Comunidad Autónoma correspondiente que será quien autorice la implantación de la Titulación.

El procedimiento también contempla la posibilidad de reclamación contra la resolución de verificación ante la Presidencia del Consejo de Universidades.

El proceso culmina cuando el Ministerio envía la propuesta al Consejo de Ministros para que se otorgue el carácter oficial al título. A continuación se procede a su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT).

Pese a que originalmente se pensó que tendría lugar una reagrupación de los títulos, en la práctica ha tenido lugar un enorme crecimiento de los títulos ofertados por las universidades en España. Esta consecuencia está siendo objeto de estudio en la actualidad por el Gobierno.

En el RD 1125/2003 se implantó el sistema europeo de créditos con el objetivo de sustituir a los créditos como unidad de medida de formación. La adopción de este sistema constituye una reformulación conceptual de la organización del currículo de la educación superior mediante su adaptación a los nuevos modelos de formación centrados en el trabajo del estudiante. Esta medida del haber académico comporta un nuevo modelo educativo que ha de orientar las programaciones y las metodologías docentes centrándolas en el aprendizaje de los estudiantes, no exclusivamente en las horas lectivas.

El sistema europeo de transferencia y acumulación de créditos ofrece, asimismo, los instrumentos necesarios para comprender y comparar fácilmente los distintos sistemas educativos, facilitar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y la movilidad nacional e internacional, con reconocimiento completo de los estudios cursados, incrementar la colaboración entre universidades y la convergencia de las estructuras educativas y, en fin, fomentar el aprendizaje en cualquier momento de la vida y en cualquier país de la Unión Europea. Previamente a su

generalización se había utilizado para diseñar programas *Erasmus* de intercambio de estudiantes europeos entre distintos países.

Por otra parte, el crédito europeo es la unidad de medida del haber académico que representa la cantidad de trabajo del estudiante para cumplir los objetivos del programa de estudios y que se obtiene por la superación de cada una de las materias que integran los planes de estudios de las diversas enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. En esta unidad de medida se integran las enseñanzas teóricas y prácticas, así como otras actividades académicas dirigidas, con inclusión de las horas de estudio y de trabajo que el estudiante debe realizar para alcanzar los objetivos formativos propios de cada una de las materias del correspondiente plan de estudios. El número total de créditos establecido en los planes de estudios para cada curso académico será de 60. El número de créditos de cada titulación sería distribuido entre la totalidad de las materias integradas en el plan de estudios que deba cursar el alumno, en función del número total de horas que comporte para el alumno la superación o realización de cada una de ellas.

En la asignación de créditos a cada una de las materias que configuren el plan de estudios se computará el número de horas de trabajo requeridas para la adquisición por los estudiantes de los conocimientos, capacidades y destrezas correspondientes. En esta asignación deberán estar comprendidas las horas correspondientes a las clases lectivas, teóricas o prácticas, las horas de estudio, las dedicadas a la realización de seminarios, trabajos, prácticas o proyectos, y las exigidas para la preparación y realización de los exámenes y pruebas de evaluación.

Esta asignación de créditos, y la estimación de su correspondiente número de horas, se entenderá referida a un estudiante dedicado a cursar a tiempo completo estudios universitarios durante un mínimo de 36 y un máximo de 40 semanas por curso académico.

El número mínimo de horas, por crédito, será de 25, y el número máximo, de 30.

El nuevo sistema de créditos altera el carácter rígido y teórico del crédito original que, como se ha indicado anteriormente correspondía a diez horas de formación teórica. Así, una materia en caso de requerir mayor esfuerzo por parte del estudiante puede ser valorada con un número mayor de créditos ECTS ("European Transfer Credit Systema), aunque se utilice un menor número de horas de impartición teórica. Algunas universidades han publicado tablas de correspondencia de créditos.

Metodología

El proceso también tratado de fomentar la renovación de los métodos de enseñanza con mayor atención a los alumnos, fomentando la evaluación continua, y un uso más intenso de nuevas tecnologías. También mantenía como objetivo el refuerzo los sistemas de control de calidad y estandarización interna de las universidades.

Se han incluido a su vez créditos dedicados a la formación en materias "transversales" como idiomas, comunicación oral y escrita, trabajo en grupo, etc.

Dada la diversidad de los sistemas educativos europeos, se definen los niveles de referencia en términos de resultados de aprendizaje y no en función del propio sistema de aprendizaje, como la formación o las asignaturas que componen un grado. Los resultados de aprendizaje se definen

como "expresiones de lo que una persona en proceso de aprendizaje sabe, comprende y es capaz de hacer al culminar un proceso de aprendizaje" y se clasifican en tres categorías:

1. Conocimientos: teóricos y/o fácticos.
2. Destrezas: "cognitivas (uso del pensamiento lógico, intuitivo y creativo) y prácticas (fundadas en la destreza manual y en el uso de métodos, materiales, herramientas e instrumentos)".
3. Competencia: responsabilidad y autonomía.

El EEES implica la instauración de nuevas metodologías docentes, en detrimento de las tradicionales clases magistrales:

1. Evaluación continua: seguimiento diario al trabajo personal del alumno mediante evaluaciones continuas. Para llevar a cabo la evaluación continua se proponen principalmente dos herramientas: el uso de todas las posibilidades que ofrece Internet y las nuevas tecnologías TIC y las tutorías personales.
2. Enseñanza práctica: intervención activa del alumno a través de ejercicios, trabajo en grupo, prácticas profesionales, etc.

Como es obvio, este sistema de enseñanza es escasamente compatible con la tradición memorística y de exámenes orales de las oposiciones en España. Por otra parte, determinar si los nuevos universitarios obtienen una formación mejor es una cuestión compleja y controvertida que no puede ser valorada en un trabajo de esta naturaleza.

Grados

Las Enseñanzas de Grado (artículos 9 y 12 del RD) se definen como aquellos estudios que tienen como finalidad la obtención por parte del estudiante de una formación general, en una o varias disciplinas, orientada a la preparación para el ejercicio de actividades de carácter profesional. Los planes de estudios tendrán **240 créditos**. Estas enseñanzas concluirán con la elaboración y defensa de un trabajo de fin de Grado.

Entre los acuerdos a los que han llegado los países europeos que participan en el Proceso de Bolonia, se estableció que el título de Grado o Bachelor debería tener entre 180 y 240 créditos (3 ó 4 años). Los países europeos participantes en este Proceso pudieron elegir y, por tanto, tan legítima es una opción como la otra. En España se ha optado por 240 créditos al igual que en Escocia o Grecia, muchos países del Este de Europa que, en general, se han decantado por títulos de Bachelor de 4 años, y otros muchos países como Bélgica, Luxemburgo, Hungría, etc., en los que están abiertas las dos opciones (3 ó 4 años).

De hecho, en países en los que se optó por una estructura de sus estudios de 3+2 (en lugar de 4+1 ó 2) se considera que un año más en la formación de Grado facilitaría la movilidad de los estudiantes y permitiría a los empleadores reconocer con mayor facilidad el nivel de formación adquirido.

Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, que establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, sigue los principios sentados por la Ley y profundiza en la concepción y expresión de la autonomía universitaria, de modo que en lo sucesivo **serán las propias universidades las que crearán y propondrán, de acuerdo con las reglas establecidas, las**

enseñanzas y títulos que hayan de impartir y expedir, sin sujeción a la existencia de un catálogo previo establecido por el Gobierno, como hasta ahora era obligado.

Ha tenido lugar una enorme diversificación de los grados ofertados por las universidades, y parece probable que en un futuro se tienda a la reagrupación de los títulos.

Grados frente a Licenciados/Ingenieros Superiores/Arquitectos

Aunque los créditos de una y otra titulación no son equivalentes, sí puede concluirse del análisis de su peso específico en los créditos totales que los estudios generales de grado generalmente mantienen, en esencia, los contenidos básicos de las licenciaturas en los planes de 4 años. Se mantienen con carácter general las materias de formación básica y obligatoria que afectan a los tres primeros cursos de la titulación y se establece un sistema de especialización por itinerarios a través de las asignaturas optativas que se imparten principalmente en el cuarto curso.

Como principal diferencia, los estudios de grado disminuyen el peso en la formación básica y obligatoria de algunas materias. Por tanto, se produce reducción de las horas lectivas de la titulación, si bien los contenidos fundamentales de las licenciaturas no se ven modificados.

Aun cuando la nueva normativa sobre Grados sigue hablando de “créditos” no coincide su concepto con el de la regulación anterior, sino que se refiere al sistema europeo de transferencia de créditos “**ECTS**”, que equivalen a 25-30 horas. Esta nueva unidad de medida incluye, además, no solo las enseñanzas teóricas y prácticas, como la regulación anterior, sino también las horas de estudio, las dedicadas a la realización de seminarios, trabajos, prácticas o proyectos, así como las exigidas para la preparación y realización de los exámenes y pruebas de evaluación.

No existe una equivalencia, por lo tanto, entre los créditos a que se refiere la normativa anterior y la nueva, ya que esta última se centra en el aprendizaje de los estudiantes y no exclusivamente en las horas lectivas. No figura en la normativa citada equivalencia entre los créditos de la regulación anterior y los nuevos ECTS, si bien en algunos casos algunas Universidades sí han fijado esta equivalencia en casos concretos.

Los grados en España se estructuran en 4 cursos en los que se distribuyen 240 ECTS, equivalentes a aproximadamente del orden 6000-7000 horas de dedicación del alumno.

Los estudios de Máster distribuyen 60 ECTS en, al menos, un curso.

Por otro lado, los estudios de Ingeniero suponen aproximadamente 400 créditos, lo que suponen 4000 horas lectivas, en cinco cursos. Ahora bien, se está hablando de formación teórica, sin atender a la necesaria dedicación que exige conocer la materia teórica para superar cada asignatura. Nótese que estos estudios se cuantifican con el crédito “antiguo”, en lugar del ECTS.

La comparativa de estudios entre Grado e Ingeniero Superior o Arquitecto demuestra la gran inferioridad de conocimientos adquiridos del primero frente al segundo.

En cualquier caso, podría afirmarse que los grados suponen un conocimiento más especializado sobre aspectos más concretos mientras que los ingenieros tienen una visión más amplia y general, sin perjuicio de tener más conocimientos específicos sobre las materias que tienen por especialidad.

En general pese a que muchos grados coinciden en duración con los planes de estudios de licenciatura de 4 años, la profundidad de los conocimientos es menor, ya que si bien los licenciados de 4 años en general comprimían la materia de 5 en 4, en las nuevas enseñanzas se han previsto trabajos prácticos u otras enseñanzas complementarias, no destinadas a especializar a los estudiantes. Esto es, en general los antiguos licenciados profundizaban más en su área de conocimiento que los actuales graduados, a los que se reserva el master para especializarse.

Se puede afirmar que, dado que las titulaciones de grado mantienen una duración de 4 años, que se crea un ciclo intermedio (master) entre grado y doctorado, que se introduce el trabajo en casa como valoración de la carga académica y que se introducen materias transversales, el contenido de la carga académica del área de conocimiento de los estudios de grado no puede ser igual que el de los antiguos estudios.

Grados frente a Diplomados/Estudios Técnicos

Las nuevas titulaciones de Grado hacen desaparecer también la titulación de Diplomado o Ingeniero Técnico. En este sentido es preciso resaltar que prácticamente todos los títulos de diplomatura han sido sustituidos por grado: enfermería, magisterio, empresariales, al igual que los estudios de ingeniería técnica, incrementándose la duración de estos estudios, en general de 3 a 4 años. Parece lógico pensar que se incremente la formación proporcionada por el grado, ya que las diplomaturas tenían como mínimo 180 créditos y dos cursos (aunque se estructuraron en 3), y los grados tienen duración de 4 años con 240 ECTS. Por tanto, con carácter general los estudios de grado son más completos que los estudios de diplomatura.

Sin embargo, los planes de estudios que permiten a los antiguos diplomados o ingenieros o arquitectos técnicos obtener titulación de grado se caracterizan por una gran diversidad en su amplitud y exigencia. Así, han sido analizados planes que permiten a un diplomado obtener un título de grado con escasa exigencia, y otros en los que la exigencia es mucho más elevada.

Los Master: Oficiales, Propios y Habilitantes

Las enseñanzas de Máster Universitario tienen como finalidad la preparación profesional avanzada, orientada a la especialización, académica, profesional y a la investigación.

Han sido configurados estudios de master es de dos tipos:

1. Máster orientado a ejercer una profesión, y
2. Máster orientado a la investigación cuyo título permite acceder al segundo periodo de investigación del doctorado.

Las características principales de los títulos de Master son:

1. Acceden quienes posean Título oficial, titulados en otros países sin necesidad de homologación si acreditan nivel de formación suficiente: Graduados, Licenciados, Arquitectos, Ingenieros, Diplomados, Ingenieros Técnicos.
2. Admisión: la Universidad podrá definir para cada Título complementos de formación en función de la formación acreditada por cada estudiante. Es decir, las Universidades pueden exigir licenciatura o grado para según qué masters. Pueden definirse

complementos de formación obligatorios para determinadas titulados que pretendan acceder a unos estudios determinados.

3. Concluirá con la elaboración y defensa del Trabajo Fin de Máster TFM, entre 6 y 30 créditos ECTS.
4. Los Másteres pueden tener una duración de entre uno y dos años, y una carga lectiva de entre 60 y 120 ECTS.

En la actualidad conviven estudios de Master oficiales, que han recibido una evaluación favorable en la ANECA y que deben ser reconocidos por el Consejo de Universidades, con títulos de Master propios de las universidades. Estos títulos propios son muy similares a los que ya se ofrecían en muchas Universidades y centros de estudios.

Además, dentro de los Másteres oficiales, existen estudios que se consideran “habilitantes”. Las directivas comunitarias 2005/36/CE, y 2006/100/CE traspuestas en España por el Real Decreto 1837/2008, preveían una serie de profesiones “reguladas”, cuyo ejercicio requería unas condiciones específicas, a diferencia del régimen general de libertad de ejercicio. Muchas de esas profesiones requieren una formación específica con una exigencia “extra”. En el caso de ciertas profesiones, mediante Órdenes ministeriales o reales decretos se ha condicionado el acceso a una formación teórico o teórico-práctica que se ha podido articular mediante un Master.

Se han previsto títulos de master oficiales que no habilitan para el desempeño de determinadas funciones, sino que están diseñados como una preparación para los estudios de doctorado.

El hecho de que cada Universidad pueda establecer particularidades para dar acceso a los Master, puede dar lugar a controversias, en la medida en que dos universidades expidan títulos con los mismos efectos, siendo las condiciones de acceso a dichos estudios muy diferentes. Del mismo modo que el acceso de diplomados a master, sin obtención previa de título de grado también puede resultar conflictivo.

Master frente a Licenciado y Grado

El Master se configura como un nivel de estudios destinado a especializar a los graduados en un área concreta, ya sea para orientarse hacia la investigación en un campo o en el ejercicio de una profesión.

Los licenciados y los graduados que deseen acceder a los cursos de doctorado deben superar antes estudios de Master. En algunos casos, como por ejemplo el ejercicio de la abogacía u otros se ha previsto una exigencia adicional para aquellos licenciados que no vinieran ejerciendo funciones reguladas, de tal forma que se les va a exigir master para desarrollar determinadas profesiones.

En general el master oficial, frente al antiguo master como título propio, aporta formación reglada bien para especializarse en una materia profesional, bien para desarrollar una labor investigadora. No obstante, algunos Master reproducen materias que anteriormente se incluían en las especialidades o en las asignaturas optativas de los segundos ciclos de licenciatura.

La Habilitaciones Profesionales y el EEES y su influencia sobre el acceso a la función pública

La entrada de España en la antigua Comunidad Económica Europea y el propio devenir de esta última ha implicado un progresivo cambio en la regulación de las habilitaciones profesionales.

El objetivo tradicional ha sido fomentar la libre circulación de trabajadores entre las naciones que integran la UE, de tal manera que la titulación o formación obtenida en un país sirviera para ejercer una profesión. La regulación sobre esta materia mediante directivas ha sido profusa, y el análisis de esta cuestión en detalle excede los objetivos de este documento.

En España el modelo de las profesiones reguladas estaba desarrollado entorno a las habilitaciones profesionales vinculadas a una titulación y a una colegiación obligatoria para ejercer determinadas profesiones.

En relación con la legislación, recientemente la aprobación de la ley 25/2009 que se dio en llamar “omnibús” venía a avanzar en la liberalización de servicios. En este sentido, la anterior legislatura concluyó sin la aprobación de una ley de servicios profesionales, que en la línea de la denominada ley “ómibus” preveía la desaparición de la colegiación obligatoria, la eliminación del “visado de proyectos” o de los dos niveles de competencia profesional en materia técnica. Esta norma, aun encontrándose en fase de proyecto originó una enorme controversia. En cualquier caso, la función pública y el ejercicio de servicios profesionales en el ámbito técnico, sanitario o jurídico debe mantener una necesaria coordinación.

En la actualidad es importante hacer mención al Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales. Y es relevante resaltar que la regulación de las habilitaciones profesionales puede ser objeto de reforma en un futuro próximo.

Entre los conceptos definidos en esta norma hay destaca el de “formación regulada” que es la destinada a ejercer determinada profesión. También se refiere a la “cualificación profesional”. La “cualificación profesional” es la capacidad para el acceso a una determinada profesión, o a su ejercicio, que viene acreditada oficialmente por un título de formación, por un certificado de competencia tal como se define en el artículo 19.1.a), por una experiencia profesional formalmente reconocida, o bien por el concurso de más de una de tales circunstancias. También clasifica los niveles académicos en su artículo 18 con el objetivo de poder homologar formaciones entre sistemas distintos.

De hecho los títulos que habilitan para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España han requerido que el Gobierno establezca las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios, que además debían ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable. Estos planes de estudios se diseñarían de forma que permitan obtener las competencias necesarias para ejercer esa profesión. A tales efectos se ha previsto que la Universidad justificará la adecuación del plan de estudios a dichas condiciones.

Hasta la aprobación de la Ley de Servicios Profesionales, en aquellos supuestos en que la normativa comunitaria imponga especiales exigencias de formación, el Gobierno podría establecer las condiciones para ejercer dichas profesión, aun cuando el correspondiente título de Grado no habilite para el ejercicio profesional de que se trate pero constituya requisito de acceso al título de Máster que, en su caso, se haya determinado como habilitante.

Abogacía

Los requisitos para ejercer la abogacía en los juzgados y tribunales en la actualidad:

- Estar en posesión del título universitario de Licenciado en Derecho o del título de Grado que lo sustituya (incluso permite que se trate de otro título universitario de Grado equivalente que reúna los requisitos necesarios).
- Realizar un curso de formación de 60 créditos ECTS.
- Realizar prácticas externas tuteladas equivalentes a 30 créditos ECTS.
- Superar una prueba de evaluación a nivel estatal escrita.

Dichos requisitos son exigibles a quienes obtengan el Grado o la Licenciatura en Derecho después de la entrada en vigor de dicha Ley, que se produjo el 31 de octubre de 2011 (esta regulación está actualmente en trámite de una futura modificación con la finalidad de exigir dichos requisitos sólo a quienes hubieran iniciado sus estudios con posterioridad a 2006). La formación a que hemos hecho referencia anteriormente puede ser impartida en Universidades públicas o privadas, en el marco de las enseñanzas conducentes a la obtención de un título oficial de Master universitario, mediante cursos de formación impartidos por las escuelas de práctica jurídica o conjuntamente por ambas. En cualquier caso, no se impone un modelo cerrado, de tal forma que cada entidad pueda configurar los respectivos Másteres y cursos con un amplio grado de autonomía.

Ingeniería

En la Resolución de 15 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Universidades (BOE Jueves 29 de enero de 2009), por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se establecen las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones reguladas de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniero Industrial, Ingeniero de Minas, Ingeniero de Montes, Ingeniero Naval y Oceánico, Ingeniero de Telecomunicación, Ingeniero Aeronáutico e Ingeniero Agrónomo, se determina que para ejercer estas profesiones se requerirá título de master, con una carga lectiva total entre grado y master no inferior a 300 ECTS, de los cuales como máximo 120 corresponderán a los estudios de master.

Entre las diversas órdenes que regulan los requisitos de los planes de estudios de los títulos de Master podemos señalar a título de ejemplo la Orden CIN/325/2009 de 9 de febrero (BOE 19 de febrero) que establece los requisitos a los que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos de Máster que habiliten para la profesión de Ingeniero Agrónomo. Por su parte la Orden CIN 309/2009, se refiere a los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, etc. En los anexos de cada una de estas órdenes se establecen los estudios y créditos necesarios que deberá reunir el Máster que habilita para cada una de las profesiones reguladas en el área de la ingeniería.

Arquitectura

La Orden EDU/2075/2010, de 29 de julio (BOE 31 de julio) establece los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Arquitecto.

La legislación vigente conforma la profesión de Arquitecto como profesión regulada cuyo ejercicio requiere estar en posesión de los correspondientes títulos oficiales de Grado y Máster. La Orden dispone que los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos universitarios oficiales de Máster que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de Arquitecto, así como los conducentes a los títulos de Grado que constituyen requisito académico de acceso a tales títulos de Máster, tendrán una duración mínima de 300 y 60 ECTS respectivamente.

Medicina y Veterinaria entre otras profesiones del ámbito de la salud

La Orden ECI 332/2008 y la Orden ECI 333/2008, de acuerdo con el Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, regulan las condiciones de los planes de estudios que conducen a la obtención de la titulación necesaria para poder acceder a las tareas reservadas hasta la fecha por los licenciados en medicina y licenciados en veterinaria. En estos casos particulares, se excluyó del régimen ordinario de graduado a estos estudios (entre otras profesiones del ámbito de la salud), dadas las especiales características de sus profesiones y los estudios que permiten ejercerlas. En el caso de la medicina, los estudios de grado tienen una carga académica de 360 ECTS, y en el de veterinaria y farmacia de 300 ECTS, sin que exista exigencia de master. En el caso de la medicina se mantienen la exigencia de la formación sanitaria especializada (residencia).

Doctorado

De acuerdo con el RD 1393/2007 “*Se entiende por doctorado el tercer ciclo de estudios universitarios oficiales, conducente a la adquisición de las competencias y habilidades relacionadas con la investigación científica de calidad*”. El doctorado se regirá por sus propias normas, que generalmente son las reguladoras de la Universidad. Este es un título destinado a la especialización en investigación científica. Sólo puede preverse la exigencia de esta titulación en el ámbito de la administración pública para acceder a cuerpos o docentes universitarios (Profesores titulares, catedráticos) o, en su caso, de centros de investigación (CSIC, OPIS...). Es preciso resaltar acerca de esta titulación que algunos Master han configurado parte de su contenido tomando la formación teórica de estudios de doctorado antiguos. Para acceder a estos estudios se requiere estar en posesión de título de master, o haber iniciado los estudios de doctorado en fecha anterior a la establecida en la normativa de aplicación.

LA FORMACIÓN EN EL SENO DE CENTROS ADMINISTRATIVOS

Sin olvidar que las Universidades Públicas son entidades de carácter público, eso sí dotados de autonomía y una específica regulación, no puede olvidarse que la administración española ha creado organismos y centros destinados a la formación de funcionarios de nuevo ingreso, así como a la formación continua de todo tipo de empleados públicos. No está de más recordar que las Escuelas de Ingenieros, originalmente fueron organismos destinados a la preparación empleados públicos.

En primer lugar, es preciso reconocer la trayectoria y las funciones que desarrollan las Academias Militares, la Escuela del Cuerpo Nacional de Policía o la Academia de la Guardia Civil que forman a los integrantes de sus respectivos colectivos para el ejercicio de sus funciones. Además por sus propios medios, o mediante convenios con universidades u otros centros de formación, permiten que sus enseñanzas se convaliden como títulos oficiales.

No obstante, en el ámbito civil, dos de los organismos más relevantes, por el número de alumnos son el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Estudios Fiscales. También existen otros centros de formación de funcionarios civiles de prestigio y con gran tradición: la Escuela Diplomática, la Escuela Judicial, etc.

El Instituto Nacional de la Administración Pública es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Hacienda y Administración Pública. En sus estatutos se establece como su función principal la formación de los funcionarios. Dicha formación puede referirse a la formación inicial mediante cursos selectivos, o bien la formación continua de funcionarios en servicio. Originariamente se creó para cuidar la formación, selección y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado, no pertenecientes a cuerpos especiales.

El Instituto de Estudios Fiscales, como organismo autónomo del Ministerio de Hacienda y Administración Pública, tiene dos misiones principales:

- Por una parte, **los Estudios**, investigación y asesoramiento económico y jurídico en las materias relativas a los ingresos y gastos públicos y su incidencia sobre el sistema económico y social, así como el análisis y explotación de las estadísticas tributarias. Sus destinatarios son el Ministerio de Hacienda, otros Ministerios, organismos públicos e instituciones, del ámbito nacional e internacional.
- Por otra parte, **la Formación**, colaborando en los procesos de selección y formación de funcionarios del Ministerio de Economía y el de Hacienda, así como la cooperación con otras instituciones nacionales e internacionales en materia de formación y asistencia técnica. Sus destinatarios son los funcionarios y personal de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local, y personal de otras administraciones internacionales.

Es importante destacar que la evaluación positiva de una titulación es un requisito para su reconocimiento como oficial. En este sentido hay que destacar el papel de la ANECA, como Agencia de Evaluación pública de la enseñanza. La ANECA ha evaluado favorablemente el master del IEF en Dirección Pública, Políticas Públicas y Tributación vinculado a la UNED.

Sin embargo, un tradicional problema que han tenido estos centros es la dificultad para cumplir los requisitos en cuanto a profesores doctores, infraestructuras..., para poder ser acreditados favorablemente por la ANECA. Adicionalmente, la generalización de la impartición de estudios de Master por estos centros para aspirantes de muchos cuerpos podría incrementar enormemente los costes de estos organismos. Y todo ello sin olvidar que, si se pretende que estos centros expidan títulos oficiales con exigencia análoga a la de las Universidades Públicas, deberían emplearse métodos que permitan asegurar dicha exigencia. Por todo ello, la posibilidad de que los centros de formación administrativos puedan generalizar una enseñanza de master en estos tiempos conlleva enormes dificultades. No obstante, algunos de estos centros, como se ha indicado, podrían disponer de los medios y recursos para facilitar una formación que pueda ser válida para la obtención de un título oficial.

DERECHO COMPARADO: LA TITULACIÓN Y EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA UE Y EN LOS PAÍSES DEL ENTORNO

Italia

En Italia conviven un personal con régimen laboral con otros empleados con un régimen estatutario o funcionarial. Los concursos o procesos selectivos han seguido un sistema parecido al vigente en España, de tal suerte que en función de la categoría a la que se pretendía acceder se exigía un nivel de titulación. Sin embargo, el sistema ha sido objeto de tal cantidad de reformas que la filosofía original ha quedado superada por la realidad. En general se ha seguido una constante “laboralización” de los empleados públicos en este país.

Sólo los funcionarios de la “*Corte di Conti*”, abogados, procuradores, personal militar, personal directivo, diplomáticos y policía están sometidos a un verdadero régimen funcionarial. En el resto de ámbitos conviven diversos regímenes.

Los más altos empleados públicos son los “*dirigenti*” (en particular empleados de departamentos ministeriales) que además disponen de las máximas garantías del sistema italiano en cuanto a inamovilidad o efectos de sus decisiones.

Su nombramiento se hace a propuesta del presidente de Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro correspondiente, eligiendo a sus candidatos entre dirigentes de inferior categoría, y personas que gocen de la cualificación profesional exigida, pudiendo por tanto acceder personas del sector privado a cargos de altos funcionarios. De este modo los dirigentes no constituyen un cuerpo único, sino varios, dependientes de cada ministerio nombrados y removidos además por cada gobierno. Todo ello sometido a un régimen de progresión vertical caracterizado por cambiantes clasificaciones del personal y promociones internas poco exigentes. Ello ha provocado que, en no pocas ocasiones, empleados sin titulación universitaria que accedieron sin superar un proceso selectivo, dirijan a otros empleados que accedieron mediante un sistema homologable al de carrera administrativa.

Un ejemplo de esta situación se presenta a continuación. Para acceder a la séptima, octava y novena categoría de dirigentes se exige titulación universitaria. Sin embargo, sin el título (salvo cualificación específica para el puesto), se permitía el acceso a la categoría superior, siempre que se hubiera desempeñado el puesto cinco años en la categoría inferior.

Francia

El modelo de función pública francés ha sido tradicionalmente, y sigue siendo el paradigma del modelo de carrera.

En este país para acceder a las Escuelas administrativas se requiere superar unos exámenes de acceso, una vez acreditada la superación de tres años de estudios universitarios. El sistema francés confía la formación de los funcionarios a un centro administrativo especializado. En este caso el coste de la formación recae sobre el propio Estado. En el caso de los funcionarios franceses más prestigiosos, esta Escuela es la ENA (*École Nationale de l'Administration*). Por ejemplo en la ENA existen varias especialidades de acuerdo con la formación de los aspirantes, y posteriormente se cursan 4 años de estudios en la ENA.

La ENA imparte formación conducente a la expedición de títulos de Master en gestión pública, en gestión y administración, entre otros. Estos master se dirigen tanto a alumnos de la ENA, como a profesionales que deseen completar su formación. Se imparten en colaboración con Universidades.

Los Cuerpos de ingenieros (*grands corps*) en Francia se nutren de graduados en la *École Polytechnique*. Para el acceso a dicha *École*, se requiere superar unas duras pruebas de acceso para aquellos aspirantes que hayan superado tres años de estudios universitarios y un curso preparatorio (excepcionalmente se puede acceder sin el curso preparatorio). Durante la formación (3 años), los alumnos perciben un salario y se someten a un régimen militar. Una vez finalizados los estudios que incluyen un amplísimo programa formativo, si su puesto en el escalafón de su promoción se lo permite, pueden acceder a un *grand corp d'État* (alrededor del 20%). Para ello prologan su especialización en la escuela asociada correspondiente (un año). En Francia algunos de estos "*grands corps*" son similares a algunos Cuerpos de la administración española (Inspectores de Seguros, Ingenieros de Minas, Cuerpos Militares...). El resto se dedica a la investigación o a la empresa privada.

Inglaterra

Con la excepción del Senior Civil Service (la élite de la función pública británica), es cada Agencia la que selecciona su personal con los requisitos mínimos fijados por el Ministerio de Servicio Civil. En general, en el Reino Unido, los puestos más próximos al nivel políticos son de estructura abierta.

En el Reino Unido tiene una gran importancia la evaluación por desempeño. Históricamente hubo grados o categorías de funcionarios en función de titulación, hoy desaparecidos, no obstante han funcionado sistemas en los que titulados universitarios accedía a escalas medias, primando su ascenso en función de los méritos. Los ascensos dependen de una evaluación de desempeño desarrollada por la comisión de ascensos. Tradicionalmente no se exigía otro título que el de graduado universitario. El Master al igual que en USA se ha valorado como mérito adicional. En la actualidad, la élite de la función pública inglesa (3.700 empleados), el 58% asciende por promoción entre funcionarios del nivel inferior, el 8%, de la empresa privada, y el resto (34%), del "*fast stream development program*". Este sistema se orienta a recién titulados de la rama jurídica, técnica o administrativa y se extiende entre dos y cuatro años, a los que sigue un periodo probatorio mediante su afectación a un puesto. Durante este periodo pueden ser reclasificados a un nivel inferior o ver revocado su nombramiento. Están sometidos a un régimen de inmovilidad más fuerte que los funcionarios de rango inferior.

Alemania

En Alemania hay implantado un sistema de carrera. Ahora bien, en este país conviven tanto agentes administrativos que tienen reservada la funciones de poder público, y aquí podríamos asimilar a funcionarios, y empleados, que se puede considerar más parecido a la figura del personal laboral. En Alemania, los agentes de la administración son reclutados más para empleos bien definidos, que para una categoría en general. En este sentido los ascensos implican la superación de una nueva selección para un mejor puesto.

En Alemania, con carácter general se distinguen cuatro categorías: subalterna, media, elevada y superior. Cada categoría es una jerarquía que puede ser adquirida desde el ingreso por vía de promoción por parte de todos los funcionarios que tengan el mismo nivel de estudios y pertenezcan al mismo cuerpo administrativo. Estas categorías se basan en un sistema de remuneración que establece globalmente un sistema de retribuciones graduado, de 1 a 16 y que fija un escalón de cuatro clases de sueldo por categoría. No se puede pasar de una categoría a otra más que por vía de examen.

En Alemania no se selecciona a los funcionarios mediante oposición. Así los estudiantes de Derecho o los de magisterio, o de otra titulación son examinados por un tribunal conjunto formado por profesores de universidad y funcionarios. A partir de ahí, el contratar o no es una decisión discrecional de la Administración, sometida eso sí a control jurisdiccional. Debe valorarse la aptitud, la cualificación profesional y capacidad. La administración puede seleccionar a un candidato peor puntuado, pero que disponga de mayor aptitud para un puesto administrativo. Hay que recordar que en Alemania el acceso a la formación universitaria es más restringido que en España. No obstante, se debe dar publicidad a las vacantes. A partir de ahí no existe un único sistema de selección: puede consistir en una entrevista, en un examen o varias pruebas. Eso sí para acceder a la categoría más alta se requieren estudios universitarios. Una vez superada la fase de acceso, los aspirantes se someten a un periodo de prueba, denominado servicios preparatorios, de unos dos años de duración. Se requiere superar después un duro examen una vez finalizado este periodo de prueba.

La categoría superior se forma en una Escuela de Administración Pública. La categoría superior se forma en un "stage" jurídico: está prevista para jueces, síndicos...

Cada vez que se publica una vacante, los funcionarios "en precario" que hayan superado el examen pueden concurrir. Su nombramiento no es definitivo, ello depende de la superación de un periodo, y de la decisión en ese sentido de la Administración.

En suma en el caso de Alemania, la formación se confía al sistema educativo en general, no excluyendo conocimientos teóricos.

Unión Europea

Los puestos de trabajo regulados por un Estatuto de los trabajadores de las Comunidades Europeas. Los trabajadores se clasificarán, según la naturaleza y el nivel de las responsabilidades que comporten, en un grupo de funciones de administradores (en lo sucesivo denominado «AD») y en un grupo de funciones de asistentes (en lo sucesivo denominado «AST»). El grupo de funciones AD se clasifica en doce grados correspondientes a funciones de dirección, de concepción y de estudio, así como a funciones lingüísticas o científicas. El grupo de funciones AST comprende once grados correspondientes a funciones de ejecución, así como a tareas técnicas y de oficina.

Para ser nombrado funcionario se requerirá, como mínimo, lo siguiente:

1. En lo que respecta al grupo de funciones AST:
 - un nivel de estudios superiores acreditado por un título, o

- un nivel de educación secundaria acreditado por un título que dé acceso a los estudios superiores, así como una experiencia profesional adecuada de tres años como mínimo; o
 - cuando esté justificado en interés del servicio, formación profesional o experiencia profesional de nivel equivalente;
2. En lo que respecta a los grados 5 y 6 del grupo de funciones AD:
- un nivel de educación correspondiente a estudios universitarios completos de una duración mínima de tres años y acreditados por un título, o
 - cuando esté justificado en interés del servicio, formación profesional de nivel equivalente;
3. En lo que respecta a los grados 7 a 16 del grupo de funciones AD:
- un nivel de educación correspondiente a estudios universitarios completos acreditados por un título, cuando la duración normal de la enseñanza universitaria sea de cuatro años o más, o
 - un nivel de educación correspondiente a estudios universitarios completos acreditados por un título y una experiencia profesional adecuada de un año, como mínimo, cuando la duración normal de la enseñanza universitaria sea como mínimo de tres años, o
 - cuando esté justificado en interés del servicio, formación profesional de nivel equivalente.
4. Los funcionarios pertenecientes a un mismo grupo de funciones estarán sujetos a condiciones idénticas de reclutamiento y desarrollo de la carrera.

EFFECTOS DE LA IMPLANTACIÓN DEL EES CON LA REGULACIÓN ACTUAL Y POSIBLES REFORMAS Y SUS CONSECUENCIAS

El elemento esencial que hace que un sistema o modelo funcione es la *auctoritas* de la institución formativa. Si los títulos que se exigen carecen de prestigio, la consecuencia directa será que los títulos pierdan el valor añadido que se les presupone. Y no sólo en lo que respecta a los conocimientos, sino también como elemento de selección de los candidatos. Este es el peligro de exigir grados o masters que no aporten formación con un mínimo de calidad y exigencia.

La formación que facilitan las enseñanzas universitarias no ha estado tradicionalmente adaptada a las necesidades de los distintos puestos de trabajo de la administración o de la empresa privada. Ciertamente se han proporcionado conocimientos generales con un grado de especialización limitado. El Espacio Europeo de Educación Superior tiene como objetivo superar estas deficiencias.

Sin embargo, no se puede defender que esta reforma vaya a traer consigo una eliminación de la necesidad de seleccionar aspirantes a bajo el principio de mérito y capacidad, o que los conocimientos recibidos en el sistema educativo basten, por sí solos, para desempeñar tareas en

el ámbito de la administración pública.

La tradición española ha consistido en la preparación privada de los opositores haciéndose cargo por tanto el propio aspirante de los costes de su especialización, confiándose en el proceso selectivo y los preparadores. Hay instituciones como las Fuerzas Armadas, la Policía o en el ámbito civil, la judicatura, el Ministerio de Hacienda o Asuntos Exteriores entre otros que, manteniendo sus respectivas pruebas selectivas han venido proporcionando una formación a los aspirantes que han superado la fase de oposición. Estos cursos selectivos suponen un coste para la Administración que ya retribuye a los funcionarios en prácticas, a la par que costea la formación. Sin duda, la formación de los opositores tenía una carga teórica elevada y un escasísimo contenido práctica pese a las reiteradas invocaciones de la normativa. A título de ejemplo podemos aludir al RD 364/1995, que establece en su artículo 5 la obligatoriedad de que al menos un ejercicio tenga un contenido “práctico”.

Es un sistema poco adaptado a un mundo de conocimientos científicos especializados y enormemente variables. Ha sido, sin embargo, un sistema de coste cero (salvo el de la formación de los funcionarios prácticos, en su caso) y caracterizado, en general por un alto grado de objetividad. Además, tradicionalmente el sistema selectivo de oposiciones ha otorgado prestigio a aquellos que lo superaban, dada la dificultad y exigencia.

Por otra parte, un sistema de carrera, con unos funcionarios profesionales que accedan superando unas oposiciones con formación universitaria superior previa, como defiende FEDECA debe poner el acento en la formación inicial de los aspirantes, ya que el ingreso determina la carrera posterior de los aspirantes. Además, debe recalarse que, sin perjuicio de la profesionalidad de los funcionarios, éstos deben asegurar una continuidad en la prestación de los servicios más allá de los vaivenes políticos, lo que aconseja que se mantenga una base teórica y un carácter multidisciplinar en su formación, que además necesariamente debe adaptarse y mantenerse.

En un modelo de empleo, se selecciona a los aspirantes para un único puesto, sin más exigencia que la adaptación a nuevas tecnologías o habilidades. Este tipo de modelos han proporcionado una elevada especialización para los puestos, pero no hay que olvidar que incluso las grandes empresas diseñan una “carrera” para sus empleados, o exigen experiencia para asignar los puestos de responsabilidad.

Un modelo híbrido, como el actual, en el que predomina un sistema de carrera para el acceso y un modelo de empleo para la provisión de puesto aconsejaría una formación que diera importancia tanto a la formación inicial como a la formación para el ingreso o carrera, sin descuidar, por supuesto la formación continua.

En Alemania la formación inicial ha correspondido tradicionalmente a la Universidad, mientras que en Francia han sido las Escuelas Administrativas, las encargadas de proporcionar esta formación.

En España, la formación para el ingreso ha corrido a cargo de los aspirantes, como se ha apuntado anteriormente. Es un modelo que ha confiado en el proceso selectivo y en la preparación y maduración individual.

Un modelo a la francesa, en caso de que sea la administración la que asuma los costes de esta segunda parte, generaría severas dificultades debido a la carestía de recursos públicos, los riesgos de pérdida de objetividad y los problemas de las administraciones de reducida dimensión, cuyo escaso número de efectivos dificulta el diseño de una formación para la carrera. Solo

algunos colectivos pueden aspirar actualmente a diseñar una formación a la francesa: requiere periodicidad, gran número de aspirantes, tradición, infraestructura, etc.

El modelo alemán tampoco parece susceptible de importación, ya que las Universidades españolas no siempre pueden responder a las necesidades de la formación de los funcionarios. Además, la selección de los funcionarios y su formación debe seguir regida por la propia administración, que es lo que ha garantizado la objetividad y la exigencia. Existen graves riesgos para el cumplimiento de la filosofía de FEDECA si la selección y formación se traslada al mundo universitario. Sin olvidar que tradicionalmente no ha existido relación entre las necesidades de las organizaciones y la formación.

Sin embargo, mejorar las posibilidades de los centros administrativos de formación así como aprovechar los medios de la universidad para lograr una verdadera mejora en la relación entre las necesidades de la organización y la formación de sus empleados, parece un camino posible y útil. No procede, por otra parte, externalizar la selección y/o la formación de los funcionarios.

Por tanto, dadas las circunstancias actuales, no se puede plantear un giro radical en la filosofía de la función pública, pensado en convenios generalizados con universidades, o agencias de selección como en el Reino Unido. Es además inadmisibles que se intente hurtar de la órbita de la administración la selección de sus servidores. Debe descartarse absolutamente cualquier intento de externalizar la selección de empleados públicos, ya que los riesgos de pérdida de objetividad y de falta de imparcialidad son evidentes. Una empresa privada no debe ser la encargada de evaluar el mérito y capacidad de los empleados públicos de España.

Así mismo, debe evitarse una excesiva "elitización", ya que se puede provocar un exceso de celo que impida a aspirantes con alto potencial optar a acceder a los Cuerpos de mayor prestigio por razones no relacionadas con sus capacidades o sus méritos, tales como las dificultades económicas o el lugar de residencia.

Es preciso señalar que la formación para ejercer puestos directivos puede provenir de una previa formación generalista (cuerpos generales) o especializada. Pero indudablemente los conocimientos que requiere un funcionario de subgrupo A1 debiendo caracterizarse por un ámbito multidisciplinar, a la par que profesionalidad y una sólida formación técnica y general. Ello es contrario a la "externalización" de las funciones directivas, la función administrativa entendida como gestión empresarial, el "*spoils system*" o la ruptura de las estructuras "a la italiana".

Con ello se quiere decir que:

1. Debe mantenerse un nivel de exigencia elevada en los procesos selectivos de los funcionarios de subgrupo A1, en cumplimiento de los principios de mérito y capacidad.
2. Es conveniente reforzar la formación en los centros administrativos especializados y potenciar y mejorar la formación que se proporciona una vez superados los procesos selectivos para completar la formación inicial y la propia del sistema educativo. Esta formación, en la medida de lo posible debe conducir a la obtención de títulos oficiales que serán adicionales a los que aporte el aspirante para concurrir a las pruebas selectivas.
3. La formación especializada o general es útil, por lo que debe evitarse la pérdida de currículo académico, lo que aconseja exigir título de master. Deben evitarse en la medida de lo posible la adopción de medidas que supongan barreras de acceso de tipo económico o social. Las exigencias han de estar relacionadas con el acceso a la función

pública de acuerdo con el mérito y capacidad.

4. Se debe mantener una coherencia entre las exigencias para desarrollar las funciones en el ámbito del sector público y en el privado.
5. Los requisitos para acceder a la función pública deben estar en consonancia con el sistema educativo y las titulaciones expedidas en el sistema de instrucción general.

Si se mantiene la regulación actual sin ningún tipo de modificación podrán tener lugar las siguientes consecuencias:

1. En un breve plazo de tiempo las primeras cohortes de estudiantes de Grado estarán en condiciones de obtener la titulación y por tanto, podrán concurrir a las pruebas selectivas convocadas por la Administración y acceder a la condición de funcionario de carrera, creando un precedente jurídico.
2. En un momento actual de restricción del empleo público pueden adoptarse medidas de reforma sin un efecto drástico en los posibles nuevos aspirantes.
3. En caso de que no se adapte la regulación sobre el acceso a las escalas de subgrupo A1 a las nuevas titulaciones del Espacio Europeo de Educación Superior, profesionales que carezcan de la titulación exigida para desempeñar sus funciones en el ámbito privado, podrían aparentemente desarrollarlo en el ámbito de la administración pública, careciendo de los conocimientos y, en el caso de las profesiones reguladas, careciendo de la habilitación profesional necesaria. Esta cuestión es especialmente relevante en cuerpos de funcionarios del área de la ingeniería o la arquitectura, entre otros. En el caso de que accedieran graduados a Cuerpos Superiores cuyo equivalente en el ámbito privado requiera Master se creará un precedente, así como un conflicto legal en cuanto a la validez de las actuaciones o actos administrativos en los que intervinieran. Por ello deben ser coherentes los requisitos exigidos en el ámbito privado, especialmente en aquellas profesiones reguladas o aquellos servicios profesionales con condicionantes relacionados con la seguridad o la salud.
4. Podrán presentarse aspirantes con carencias de formación para preparar las pruebas selectivas. Dichas carencias pueden referirse a cuestiones relacionadas con la especialización de las funciones públicas, o con la necesaria base teórica que todo empleado público que aspire a funciones directivas o predirectivas debe tener.
5. No estará previsto un régimen transitorio para las personas con titulaciones procedentes distintas, ya procedan del Espacio Europeo de Educación Superior o del sistema anterior. Esto es, el acceso a la función pública no estará adaptado al sistema educativo vigente.
6. Puede tener lugar una falta de armonización en la titulación exigida para acceder a los Cuerpos de subgrupo A1 de las distintas administraciones.
7. Los funcionarios de subgrupo A1 de la Administración Española no pueden acceder a puestos directivos de Organizaciones Internacionales en algunos casos, ya que su titulación exigida no es equiparada con la del Espacio Europeo de Educación Superior. Por ello, debe exigirse titulación de Master para concurrir a las pruebas de subgrupo A1.

8. La promoción interna entre Cuerpos de Subgrupo A1 y A2 puede quedar inadecuadamente definida o literalmente desvirtuada si no se mantiene la coherencia entre la clasificación de los mismos y el nivel de titulación académica exigida para acceder.
9. Falta de coherencia entre las tareas de determinados cuerpo superiores y las titulaciones expedidas por las Universidades.
10. Existencia de distintas escalas en un mismo Cuerpo Superior con diferente exigencia de titulación entre ellas.

Reformas propuestas:

1. Debe modificarse el Estatuto Básico de la Función Pública, particularmente el artículo 76, recogiendo la siguiente redacción. “Los cuerpos y escalas se clasifican, en los siguientes grupos, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, así como por las características de las pruebas selectivas y el nivel de responsabilidad de los puestos a desempeñar:
 - a) Grupo A, dividido en dos Subgrupos A1 y A2.
 - Para el acceso a los cuerpos o escalas del subgrupo A1 se exigirá estar en posesión de los títulos universitarios de Grado y Master. En el caso de los cuerpos que tengan un equivalente en el ámbito de las profesiones reguladas, el acceso¹ a los mismos sólo podrá realizarse si el aspirante dispone de la titulación que habilite para el ejercicio de la profesión regulada correspondiente. En su caso, y siempre justificadamente, la ley podrá exigir una titulación concreta para acceder a determinados Cuerpos y Escalas.
No podrá extenderse la exigencia de Master para acceder a los cuerpos de subgrupo A1 a quienes dispusiesen, o estuviesen en condiciones de obtener, de acuerdo con la normativa anterior, el título de licenciado, arquitecto o ingeniero².
2. Deben modificarse las leyes reguladoras de cada cuerpo, en aquellos casos en los que proceda la exigencia de un título universitario de master y grado específico, o de alguna rama en concreto de titulación universitaria.

¹ Debe ponerse en relación con las leyes de creación de muchos cuerpos de funcionarios que al tener equivalencia como profesión regulada exigían para acceder unas titulaciones concretas, que ahora van a desaparecer. Además, esta redacción implica remitirse a normas con rango de Real Decreto, Acuerdo de Consejo de Ministros u Orden Ministeriales en las que se contienen en la actualidad disposiciones sobre acceso a profesiones reguladas (RD 1837/2008 y órdenes CIN y ECI antes referidas, entre otras). Ello podría originar cierta confusión en la redacción de las bases de convocatoria ya que pudiera suponer un conflicto entre el estatuto básico y las normas sobre habilitaciones profesionales a las que se remite, y las leyes de creación de los cuerpos. Esto es, si para acceder al cuerpo de ingenieros X se requiere grado y master X en virtud de la normativa de aplicación a la profesión equivalente, pero el texto original de la ley de ese cuerpo no se reforma y mantiene la exigencia de una titulación antigua, pudieran ocasionarse contradicciones.

Por otro lado en el caso los médicos, farmacéuticos y veterinarios, entre otros, debe señalarse que para desempeñar estas profesiones se han previsto estudios de grado con una carga académica superior a la ordinaria (medicina 360 ECTS, 300 ECTS, los otros), y que son los únicos que habilitan para ejercer estas profesiones, por lo que no procedería la exigencia de master en estos casos.

² Este precepto pudiera incluirse como disposición transitoria.

CONCLUSIONES

1. La selección de los funcionarios públicos ha de hacerse, por mandato constitucional (artº 103.3 CE) con criterios objetivos de mérito y capacidad, como garantía de la imparcialidad del ejercicio de las funciones de la Administración Pública.
2. Constitucionalmente no cabe la sustitución generalizada del modelo estatutario de Función Pública por otros posibles modelos de prestación de esos servicios públicos (relación laboral de empleo, confianza política, contratos administrativos de servicios, contratos privados de arrendamientos de servicios, etc). Ello implica que se mantenga un modelo de carrera de función pública, con la relevancia que esto tiene en la exigencia de formación inicial.
3. El sistema de acceso por oposición ha proporcionado a la Administración española profesionales cualificados que han permitido a ésta servir, a pesar de sus deficiencias, al interés general.
4. Los requisitos académicos previos exigidos para acceder a los Cuerpos y Escalas de funcionarios deben ser coherentes con el sistema educativo vigente, manteniendo un régimen transitorio adecuado y justo.
5. Los títulos de grado experimentan una pérdida de contenido con respecto a la titulación de licenciado, ingeniero o arquitecto, ya que pese a que la medición de la carga de los títulos es distinta, en general, la amplitud de los estudios es menor. En algunos casos, incluso la formación recibida tras la superación de enseñanzas de grado y master conjuntamente es menor que la amplitud de los planes de estudios de titulaciones de ingeniería superior, arquitectura o licenciatura.
6. No parece conveniente reproducir el modelo de exigencia europeo de “superar una formación universitaria de al menos tres años...” ya que en general, la tradición española ha sido la de exigir una titulación finalizada para acceder a unos procesos selectivos, aunque pudiera preverse. Tampoco parece acorde con las exigencias de mérito y capacidad el reconocer una titulación académica por el ejercicio profesional durante un periodo de tiempo, como se ha previsto para la formación profesional.
7. Con el objetivo de mantener la vinculación entre el nivel de formación exigido para acceder y el nivel de responsabilidad asignado en las tareas, los cuerpos que desarrollan funciones directivas y predirectivas (subgrupo A1), deben disponer de la titulación que acredite un nivel de formación elevado, asegurando una especialización adecuada en función de las tareas que se atribuyan a los integrantes de cada Cuerpo de funcionarios.
8. En consecuencia se exigirá titulación de master y grado, o bien, las actuales de licenciado, arquitecto o ingeniero superior para concurrir a las pruebas selectivas para acceder a los Cuerpos y Escalas de subgrupo A1.
9. En el caso de los cuerpos que tengan un equivalente en el ámbito de las profesiones reguladas, una ley establecerá que el acceso a los mismos sólo podrá realizarse si el aspirante dispone de la titulación que habilite para el ejercicio de la profesión regulada correspondiente.

10. En aquellos Cuerpos que no tengan equivalente con habilitación profesional también se exigirá estar en posesión de título de master oficial. En aquellos casos en que esté justificado podrá definirse la exigencia de master de una rama concreta o incluso una titulación específica, siempre que las exigencias de las tareas ordinariamente asignadas a los integrantes de ese cuerpo, así lo requieran. En el resto de los casos, como en la actualidad, cualquier título de master oficial dará acceso a las pruebas selectivas de subgrupo A1. En el caso de que la especialización no pueda acreditarse mediante un master específico y/o sea preciso completar la formación de los aspirantes, se diseñará un curso selectivo que conduzca a la obtención de especialización necesaria para desarrollar las tareas de funcionario. Estos cursos selectivos podrán conducir a la obtención de títulos oficiales de master, siempre y cuando existe el número de aspirante y la infraestructura del centro de formación público lo permita.
11. La generalización de la exigencia de máster deberá valorarse de acuerdo con la sentencia 42/1981 del TC, no siendo exigible cuando se establezca referencia directa al procedimiento seguido para su obtención o al centro en el que ha sido impartido, lo que implicaría una diferencia injustificada que violaría el principio de igualdad.
12. Los procesos selectivos deben seguir siendo evaluados, tutelados y gestionados por órganos administrativos integrados por funcionarios, de acuerdo con el modelo actual, basado en comisiones de selección y tribunales, en los que además no pueden participar altos cargos.
13. En ningún caso podrá delegarse la selección de funcionarios a centros universitarios públicos o privados, debiendo mantenerse el sistema actual de tribunales o comisiones de selección. Al igual que hasta ahora, la obtención de un título oficial no puede liberar de la realización de ninguna examen de los procesos selectivos.
14. En ningún caso la exigencia de máster previo, o la obtención de formación posterior, implicará el descenso en el nivel de exigencia de los procesos selectivos.
15. La ley debe prever que los licenciados, arquitectos e ingenieros superiores podrán acceder a los cuerpos o escalas de subgrupo A1 en todo caso en las mismas condiciones que antes de las reformas, sin que pueda exigirse título de master a aquellos aspirantes que dispusieran de titulación de licenciado, arquitecto o ingeniero.