

Les polítiques pròpies de Catalunya en matèria universitària i el seu marc jurídic

Roser Martí i Torres

Advocada de la Generalitat de Catalunya, cap de l'Àrea d'Assessorament Jurídic de la Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Empresa i Coneixement

Encarnació Grau i Corominas

Advocada de la Generalitat de Catalunya, responsable de coordinació i anàlisi normativa de la Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Empresa i Coneixement

The Catalan public policies over university matters from a legal and jurisdictional basis

ABSTRACT After fifteen years since the approval of the Catalan Universities Act (LUC), this article develops a short route throughout university history from a legal and jurisdictional basis, since the Government of Catalonia was given authority over university matters, taking the LUC as a driver, and looking at the previous and subsequent policies resulting from the Catalan legal framework. Despite the inseparable relationship between universities and research, the article focuses on the impact of initiatives on the university itself. It explains the main actions promoted by the Generalitat, together with the universities; it describes the legal instruments that support them and refers to the jurisdiction conflicts generated in its implementation and consolidation over the years. The goal is to show the different areas in which the LUC has had more influence, mainly teaching and research staff, as well as university quality. It also offers interested readers information and references to improve knowledge on these topics. As a conclusion, it contains some reflections that can be summarized for the convenience of continuing the consolidation of the Catalan university system and the need for deep reforms as well as consensual and economically stable policies.

KEYWORDS university; Catalan university system; Catalan Universities Act; teaching and research staff; university quality; conflict of powers; university public policies.

RESUM Passat un quindicenni des de l'aprovació de la Llei d'universitats de Catalunya (LUC), aquest article fa un recorregut, necessàriament breu, per la història universitària posterior als traspassos de competències a la Generalitat en matèria universitària, des d'un enfocament jurídic, i agafant com a fil conductor la LUC i les polítiques públiques anteriors i posteriors

Article rebut el 13/05/2019; acceptat el 03/09/2019.

resultants del marc jurídic propi de Catalunya. Tot i la indissociable relació entre universitats i recerca, l'article se centra en l'impacte de les iniciatives sobre l'espai pròpiament universitari. Fa una exposició de les accions més destacades impulsades per la Generalitat juntament amb les universitats, descriu els instruments legals que les sustenten i fa referència a la conflictivitat competencial generada al llarg dels anys amb més impacte en la implementació i consolidació d'aquestes polítiques. L'objectiu és exposar indicativament els diferents àmbits en què s'ha incidit de manera més significativa, que recauen principalment en la política de professorat i en la qualitat universitària. També pretén oferir al lector interessat informació i referències per aprofundir-hi. Conté unes reflexions a tall de conclusió, que es poden resumir en la conveniència de continuar treballant per un sistema universitari força consolidat, però necessitat de reformes profundes i de polítiques consensuades i econòmicament estables.

PARAULES CLAU universitat; sistema universitari de Catalunya; Llei d'universitats de Catalunya; personal docent i investigador; qualitat universitària; conflictivitat competencial; polítiques públiques universitàries.

1. Introducció

El sistema universitari de Catalunya s'ha anat configurant al llarg dels anys, des de la transferència de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria universitària mitjançant el Reial decret 305/1985, de 6 de febrer, fins a l'actualitat.¹ Des de l'inici s'ha prioritzat bastir un model universitari propi i dotar-lo de les eines necessàries per al seu creixement i consolidació. La creació de les noves universitats, la posada en funcionament i la millora dels campus i el procés d'implementació de l'espai europeu d'educació superior (EEES) són fonamentals per copsar les bases de l'actual sistema. Ha estat, però, amb les polítiques posteriors, sobretot a partir de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya (LUC), que s'ha dissenyat l'actual model universitari català, amb l'objectiu d'enfortir la competitivitat i la qualitat universitària.

La seva configuració jurídica s'ha efectuat, per una banda, considerant l'abast i les limitacions del marc competencial aplicable a la Generalitat de Catalunya atenent especialment l'autonomia universitària i, per l'altra, partint de la necessitat de buscar els consensos i els suports polítics i de la comunitat universitària. No sempre s'han assolit aquestes fites ni la implementació d'aquestes polítiques ha estat pacífica. El grau d'implicació universitària i el

1. Reial decret 305/1985, de 6 de febrer, sobre traspàs de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'universitats (BOE núm. 62, de 13 de març). Prèviament havia estat promulgada la Llei orgànica de reforma universitària (LORU).

factor econòmic han estat clau en els resultats obtinguts i seguiran sent-ho tant en els plans i els programes vigents com en els futurs.

També cal considerar que la distribució competencial tripartida entre l'Estat, les comunitats autònomes i les universitats que regeix la matèria universitària presenta una complexitat especial. Així ha quedat palès en les nombroses sentències del Tribunal Constitucional (TC) dictades fins a l'actualitat, de les quals s'exposen al llarg d'aquest article les que han tingut un impacte més gran en les polítiques universitàries pròpies de Catalunya.² La conflictivitat competencial no només ha quedat centrada en la defensa de les competències estatals o autonòmiques, sinó en bona part també en la defensa de l'autonomia universitària.

En tot cas, per entendre l'evolució de les universitats cal tenir en compte el paper tractor del sistema universitari sobre l'economia i la societat, i la seva funció com a pilar de la nova era del coneixement.

2. Apunt sobre la Llei catalana d'universitats i el seu marc competencial

L'any 2003, el Ple del Parlament de Catalunya va aprovar la LUC. Fins llavors, s'havien aprovat altres lleis en matèria universitària, com són la Llei 26/1984, de 19 de desembre, de coordinació universitària i de creació dels consells socials; la Llei 15/1998, de 28 de desembre, del Consell Interuniversitari de Catalunya, i la Llei 16/1998, de 28 de desembre, dels consells socials de les universitats públiques de Catalunya. La LUC era, però, la primera que recollia de manera general els aspectes essencials per nodrir un model universitari propi, d'acord amb la competència que l'article 15 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979 (EAC 1979), llavors vigent, atribuïa a la Generalitat de

2. El repartiment a tres bandes de les competències sobre les universitats es pot sintetitzar d'acord amb el següent:

- a) L'autonomia universitària constitucional reconeguda i de configuració legal.
- b) Les competències que la CE atribueix a l'Estat amb exclusivitat en l'article 149.1, apartats 18 i 30, en connexió amb l'article 27, que li encomana vetllar per la igualtat de tothom en l'exercici del dret a l'educació, establir les bases del règim jurídic i regular les condicions d'obtenció, expedició i homologació dels títols acadèmics i professionals.
- c) Les competències de la Generalitat reconegudes als articles 15 i 9.7 de l'EAC 1979.

Catalunya.³ L'EAC 1979 reconeixia a la Generalitat una “competència plena” en matèria d'ensenyament i ho feia d'una manera singularitzada i només en aquest àmbit, i la distingia de la competència exclusiva (art. 9 i art. 12), de la competència de desenvolupament legislatiu i execució (art. 10) i de la competència d'execució de la legislació estatal (art. 11). La realitat fou que, malgrat la singularitat competencial de l'article 15, ben aviat es va demostrar que definir-ne l'abast era una qüestió complexa. De manera fluctuant i quasi sempre restrictiva, el contingut d'aquella competència es va anar delimitant en les diferents lleis estatals i en la nombrosa doctrina del TC. La LUC s'acull també a la competència en matèria de recerca reconeguda a l'article 9.7 de l'EAC 1979 amb caràcter d'exclusiva.⁴

Una vegada aprovat l'EAC 1979 i efectuada la transferència de l'Estat a la Generalitat de les competències en matèria universitària, se succeïren uns anys d'alta conflictivitat constitucional en molts àmbits, entre els quals l'universitari. La Sentència (STC) 26/1987, de 27 de febrer, del Ple del Tribunal Constitucional, dictada sobre la Llei orgànica de reforma universitària (LORU), en fou una de les més destacades. En aquesta STC 26/1987, de 27 de febrer, quedaren assentats els eixos de l'abast competencial de qüestions com l'autonomia universitària, el professorat universitari, la creació i el reconeixement de centres universitaris, l'accés a la universitat i els plans d'estudis, entre d'altres, qüestions totes elles novament revisades pel TC amb posterioritat. La competència plena aplicable a la matèria universitària va quedar configurada pràcticament com una competència de desenvolupament de bases.

3. L'article 15 de l'EAC 1979 reconeixia a la Generalitat la competència plena en la regulació i l'administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en l'àmbit de les seves competències, sens perjudici del que disposen l'article 27 de la CE i les lleis orgàniques que, conforme a l'apartat primer de l'article 81 d'aquella, el desenvolupin; de les facultats que atribueix a l'Estat el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la CE, i de l'alta inspecció necessària per al seu compliment i la seva garantia. L'article 149 de la CE es refereix a les competències exclusives de l'Estat; l'article 27 de la CE reconeix el dret fonamental a l'educació i la llibertat d'ensenyament; l'article 81 de la CE requereix una llei orgànica per al desenvolupament dels drets fonamentals i les llibertats públiques. És interessant recordar que el projecte d'Estatut de Sau aprovat per l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya atribuïa la competència exclusiva a la Generalitat en matèria d'ensenyament, que posteriorment va evolucionar cap a la competència plena.

4. L'article 9.7 de l'EAC 1979 reconeixia a la Generalitat la competència exclusiva sobre la recerca, sens perjudici del que disposa el número 15 de l'apartat 1 de l'article 149 de la CE.

L'abast de la competència estatal es va veure incrementat sobretot a partir del fet que el TC hagués validat la capacitat de l'Estat de dictar normes bàsiques de desplegament de l'article 27 de la Constitució espanyola (CE), que reconeix el dret de tothom a l'educació i també l'autonomia de les universitats en els termes que la llei estableixi, i d'aprovar normes reglamentàries de compliment obligatori per a les comunitats autònomes.⁵

Cal considerar, però, que la significada STC 137/1986, de 6 de novembre, emesa de resultes de la impugnació de l'Estat de la Llei del Parlament Basc 15/1983, de 27 de juliol, que creava l'Euskal Ikastolen Erakundea, va representar una evolució favorable a les comunitats autònomes, atès que admetia que aquestes poguessin legislar en matèria d'educació. Aquest fet va comportar un canvi doctrinal important respecte de les sentències anteriors emeses per aquest alt tribunal i es va obrir la via legislativa autonòmica a un conjunt de lleis posteriors, entre les quals la LUC. El TC en aquesta important sentència va deixar establert el concepte de norma bàsica com a "línia general o criteri essencial", que, per tant, no encaixa en la regulació de concreció pròpia del reglament. També va declarar l'exigència de la col·laboració entre la llei orgànica i l'ordinària en l'ordenació de la matèria educativa. La STC 137/1986 va superar l'anterior raonament doctrinal contrari a la capacitat legislativa autonòmica i, per tant, va deixar consolidat que la competència plena permet a la Generalitat aprovar lleis en matèria d'ensenyament. La LUC n'és l'exponent en l'àmbit universitari.

La LUC considera el sistema universitari des del respecte a l'autonomia universitària reconeguda a l'article 27.10 de la CE.⁶ El seu preàmbul així ho des-

5. En anteriors sentències del TC, les comunitats autònomes havien vist greument minvada la seva capacitat normativa en matèria d'ensenyament, en haver considerat el TC que l'Estat podia dictar normes bàsiques de desplegament de l'article 27 de la CE, de compliment obligatori i no modificables per part de les comunitats autònomes. Són destacables la STC 5/1981, de 13 de febrer, dictada en el recurs d'inconstitucionalitat sobre la Llei orgànica 5/1980, de 19 de juny, de l'estatut dels centres escolars (LOECE), que fou impugnada pels grups parlamentaris Socialista, Socialistes de Catalunya i Socialistes Bascos, i la STC 77/1985, de 27 de juny, dictada en el recurs previ d'inconstitucionalitat sobre el projecte de llei orgànica reguladora del dret a l'educació, que fou impugnada per la Coalició Democràtica. Per altra banda, calia tenir en compte l'article 149.1, apartats 18 i 30, de la CE, que atribueix a l'Estat, amb caràcter exclusiu, l'establiment de les bases del règim jurídic i la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació dels títols acadèmics i professionals.

6. Article 27.10 de la CE: "Se reconoce la autonomía universitaria, en los términos que la ley establezca".

taca quan menciona les referències competencials en què se sustenta: “Aquesta Llei s’empara en les competències que corresponen a la Generalitat de Catalunya reconegudes pels articles 15 i 9.7 de l’Estatut d’autonomia de Catalunya, en matèria d’ensenyament i de recerca, respectivament, i en un respecte escrupolós del dret fonamental a l’autonomia universitària, en virtut del qual correspon a les universitats concretar la regulació, en llurs estatuts i altra normativa interna, d’un nombre considerable d’aspectes continguts en la Llei.” La LUC posa en relleu des de l’article primer que l’impuls i el desenvolupament del sistema universitari de Catalunya corresponen a la Generalitat de Catalunya i a les universitats. Per altra banda, la disposició addicional primera ho estableix de manera indubtable en determinar que les referències de la Llei al departament competent en matèria d’universitats i a les universitats de manera conjunta, com succeeix en una bona part dels articles, s’entenen fetes en l’àmbit de les competències respectives, tot respectant l’autonomia universitària.

La conceptualització i l’abast de l’autonomia universitària han estat analitzats per nombroses sentències, sobretot per la STC 26/1987, de 27 de febrer, doctrina àmpliament recollida i concretada amb posterioritat, la qual determina que en exercici de la seva autonomia cada universitat és dipositària de l’interès general de l’educació superior, que assumeix la plena llibertat d’organització i funcionament i que compleix el deure de retre comptes a la societat, en els termes legalment previstos. El TC també va resoldre, tancant d’aquesta manera la polèmica doctrinal llavors oberta, que no existeix una separació taxativa entre els drets fonamentals reconeguts a la Constitució i les garanties institucionals. L’autonomia universitària n’és un supòsit.

En aquest marc competencial i doctrinal es va aprovar la LUC, que va obtenir els vots favorables de Convergència i Unió (CiU) i Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) i el suport d’Iniciativa per Catalunya – Verds (ICV) en l’apartat relatiu al finançament universitari. Va entrar en vigor en un context jurídic complicat, d’interpretació competencial i de desplegament normatiu en permanent evolució i, per tant, molt variable, del qual resultava una aplicació sotmesa en bona part a l’acció estatal.

La concepció expansiva de les bases estatals en matèria educativa havia generat conflictivitat constitucional des dels anys vuitanta, que en part ja havia estat

resolta pel TC amb anterioritat a la LUC.⁷ Citem per la seva importància la Llei 13/1986, de foment i coordinació general de la recerca científica i tècnica, que va marcar l'inici de la política científica actual. El Govern i el Parlament van interposar-hi dos recursos d'inconstitucionalitat (núm. 809-1986 i 825-1986), que foren resolts acumulats per la STC 90/1992, d'11 de juny, que va reconèixer la competència estatal en la planificació general del sistema de ciència de manera àmplia i va considerar que els centres de recerca i els recursos estatals en aquest àmbit material no havien de ser transferits a la Generalitat. Va quedar dissenyat, així, un sistema en paral·lel, de manera que l'Estat i les comunitats autònomes podien desenvolupar polítiques pròpies d'acord amb la seva competència i amb càrrec als seus propis recursos. La LUC, que també està emparada per l'article 9.7 de l'EAC 1979, va tenir en consideració aquesta doctrina quant a la recerca universitària.

La LUC es va aprovar en el marc de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats (LOU), que va marcar-ne els límits, però també va permetre l'encaix necessari perquè el Parlament dictés una llei que, com el seu preàmbul recull, “vol ser hereva de la dilatada i intensa tradició universitària de Catalunya i reivindica el catalanisme polític com a inspiració per a la creació d'un marc propi d'ensenyament superior”. Aquest marc legal inicial ha anat evolucionant sense que s'hagi considerat imperiosa la necessitat de modificar la LUC amb l'únic objectiu d'adaptar-la a les bases estatals, atès que bona part dels seus preceptes permeten ser interpretats i aplicats de manera flexible, sense recórrer imperativament a la seva modificació per l'impacte dels canvis en les normes bàsiques. Altres preceptes de la LUC, que podrien ser considerats discordants amb les bases estatals, s'han aplicat de manera que han permès la sincronia suficient entre els dos marcs, l'estatal i el català, motiu pel qual la LUC ha gaudit d'una forta estabilitat.

També cal fer constar que, quan el legislador ho ha considerat necessari, la LUC s'ha modificat per completar-la o per incorporar-hi aspectes sorgits de necessitats posteriors i requerits per normació de rang legal.⁸ Destaquem les

7. La Llei orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de reforma universitària (LORU), fou revisada en la STC 26/1987, de 27 de febrer. Altres sentències són: STC 6/1982, STC 137/1986, STC 162/1987, STC 122/1989, STC 235/1991, STC 13/1992, STC 90/1992, STC 131/1996 i STC 188/2001, la doctrina de les quals va ser considerada en l'elaboració i l'aprovació de la LUC.

8. A títol informatiu: l'article 47.5, relatiu a la possibilitat que les universitats puguin fer convocatòries per accedir a la categoria de catedràtic des de la figura de professorat agregat permanent per promoció interna, sempre que el lloc estigui dotat a l'estat de despesa del seu

modificacions efectuades en la composició del Consell Interuniversitari de Catalunya (CIC) per incorporar-hi la representació dels rectors o rectores de les universitats privades i de la Universitat Oberta de Catalunya. Fins llavors només hi estaven representades les universitats privades, sense ànim de lucre, que s'acollissin a la programació universitària de Catalunya, i només fins a un màxim de tres rectors entre totes elles. També s'han ampliat les funcions de la Junta del CIC per incloure-hi la de nomenar els representants de les universitats en altres organismes quan aquesta representació comprèn més d'una universitat.

La LUC també va quedar emmarcada en la intensa activitat d'integració europea.⁹ La Magna Charta Universitatum, que va ser signada per un conjunt d'universitats europees l'any 1988, va definir l'EEES. Va culminar amb la Declaració de Bolonya, que dona nom al procés i que consisteix en un acord intergovernamental pel qual els estats signataris es comprometen a repensar el seu sistema universitari, sense renunciar a les competències en continguts, organització i promoció cultural i lingüística. La Declaració de Bolonya es va fer pública l'any 1999 i la van signar els ministres d'Educació de 29 països. Es va considerar consolidada l'any 2010.¹⁰ Posteriorment

pressupost (introduït a la LUC per la Llei 5/2017, del 28 de març); l'article 129.2.d), relatiu a la composició de la Junta del CIC, i l'article 131.1.m), relatiu a les funcions de la Junta del CIC (introduïts, ambdós, per la Llei 5/2012, del 20 de març); l'article 156.1, per la incorporació d'un nou paràgraf relatiu a la posada a disposició o la cessió de béns per l'administració titular directament a la universitat en determinades condicions i l'article 157.1 per la incorporació d'un nou paràgraf relatiu als béns patrimonials adquirits per ens instrumentals de l'Administració de la Generalitat (introduït per la Llei 5/2012, del 20 de març); la disposició addicional quarta, relativa a l'espai europeu d'educació superior, que, tot i que la Llei 11/2011, del 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa, la manté vigent, queda relegada a rang reglamentari; la disposició addicional cinquena, apartat segon, relativa a l'aplicació del silenci administratiu a determinats supòsits (modificada per la Llei 26/2009, del 23 de desembre); la disposició addicional tretzena, relativa a l'espai europeu d'educació superior (afegida per la Llei 11/2011, del 29 de desembre); la disposició addicional catorzena, relativa a la posada a la disposició dels béns de l'Administració de la Generalitat a les universitats públiques (afegida per la Llei 5/2012, del 20 de març), i la disposició addicional quinzena, relativa als centres adscrits de titularitat pública (afegida per la Llei 3/2015, de l'11 de març).

9. Mas-Colell, *Els camins europeus de Catalunya*.

10. Tot i l'avenç que ha significat en la construcció europea del coneixement, s'ha mostrat insuficient i no ha estat exempta de crítiques, debats socials i protestes estudiantils, sobretot durant els primers anys, perquè s'ha considerat que s'avançava cap a la privatització universitària i la precarització del món laboral. La desinformació i la manca de recursos econòmics, que mai no van quedar garantits, per implementar els acords assolits en la Declaració de Bolonya han estat

a la Declaració de Bolonya, d'acord amb els diferents informes del grup de progrés i seguiment que es van presentar als estats i d'acord també amb els informes estatals interns, s'avançà en la seva implementació i s'hi van anar afegint nous estats. S'aprovaren nous comunicats, com són el Comunicat de Praga (2001), el Comunicat de Berlín (2003) i el Comunicat de Bergen (2005). Tots tres comunicats van contribuir a reforçar els objectius de la Declaració de Bolonya i a reafirmar la voluntat dels estats d'utilitzar-los com a base per al desenvolupament de l'educació superior als respectius països. Es reafirmà la importància de la dimensió social del procés de Bolonya, considerant que l'educació és un bé públic i una responsabilitat pública. S'avançà en qüestions tan importants com les garanties de qualitat, la mobilitat estudiantil, el reconeixement de crèdits i títols i l'aprenentatge permanent. És en aquest entorn que l'any 2003 s'aprova la LUC, en plena activitat de configuració i impuls de l'àrea de l'educació superior europea.

La LUC pretén contribuir a la construcció d'un sistema universitari català profundament universalista i europeista, i així ho exposa al seu preàmbul, que també incorpora una referència als aspectes fonamentals d'aquest marc europeu d'educació en plena evolució en el moment de l'aprovació de la llei catalana. Les qüestions que de manera irrevocable incidirien des de l'inici en la definició d'aquest espai comú foren la nova estructura cíclica dels ensenyaments i la transportabilitat dels crèdits, que fan possible la comparació entre diferents titulacions.¹¹ Aquestes noves estructura i orientació s'han anat introduint progressivament i no sempre de manera prou encertada i eficient en el sistema universitari de Catalunya. L'europeïtzació i la internacionalització són també essencials per a la integració europea. Es promouen bàsicament des de la mobilitat d'estudiants i professors, l'aprenentatge de llengües i la interculturalitat universitària.

La LUC té per objecte l'ordenació del sistema universitari de Catalunya, en el marc de l'EEES, i així ho ha establert al seu article 1. Seguidament, al llarg

els esculls més destacables. A Catalunya el moviment contrari al procés de Bolonya va ser molt actiu, amb mobilitzacions i tancaments, de manera destacada al campus de la UAB.

11. Preàmbul de la LUC: "L'estructura de cicles que es desprèn de la Declaració de Bolonya pretén harmonitzar els cicles universitaris i fomentar uns ensenyaments superiors més generalistes en les primeres etapes i més especialitzats en les darreres. Així, a una primera fase de formació general en una o en diverses àrees, amb èmfasi en la capacitació per fer front a un món complex i la transmissió d'habilitats per a la resolució de problemes, segueix una segona fase molt més especialitzada, amb una orientació cap a l'exercici professional o la recerca. El sistema es completa amb una darrera fase d'aprofundiment professional o de doctorat."

del text normatiu, va incorporar elements necessaris per a l'uropeïtzació i la internacionalització, com són la transportabilitat dels crèdits i la mobilitat dels estudiants, i les mesures d'adaptabilitat curricular necessàries per a la implantació a Catalunya de titulacions estructurades d'acord amb el marc europeu. Aquesta adaptació es fa de manera compatible amb el reconeixement dels trets propis de Catalunya i la seva cultura, com els relatius a la llengua catalana. La LUC dedica l'article 6 a la llengua, en el qual el català queda definit com a llengua cooficial i pròpia de les universitats de Catalunya i, per tant, llengua d'ús normal de les seves activitats, sense ignorar la importància de promocionar terceres llengües.¹² L'article 6.6 determina que "el Govern i les universitats, en l'àmbit de les competències respectives, han d'establir programes de foment del coneixement de terceres llengües que puguin incloure tant l'ús d'aquestes llengües en les activitats acadèmiques de la universitat com l'oferta d'assignatures específiques de cada titulació".

Són diverses les accions que s'han dut a terme per garantir la capacitació lingüística dels estudiants de les universitats catalanes. L'Administració de la Generalitat, juntament amb les universitats, ha adoptat en els darrers anys mesures per impulsar la presència de terceres llengües en la comunitat universitària. Una de les més destacades ha estat requerir als estudiants que finalitzen els estudis de grau el coneixement d'una tercera llengua estrangera, d'entre les establertes a les proves d'accés a la universitat, amb un nivell equivalent al B2 del Marc europeu comú de referència per a les llengües del Consell d'Europa. L'article 211 de la Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives i del sector públic, va introduir aquest requisit per als estudiants que iniciaven els estudis de grau d'una universitat catalana el curs acadèmic 2014-2015.¹³ Aquesta mesura no ha estat mancada de polèmica, atès que algunes universitats consideren que encara és prematura i que pot afectar la seva autonomia en l'elaboració dels plans d'estudis, tot i que la

12. L'any 2010 es va aprovar el Decret 128/2010, de 14 de setembre, sobre l'acreditació del coneixement lingüístic del professorat de les universitats del sistema universitari de Catalunya.

13. No obstant això, es va constatar, a través de les proves de nivell del programa Parla 3, que té per objectiu oferir ajuts als estudiants matriculats en una universitat per promoure la formació i l'acreditació de terceres llengües, malgrat la seva evolució positiva, que encara hi havia un percentatge d'estudiants que no podien assolir el nivell requerit en finalitzar el grau. Les universitats van acordar instar el Govern a modificar la Llei 2/2014 per aprovar un ajornament de quatre anys. La Llei 1/2018, del 8 de maig, recull aquesta petició i estableix que els estudiants que hagin iniciat els estudis de grau el curs 2018-2019 hauran d'acreditat la tercera llengua quan els finalitzin.

iniciativa s'empara en la competència de la Generalitat relativa a l'avaluació i el garantiment de la qualitat i de l'excel·lència en l'ensenyament universitari, reconeguda a l'article 172.2.f) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 (EAC 2006), tal com s'exposa al preàmbul de la Llei 1/2018, del 8 de maig, de modificació de la Llei 2/2014, que prorroga el termini d'aplicació d'aquest requisit. Correspon al CIC vetllar pel seu desenvolupament i aplicació coordinadament i en els paràmetres que marqui el legislador, sempre tenint en compte la realitat social.¹⁴

En el moment de l'aprovació de la LUC, el procés de reflexió sobre el model universitari europeu, obert des de finals del segle xx i encara ben viu, va tenir un fort impacte en el debat sobre la universitat catalana, que en bona part va quedar plasmat a la LUC i que fou el resultat d'una llarga demanda social, de les institucions catalanes i de les mateixes universitats.¹⁵ La LUC recull la llarga tradició universitària de Catalunya, que ha permès, no sense dificultats, la progressiva consolidació d'un sistema universitari català, científic, democràtic i d'extensió territorial. Actualment, aquest model requereix ser repensat per continuar avançant en autonomia i competitivitat, per fer front als nous requeriments europeus, també en evolució, i per adequar-lo a la realitat del sector públic, que ha d'atendre l'exigència d'estabilitat pressupostària, equilibri i contenció de la despesa.

També cal destacar que un objectiu visible a la LUC que ha estat una constant en les polítiques pròpies de Catalunya és l'avenç en l'excel·lència i la qualitat universitària en els àmbits acadèmic i de gestió. Aquest objectiu queda reflectit a la LUC en la selecció i la mobilitat del professorat, en la interconnexió dels diferents equips de recerca i en l'impuls legal a la creació d'empreses de base tecnològica, aspectes, tots aquests, força innovadors al moment de la seva aprovació.

14. L'article 211.3 de la Llei 2/2014 determina que els departaments competents en matèria d'universitats i d'ensenyament han d'instrumentar de manera coordinada les mesures necessàries i el calendari d'aplicació per facilitar que els estudiants accedeixin a la universitat amb les competències en terceres llengües, especialment, en llengua anglesa, que els permetin assolir el nivell exigít, com una progressió des del nivell B1 segons el Marc europeu comú de referència per a les llengües.

15. *Per un nou model d'universitat*, informe de la Comissió de Reflexió sobre el Futur de l'Àmbit Universitari Català.

La LUC estableix un marc jurídic propi de les universitats catalanes procurant la consolidació de les competències de la Generalitat i aprofitant el marge competencial que la LOU obre per vertebrar un sistema universitari català. Tot i establir uns trets comuns i integradors de les diferents universitats que el conformen, no desvirtua l'autonomia universitària, que és predicable de cadascuna de les universitats, les quals han de disposar d'elements diferenciadors que les singularitzin i els permetin desenvolupar la seva potencialitat dins del conjunt d'acord amb la seva pròpia política.

La LUC declara que el sistema universitari de Catalunya està compost per les universitats establertes a Catalunya, siguin de caràcter públic o privat, i que són: la Universitat de Barcelona (UB), la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), la Universitat Pompeu Fabra (UPF), la Universitat de Lleida (UdL), la Universitat de Girona (UdG), la Universitat Rovira i Virgili (URV), la Universitat Ramon Llull (URL), la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), la Universitat de Vic (UVic) —a partir de l'any 2014 ha adoptat el nom d'Universitat de Vic – Universitat Central de Catalunya— i la Universitat Internacional de Catalunya (UIC). També manifesta que hi quedaran integrades les universitats que en el futur puguin ser creades o reconegudes, segons la seva condició d'universitat pública o privada, com ho fou la Universitat Abat Oliba CEU. Amb aquestes universitats ha quedat establert el mapa universitari, sense que sembli previsible a mitjà termini efectuar-hi cap modificació.¹⁶

També cal destacar que a la LUC el legislador ha volgut reconèixer al Parlament de Catalunya el protagonisme que li ha de correspondre en relació amb la creació o el reconeixement de noves universitats, tot i que la LOU atribueix a les Corts Generals la capacitat de crear-ne o fer-ne el reconeixement per llei. Efectivament, l'article 4.1.b) de la LOU estableix que la creació d'universitats públiques i el reconeixement d'universitats privades es pot dur a terme per una llei de les Corts Generals, a proposta del Govern de l'Estat, d'acord

16. Llei 20/2003, de 4 de juliol, de reconeixement de la Universitat Abat Oliba CEU; Llei 11/1997, d'1 d'octubre, de reconeixement de la Universitat Internacional de Catalunya; Llei 5/1997, de 30 de maig, de reconeixement de la Universitat de Vic; Llei 3/1995, de 6 d'abril, de reconeixement de la Universitat Oberta de Catalunya; Llei 36/1991, de 30 de desembre, de creació de la Universitat Rovira i Virgili; Llei 35/1991, de 30 de desembre, de creació de la Universitat de Girona; Llei 34/1991, de 30 de desembre, de creació de la Universitat de Lleida; Llei 12/1991, de 10 de maig, de reconeixement de la Universitat Ramon Llull, i Llei 11/1990, de 18 de juny, de creació de la Universitat Pompeu Fabra.

amb el consell de govern de la comunitat autònoma en l'àmbit territorial de la qual s'hagin d'establir. El cert és que la doctrina constitucional valida aquesta intervenció com a garantia de l'exercici de les competències estatals de programació de l'ensenyament i de foment i coordinació general de la recerca científica (art. 149.1.15 de la CE). Ho fa en la STC 223/2012, de 29 de novembre; la STC 141/2013, d'11 de juliol; la STC 158/2013, de 26 de setembre; la STC 159/2013, de 26 de setembre, i la STC 160/2013, de 26 de setembre, totes dictades amb motiu de diverses impugnacions de la LOU.¹⁷ La LUC, a l'article 101.2, estableix que, per a la creació o el reconeixement de les universitats a què fa referència l'article 4.1.b) de la LOU, l'acord del Govern de la Generalitat ha de comptar amb la ratificació del Parlament de Catalunya. Aquesta disposició no ha estat qüestionada constitucionalment.

Per finalitzar aquest epígraf, podem afirmar que la LUC és bàsicament una llei de sistema que regula aspectes com la política de professorat, la participació de la societat en la universitat, la coordinació universitària i l'avaluació de la qualitat. I ho fa amb l'objectiu d'esdevenir un instrument eficaç per a les universitats i la resta d'agents del sistema universitari de Catalunya.

Cal deixar constància que en l'aprovació de la LUC es va prioritzar el diàleg, la participació i el consens polític. S'hi van recollir una bona part de les aportacions resultants del treball de la comissió d'experts impulsada pel Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació, juntament amb les universitats, per preparar l'avantprojecte, i les reflexions fetes en les jornades convocades a Sitges (gener i febrer del 2002). D'aquest treball col·lectiu va resultar una llei en alguns aspectes força innovadora i en d'altres força condicionada. Una llei que no donava una resposta plena a totes les expectatives i necessitats, però suficientment útil per bastir amb prou solidesa

17. Per a totes elles i en la STC 160/2013, de 26 de setembre, dictada en el Recurs d'inconstitucionalitat 1788-2002, interposat per la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa en relació amb diversos preceptes de la LOU, entre els quals l'article 4.1.b), el TC reitera la seva doctrina emesa en sentències anteriors: “[...] la garantía del ejercicio de las competencias estatales en materia de programación de la enseñanza, y de fomento y coordinación general de la investigación científica (art. 149.1.15 CE), puede, en un caso dado, aconsejar la creación de universidades de especiales características o de ámbito supracomunitario [...] sin perjuicio de que, en cada caso, el Estado deba justificar la directa relación, o adecuación de la medida adoptada, a las concretas necesidades de la programación de la enseñanza y fomento de la investigación a las que ésta sirve, lo cual, habida cuenta del rango legal de la ley de creación, podrá ser controlado por este Tribunal” (STC 232/2012, FJ 7, i STC 141/2013, FJ 3).

més de quinze anys del model universitari català, que té com a eix vertebrador l'objectiu primordial d'un servei públic universitari cada vegada millor.

3. L'aplicació de la LUC en un entorn legal en evolució

L'aplicació de la LUC va trobar dificultats des del moment de la seva aprovació, atès que el Govern de l'Estat va interposar el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 3280-2003 contra determinats articles.¹⁸ L'Estat discrepava en el sistema de còmput de professorat contractat, que la LUC efectua en equivalència a temps complet, per considerar que no quedava garantida la no-superació del 49 % de professorat laboral enfront del professorat funcionari, exigida a la llei bàsica. Discutia també la denominació de catedràtic contractat per considerar que el nom *catedràtic* o *catedràtica* havia de correspondre només als cossos docents universitaris. L'Estat també argüia que en les acreditacions i les avaluacions efectuades per l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (AQU Catalunya) es poguessin imposar requisits afegits a les previsions expressades de la llei bàsica (art. 52 de la LOU). La part recurrent va estimar que en la declaració de les incompatibilitats dels membres dels consells socials s'hi establien supòsits que podien superar les bases. Finalment es va discutir que l'agència catalana pogués considerar, als efectes de les funcions que té atribuïdes a la LUC, l'activitat d'avaluació i acreditació efectuada per altres agències i òrgans d'avaluació. La qüestió essencial se cenyia al fet de si les avaluacions i les acreditacions efectuades per l'Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) tindrien validesa per poder ser contractat com a professorat a les universitats de Catalunya, sense requerir acords previs entre les dues agències, l'estatal i l'autonòmica.

18. Afectava l'article 29.3 de la LUC, que fa referència al còmput del professorat contractat, "a l'efecte del que estableix l'article 48 de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats, el còmput del personal docent i investigador s'efectua en equivalències a temps complet"; l'article 46.a), que fa referència a la categoria de catedràtic o catedràtica, dins la figura contractual de professorat contractat doctor, que implica una carrera docent i investigadora consolidada; l'article 47.1.d), que exigeix disposar d'una acreditació de recerca per accedir a la categoria de professor o professora agregat, o d'una acreditació de recerca avançada per accedir a la categoria de catedràtic o catedràtica, emesa per l'AQU Catalunya; l'article 86.2, relatiu al règim d'incompatibilitats aplicable als membres dels consells socials de les universitats públiques, i l'article 148.2, que fa esment a la possibilitat de considerar les avaluacions i les acreditacions fetes per altres agències o òrgans d'avaluació, a l'efecte del que la mateixa llei estableix com a funcions de l'AQU Catalunya (BOE núm. 142, de 14 de juny de 2003).

Tant el Parlament com el Govern van fer la defensa advocant que la llei catalana no s'havia de limitar a particularitzar l'opció política expressada pel legislador estatal, sinó que podia manifestar una opció política pròpia que es podia inserir dins de la política general establerta en les bases. Aquesta resistència estatal inicial va trobar una primera acció favorable per part del mateix TC, que, per la Interlocutòria 350/2003, de 29 d'octubre, va aixecar la suspensió d'alguns articles impugnats.¹⁹ Finalment es va trobar una solució política pactada al conflicte i el TC va considerar, mitjançant la Interlocutòria 46/2007, de 13 de febrer, que l'advocat de l'Estat havia desistit del recurs d'inconstitucionalitat contra determinats preceptes de la LUC. El pacte i el consegüent desistiment es van produir en el decurs de les negociacions per a l'aprovació de la Llei orgànica 4/2007, de 12 d'abril, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats (LOMLOU), en les quals va participar molt activament Catalunya. La retirada del recurs va tenir un efecte positiu i de reforç de la LUC, atès que de la seva lectura es derivava que l'alt tribunal no apreciava cap interès constitucional que aconsellés la prossecció del recurs fins a la seva finalització, tal com s'adverteix en el text de la mateixa interlocutòria. Per tot això, l'afectació sobre la LUC d'aquest conflicte competencial obert amb l'Estat fou, a la pràctica, molt minsa.

Un fet essencial es produí només tres anys després de l'entrada en vigor de la LUC amb l'aprovació, l'any 2006, del nou Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC 2006), que va significar un pas endavant en el reconeixement de competències a la Generalitat.²⁰ La tècnica adoptada en la redacció estatutària, i en concret a l'article 172, relatiu a les universitats, va permetre recollir en matèria d'ensenyament universitari, i sens perjudici de l'autonomia universitària, les submatèries concretes sobre les quals la Generalitat actua amb competència exclusiva (apartat primer), aquelles altres sobre les quals actua amb competència compartida amb l'Estat (apartat segon) i, finalment, la competència

19. Fou a petició de la Generalitat de Catalunya i amb relació als articles 46.a), sobre la denominació de *catedràtic contractat*; 47.1.d), sobre les acreditacions de recerca i recerca avançada, i 86.2, relatiu a les incompatibilitats dels membres dels consells socials. No es va aixecar la suspensió dels articles 29.3 i 148.2, relatius al còmput del professorat contractat i a les avaluacions i les acreditacions que poden ser considerades per l'AQU Catalunya, amb relació a les emeses per l'ANECA.

20. Grau, "Les competències en matèria d'universitats i en matèria de recerca", 108-119.

executiva sobre l'expedició de títols universitaris (apartat tercer).²¹ L'article 172 de l'EAC 2006 és més clar que l'anterior article 15 de l'EAC 1979, atès que incorpora submatèries sobre les quals el TC havia reconegut anteriorment algun tipus de competència a la Generalitat. També n'ha recollit d'altres sobre les quals la Generalitat no disposava de cap competència estatutària explícita o tenia una competència molt limitada; un exemple n'és la competència compartida sobre la regulació del règim del professorat docent i investigador contractat i funcionari.

Aquest intent de clarificació competencial vist històricament no era altre que el de recuperar la voluntat manifestada en el projecte d'Estatut de Sau, que reclamava explícitament per a la Generalitat la competència exclusiva

-
21. EAC 2006, article 172, universitats: "1. Correspon a la Generalitat, en matèria d'ensenyament universitari, sens perjudici de l'autonomia universitària, la competència exclusiva sobre:
- a) La programació i la coordinació del sistema universitari català, en el marc de la coordinació general.
 - b) Les decisions de creació d'universitats públiques i l'autorització de les privades.
 - c) L'aprovació dels estatuts de les universitats públiques i de les normes d'organització i funcionament de les universitats privades.
 - d) La coordinació dels procediments d'accés a les universitats.
 - e) El marc jurídic dels títols propis de les universitats, d'acord amb el principi d'autonomia universitària.
 - f) El finançament propi de les universitats i, si escau, la gestió dels fons estatals en matèria d'ensenyament universitari.
 - g) La regulació i la gestió del sistema propi de beques i ajuts a la formació universitària i, si escau, la regulació i la gestió dels fons estatals en aquesta matèria.
 - h) El règim retributiu del personal docent i investigador contractat de les universitats i l'establiment de les retribucions addicionals del personal docent funcionari.
2. Correspon a la Generalitat, en matèria d'ensenyament universitari, sens perjudici de l'autonomia universitària, la competència compartida sobre tot allò a què no referència l'apartat 1, que inclou en tot cas:
- a) La regulació dels requisits per a la creació i el reconeixement d'universitats i centres universitaris i l'adscripció d'aquests centres a les universitats.
 - b) El règim jurídic de l'organització i el funcionament de les universitats públiques, incloent-hi els òrgans de govern i de representació.
 - c) L'adscripció i la desadscripció de centres docents públics o privats per impartir títols universitaris oficials i la creació, la modificació i la supressió de centres universitaris en universitats públiques, i també el reconeixement d'aquests centres en universitats privades i la implantació i la supressió d'ensenyaments.
 - d) La regulació del règim d'accés a les universitats.
 - e) La regulació del règim del professorat docent i investigador contractat i funcionari.
 - f) L'avaluació i el garantiment de la qualitat i de l'excel·lència de l'ensenyament universitari, i també del personal docent i investigador.
3. La competència executiva sobre l'expedició dels títols universitaris oficials."

en matèria d'ensenyament, que no va reeixir i que va evolucionar cap a la menys favorable i imprecisa competència plena. L'any 2006, aquest objectiu de recuperació de l'esperit estatutari del 1979 tampoc no va resultar pacífic i, entre d'altres, les competències universitàries foren objecte de discussió en la molt alta conflictivitat constitucional generada contra l'EAC 2006, que havia estat referendat pel poble de Catalunya el 18 de juny d'aquell mateix any. Es van presentar diversos recursos d'inconstitucionalitat i de manera més significativa hi va haver el Recurs d'inconstitucionalitat 8045-2006, interposat pel Partit Popular. Van seguir-lo sis recursos més, presentats pel defensor del poble i cinc comunitats autònomes: l'Aragó, les Illes Balears, la Comunitat Valenciana, Múrcia i La Rioja.

La molt controvertida STC 31/2010, de 28 de juny,²² dictada per aquest recurs, es va pronunciar sobre l'article 172, que fou impugnat, atès que la part recurrent criticava de bon principi que fos constitucionalment admissible que aquest precepte atribuís determinades competències amb caràcter exclusiu a la Generalitat.²³ El posicionament final del TC fou, però, el de considerar que

22. Dies després, el 10 de juliol, com a reacció de rebuig a la sentència, es va produir la massiva manifestació convocada per la Generalitat de Catalunya, els partits polítics catalans —a excepció del PP i de Ciutadans— i un miler d'entitats culturals, cíviques i socials.

23. La STC 31/2010, FJ 108, es va pronunciar sobre l'article 172 de l'EAC 2006. Tot i que la part recurrent va impugnar el precepte en la seva totalitat, la fonamentació jurídica va quedar centrada únicament en l'apartat 1. La part recurrent manifestava que la comunitat autònoma no podia exercir competències exclusives en matèria d'ensenyament universitari ni determinar el contingut del que és bàsic o envair matèria reservada al legislador orgànic. L'Estatut tampoc no podia petrificar en les seves normes la doctrina del TC. El TC manifesta que les competències reservades constitucionalment a l'Estat implicades en l'àmbit de l'educació universitària no queden desvirtuades per la qualificació estatutària d'exclusives, atès que el sentit i l'àbast d'aquesta expressió només pot ser el que, amb caràcter general, admet, en la seva interpretació, constitucionalment conforme, l'article 110 de l'EAC 2006. Reitera, també, que les funcions compreses en les competències de les quals pot ser titular la Comunitat Autònoma de Catalunya seran sempre i només les que deriven de la interpretació de la Constitució reservada al TC. Pel que fa als subapartats de l'article 172.1, el TC determina que no pot prosperar la impugnació, d'acord amb el següent: “[...] es de observar que los propios recurrentes admiten que la competencia mencionada en la letra b) del precepto (decisiones de creación de universidades públicas y autorización de las privadas) permite con naturalidad una interpretación que excluya la regulación del marco jurídico general en el que tales decisiones hayan de adoptarse, quedando así reducida a una dimensión estrictamente ejecutiva que, como los recurrentes afirman, no sería contraria a ninguna reserva constitucional a favor del Estado. Por su parte, las letras e) y h), en las que también se han detenido los recurrentes [con cita, por error, de la letra g) en lugar de la h)], se refieren, respectivamente, al marco jurídico de los títulos propios de las universidades, por un lado, y al régimen retributivo del

la impugnació no podia prosperar i l'article va quedar constitucionalment validat. Tot i això, el fort impacte negatiu que la STC 31/2010, de 28 de juny, va tenir sobre l'EAC 2006 també va afectar la matèria universitària, atès que el TC va reiterar i considerar d'aplicació a aquest article el principi que sustenta una bona part de la sentència i que ha marcat la posterior doctrina constitucional, que consisteix a manifestar que les funcions compreses en les competències de les quals pot ser titular la Generalitat seran, sempre i només, les que derivin de la interpretació de la Constitució que faci el TC, i que el seu contingut i abast no serà altre que el que eventualment resulti de la seva jurisprudència. D'aquesta manera, la important intervenció del TC va quedar consolidada i ha anat creixent de manera exponencial.²⁴

Fet i debatut, fou a partir de l'EAC 2006 que s'han anat redefinint els contorns reals de les competències en matèria universitària, mitjançant la doctrina constitucional, però també s'han anat articulant a través dels instruments de què disposa la Generalitat per implementar polítiques pròpies, com són els normatius, d'ordenació, de finançament, de coordinació i d'execució i, en tot cas, tenint en compte el sistema de repartiment a tres instàncies que regeix aquesta competència. Aquesta compartició competencial en no poques ocasions ha requerit una intervenció de tots tres estaments en els espais normatius o d'execució de les polítiques universitàries, que poden quedar necessàriament superposades. És per això que la coordinació i la col·laboració comporten un valor afegit i aporten solidesa a les polítiques que es duen a terme en matèria universitària.

Poc després de l'aprovació de l'EAC 2006 es va modificar la LOU amb la LOMLOU. Aquesta modificació, encara que no gaire extensa, va compor-

personal docente e investigador contratado de las universidades y al establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario, por otro. En el primer caso, el propio precepto hace salvedad expresa del principio de autonomía universitaria y ha de entenderse que, refiriéndose a los títulos propios de las universidades, también la hace del marco jurídico de las titulaciones del sistema educativo general, respecto de los que ha de estarse a la reserva del art. 149.1.30 CE. En el supuesto de la letra h), en fin, los recurrentes admiten la posibilidad de que la Comunidad Autónoma ostente en esa materia competencias que, sin embargo, no pueden ser exclusivas y, por ello, excluyentes de toda competencia del Estado. Baste repetir que, en la línea de la interpretación constitucionalmente conforme del art. 110 EAC que aquí hemos establecido, la crítica en cuestión carece de fundamento.”

24. Barceló, “La doctrina de la Sentència 31/2010”, 251-257. Corretja, “Els efectes de la Sentència”, 278-286.

tar la revisió i l'afectació de la llei orgànica en aspectes essencials, sobretot els relatius al règim bàsic aplicable al personal docent i investigador (PDI) contractat. Posteriorment, la LOU ha estat sotmesa a altres modificacions, mitjançant la Llei 14/2011, d'1 de juny, de la ciència, la tecnologia i la innovació, que fa una nova redacció de l'article 7 de la LOU introduint-hi les escoles de doctorat; el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu; la Llei 3/2017, de 27 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2017, que modifica l'apartat primer de l'article 81.3.b), punt tercer, de la LOU, relatiu als preus públics aplicables als ensenyaments de màster, i la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, que modifica l'apartat primer de l'article 81.3.b) de la LOU, relatiu als preus públics dels ensenyaments de grau. Altres disposicions legals han tingut efectes en l'àmbit universitari, com és la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, que, tot i que no modifica la LOU, la regulació que fa de la transferència de resultats de l'activitat investigadora és aplicable a les universitats. En diferent mesura també cal considerar l'impacte sobre les universitats que ha tingut la normativa dictada tant per l'Estat com per la Generalitat de Catalunya aplicable al sector públic, amb l'objectiu de reordenar, restringir i racionalitzar la despesa.

L'alta activitat normativa modificativa o complementària de la LOU ha fet fluctuar el règim jurídic aplicable a les universitats i ha dificultat l'adopció de decisions estables. En alguna ocasió, aquesta normació ha comportat conflictivitat competencial. És un supòsit destacable la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat efectuada pel Govern de la Generalitat contra determinats articles del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu. En aquest recurs s'al·legava que la seva urgència no estava justificada. Aquesta al·legació anteriorment ja havia estat estimada pel TC en la STC 26/2016, de 18 de febrer, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat presentat per la Junta d'Andalusia en relació amb els apartats 1 i 3 de l'article 6, relatius als centres i les estructures universitàries i a la cooperació interuniversitària. Per aquest motiu, posteriorment, la STC 84/2016, de 28 d'abril, va declarar la desaparició sobrevinguda de l'objecte de la impugnació. La representació de la Generalitat també al·legava que l'Estat s'havia excedit en la determinació de les bases en regular el règim de dedicació del professorat universitari, pretensió que va ser desestimada pel TC en considerar que, en tractar-se de cossos estatals, la regulació

corresponia a l'Estat.²⁵ Amb relació al finançament de les beques i els ajuts a l'estudi universitari amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, que obliga l'Administració de la Generalitat a compensar les universitats públiques per la diferència del cost entre la quantitat aportada pel Ministeri en concepte de beca de matrícula i el preu públic que ha d'abonar l'estudiant, la representació de la Generalitat va al·legar que condicionava la capacitat de la Generalitat per determinar la política de beques i que afectava la seva autonomia financera pel que fa a la despesa. El TC no va admetre la vulneració competencial, atès que va considerar que és una mesura de corresponsabilitat en la despesa que deriva de la decisió de les comunitats autònomes d'augmentar el preu de les matrícules universitàries. El TC en aquesta sentència, com en d'altres dictades durant la crisi econòmica, es fonamenta en un criteri "economicista" d'acord amb raons d'estabilitat pressupostària, que ha condicionat i limitat l'exercici de les competències autonòmiques en diferents àmbits sectorials, entre els quals l'universitari.²⁶

L'evolució del marc legal d'aplicació al sector públic i les restriccions econòmiques també han tingut un fort impacte en les universitats, tot i que no han implicat renunciar a les polítiques impulsades i que els programes s'han mantingut actius malgrat les dificultats. Contràriament, els programes de fort impacte econòmic, sobretot de foment competitiu, han quedat directament afectats.²⁷

25. La STC 235/1991, de 12 de desembre, dictada arran dels conflictes de competències interposats pel Govern basc i per la Generalitat de Catalunya contra determinats articles del Reial decret 898/1985, de 30 d'abril, sobre règim del professorat universitari, va concloure que l'esquema bases-desplegament no entrava en joc pel que fa a la regulació dels aspectes que afecten el règim estatutari dels funcionaris docents universitaris. El TC considera que el caràcter d'"interuniversitaris" d'aquest col·lectiu justificava la competència exclusiva de l'Estat. Posteriorment, l'article 172.2.e) de l'EAC 2006 reconeix a la Generalitat la competència compartida, sens perjudici de l'autonomia universitària, relativa a la regulació del règim del PDI funcionari.

26. Martín, "Comentaris de jurisprudència", 187.

27. No és objecte d'aquest article abordar el finançament universitari, tot i que és la base que sustenta la major part de les iniciatives públiques, especialment els plans i els programes de foment. Es poden consultar diversos estudis. Destaquem: Pallarols, Lacruz, i Ribas, "El model de distribució", 104-113.

4. Introducció a les polítiques pròpies. La seva configuració jurídica, el context i els instruments

La diversitat de polítiques pròpies que s'han impulsat des de les institucions catalanes i les mateixes universitats és extensa, i abasta, d'una manera o altra, quasi totes les submatèries en què la Generalitat té competència. Algunes d'aquestes polítiques deriven de mandats parlamentaris o directament de lleis. D'altres són iniciativa de l'Administració de la Generalitat, d'acord amb les universitats, i s'articulen mitjançant acords de Govern i instruments jurídics de col·laboració, com són els consorcis i els convenis. Un nombre important de les polítiques estructurals s'han generat amb la LUC o de resultes de la LUC.

No tots els plans i els programes han trobat la mateixa acceptació, com es veurà al llarg de l'article. Tenint en compte els indicadors de què periòdicament es disposen, podem considerar, però, que el seu impacte ha estat, en termes generals, positiu. El fonament de les decisions per impulsar una política o altra segurament respon a necessitats i realitats conjunturals de cada moment, sense que pugui ser objectivament valorable si les decisions adoptades han estat o no les més adequades i eficients. Són conegudes, però, les principals crítiques efectuades des de la comunitat universitària, consistentes en l'impacte d'aquestes iniciatives sobre l'autonomia universitària en determinades ocasions, en la dificultat de gestió en d'altres, en la inestabilitat i la poca solidesa de determinats instruments jurídics i en la manca d'un major finançament amb càrrec als pressupostos públics. En aquest epígraf s'aborden de manera molt resumida les polítiques públiques més destacables.

La LUC és hereva d'un context històric i d'un marc jurídic anterior que en bona part hi ha quedat incorporat per reforçar-lo o modificar-lo. Des del moment dels traspassos de les universitats a la Generalitat, l'any 1985, Catalunya va desplegar polítiques que foren embrionàries de l'actual model universitari, amb la creació o el reconeixement de les noves universitats del sistema català (període 1990-1997). És el cas de la UdL, la UdG i la URV com a successores dels respectius estudis generals, suprimits l'any 1714.

Un fet d'alta significança fou, l'any 1988, l'aprovació del primer Pla d'inversions universitàries (PIU) amb l'objectiu de pal·liar el dèficit en les infraestructures universitàries transferides, unit a les necessitats generades pel fort

increment de la demanda d'estudis universitaris.²⁸ La LUC, a l'article 120, estableix que el PIU és l'instrument específic per finançar les infraestructures i els equipaments de les universitats públiques, necessaris per a l'execució de la programació universitària de Catalunya. A aquest primer pla en van succeir d'altres amb l'objectiu de contribuir a la consolidació de les noves universitats i al procés de descentralització territorial iniciat l'any 1991, així com a la promoció de la qualitat i la competitivitat de les universitats. Aquests plans s'han mantingut actius fins que la crisi econòmica, iniciada fa més de deu anys, i la manca de recursos públics han impactat negativament sobre les universitats, tot i que s'hagin considerat un sector prioritari. Els PIU van permetre la creació i la consolidació dels campus universitaris actuals i la materialització del model universitari territorial propi de Catalunya, i van impulsar les noves universitats, que han impactat molt significativament sobre el territori i la seva competitivitat aportant un valor afegit exponencial i contribuint a impulsar el desenvolupament cultural, social i econòmic dels territoris d'influència de les universitats. De resultes de la crisi econòmica, aquests plans s'han vist desarticulats en no poder disposar d'una política d'inversions en creixement. La configuració dels campus que s'adapti a les noves necessitats i al manteniment de les infraestructures actuals requerirà un nou impuls econòmic que no hauria de ser exclusivament procedent del pressupost públic, d'acord amb una política de compromís creixent per part de les institucions i les entitats privades i especialment del sector econòmic ubicat a Catalunya.

La manca de recursos ha de conduir les administracions i les universitats a un replantejament de les inversions i els usos del patrimoni universitari, a vegades de gran valor històric i patrimonial. La compartició d'espais, la promoció de nous usuaris i les noves fórmules imaginatives de captació d'ingressos sobre les seves infraestructures poden contribuir a pal·liar la manca de recursos públics, sense renunciar-hi.

L'any 2001 fou especialment intens en impuls normatiu de polítiques universitàries. La Llei 7/2001, de 31 de maig, va crear l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) com a entitat de dret públic sotmesa al dret privat amb l'objectiu de gestionar les beques i els ajuts universitaris i de recerca. El traspàs de les beques a la Generalitat ha estat una de les principals

28. Maluquer, i Tarrach, "El Pla d'inversions universitàries", 68-79.

reivindicacions tant pel Govern com pel Parlament. Tot i els esforços esmerçats, entre d'altres, en l'Acord de la Comissió Mixta de Traspàsos Estat-Generalitat, de 23 de setembre de 1998, que contenia les bases del traspàs, i malgrat les diverses sentències del TC favorables a la Generalitat, en el dia d'avui encara no s'ha materialitzat.²⁹ La LUC es va redactar amb posterioritat a la STC 188/2001, de 20 de setembre, segons la qual la transferència de funcions i serveis a la Generalitat en aquesta matèria no havia de ser novament qüestionada constitucionalment. Fou per aquest motiu que es va incorporar a la LUC la disposició transitòria quarta, que recull que l'exercici de la competència reconeguda a la Generalitat pel TC ha de quedar ajornada a l'efectivitat de la transferència i, evidentment, acompanyada de les dotacions econòmiques que la facin possible, atès que els aspectes econòmics han estat un dels punts de desacord en el llarg període de reclamació de les beques universitàries.³⁰

La LUC efectua un mandat al departament competent en matèria d'universitats consistent a articular, mitjançant l'AGAUR, i de manera coordinada amb les universitats, un sistema de gestió eficaç i eficient dels crèdits, les beques i els ajuts a l'estudi i a la recerca universitaris. L'incompliment de les sentències del TC reconeixedores de competències a la Generalitat en matèria de beques i les dificultats resultants de l'elevada activitat de modificació normativa estatal que li és aplicable no han impedit que l'AGAUR, per conveni amb l'Estat, dugui a terme des de l'any 2005 la gestió —no completa— de les beques dels estudiants de les universitats de Catalunya. Tampoc no ha estat cap impediment perquè la Generalitat hagi desenvolupat un model propi de beques, conegut com a beques Equitat, que es concedeixen en funció de la renda familiar. Aquestes beques permeten, d'una banda, complementar les estatals i, de l'altra, representen un impacte més ampli en determinats trams de població a partir de l'anomenat *sistema de tarifació social*. La beca Equitat destina un tram als estudiants que, malgrat complir els requisits econòmics que fixa l'Estat, no assoleixen la beca per motius acadèmics. S'estima que uns 6.000 estudiants en resulten beneficiats.³¹ Tot i aquesta iniciativa, els ajuts als

29. Són destacables la STC 188/2001, de 20 de setembre; la STC 212/2005, de 21 de juliol; la STC 158/2013, de 26 de setembre —que valida la constitucionalitat de l'article 45.1 de la LOU, relatiu a les beques i els ajuts—, i més recentment la STC 25/2015, de 19 de febrer, i la STC 95/2016, de 12 de maig.

30. Per aprofundir en les sentències constitucionals en matèria de beques i ajuts a l'estudi, vegeu: Martí i Grau, "L'evolució del règim general de foment de l'estudi", 287-340.

31. Dades disponibles a la Secretaria d'Universitats i Recerca (AGAUR).

estudis universitaris encara són insuficients i necessiten una reforma global, partint de l'efectivitat de la transferència estatal i vinculats a la política de preus públics universitaris, que també es troba en fase de reflexió política i social.³² El Decret 152/2019, de 3 de juliol, pel qual es fixen els preus dels serveis acadèmics a les universitats públiques de Catalunya i a la Universitat Oberta de Catalunya per al curs 2019-2020, estableix que a partir del curs 2019-2020 els titulats i titulades d'estudis de grau de 180 crèdits podran cursar, durant els cinc cursos posteriors a la seva graduació, 60 crèdits d'un estudi de màster al mateix preu públic vigent del grau en què s'han titulat. Mesures com aquesta caldrà que siguin analitzades i implementades d'acord amb les disponibilitats econòmiques reals.

Per tancar les reflexions sobre les beques i els ajuts universitaris, hem de fer esment a la molt recent Sentència (STS) 1770/2019, de 21 de maig, del Tribunal Suprem, dictada en recurs de cassació contra la Sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc de 2 de juny del 2016, que va estimar el recurs interposat per l'advocat de l'Estat contra l'Ordre de 22 d'octubre de 2014 de la Conselleria d'Educació, Política Lingüística i Cultura del País Basc. Aquesta Ordre convocava beques i ajuts a l'estudi per a l'escolarització d'estudiants de nivells no universitaris per al curs acadèmic 2014-2015. La STS 1770/2019 es remet a una d'anterior del Tribunal Suprem (TS) de 8 de març de 2016, dictada contra l'Ordre de 22 de juliol de 2014, de la mateixa conselleria basca, per la qual es convocaven beques per cursar estudis universitaris i altres estudis superiors l'any 2014-2015, i ha generat jurisprudència. La STS de 8 de març de 2016 havia estimat que també eren aplicables al País Basc els Reials decrets 1721/2007 i 472/2014 pel seu caràcter bàsic. Sense entrar en els raonaments arguïts per defensar o oposar-se a la cassació, que ara no interessin, sí que cal manifestar que la *ratio discendi* de les dues sentències objecte de recurs és la mateixa. L'eix del raonament és discernir si la regulació bàsica de l'Estat en aquesta matèria opera només respecte del sistema de beques i ajuts que es financen amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat o, contràriament, també s'aplica quan el finançament sigui amb càrrec als pressupostos bascos. El TS manifesta que les bases estatals són aplicables al País Basc i que, conforme a la reiterada jurisprudència constitucional, el poder de despesa

32. Actualment, segons les dades disponibles a la Secretaria d'Universitats i Recerca, la beca de l'Estat cobreix el 60 % del preu de matrícula; el 30 % restant, per tal de donar cobertura al preu de matrícula, l'aporta el mateix sistema universitari, amb un cost estimat de més de 30 milions d'euros anuals (<http://agaur.gencat.cat>).

no constitueix un títol atributiu de competències. El TS recorda que, com a conseqüència de l'exercici de poder pressupostari, ni l'Estat ni les comunitats autònomes no poden envair competències que no els corresponen. El sistema de concert econòmic amb el País Basc i el fet que es tracti de competències transferides a l'esmentada comunitat autònoma no incideixen en el nucli del recurs. Segons el TS, tampoc no és admissible entendre que les comunitats autònomes puguin apartar-se de la norma bàsica creant altres ajuts finançats amb càrrec als seus propis pressupostos, atès que implicaria atribuir-los una competència basada en l'origen del finançament, que a criteri del TS resulta inadmissible. El TS recorda que la finalitat bàsica d'una regulació uniforme és la de garantir la igualtat de tots els ciutadans en l'exercici del dret a l'educació, que han de gaudir de les mateixes oportunitats en l'accés subvencionat a l'educació. El TS entén que, si s'acceptés la tesi de la part recurrent, la regulació autonòmica podria establir un sistema paral·lel al de l'Estat basat en el seu propi finançament. Aquesta circumstància conduiria al fet que els estudiants, depenent del lloc de residència i de la comunitat autònoma en què vulguin cursar els seus estudis, no tindrien les mateixes oportunitats. Els oponents bascos recorden en el seu al·legat que des de l'any 1980, en què es va materialitzar el traspàs en matèria d'ensenyament, mai no s'havia qüestionat la regulació basca, fins a l'any 2014 (sentència anterior). La representació basca considera que es vulnera el "principi de protecció de la confiança legítima del ciutadà". La sentència, una vegada efectuada una exposició dels fonaments de dret molt exhaustiva, declara que no escau la interposició de recurs de cassació. Aquesta polèmica sentència, com l'anterior del 2016, ha trobat un fort rebuig al País Basc, que de ben segur mantindrà oberta aquesta qüestió.³³

Un altre component estructural de les polítiques pròpies de Catalunya és l'AQU Catalunya, l'instrument principal per a la promoció i l'avaluació de la qualitat del sistema universitari català. L'AQU Catalunya és membre fundadora i de ple dret de la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) i una de les tres primeres agències registrades al European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR). L'AQU Catalunya té el seu origen el 29 d'octubre del 1996, quan es va crear el consorci Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya, integrat per la Generalitat i les universitats, i va prendre d'aquesta manera una primera formu-

33. La STS 1770/2019 conté un interessant vot particular de l'Excm. Sr. José Manuel Bandres Sánchez-Cruzat, al qual s'adhereix l'Excm. Sr. Ángel Ramón Arozamena Laso. Se'n recomana la lectura.

lació jurídica col·laborativa. Amb l'aprovació de la LUC es va transformar en agència, adoptant el seu model jurídic actual com a entitat de dret públic de la Generalitat que ajusta bona part de la seva activitat al dret privat. L'article 137 de la LUC reconeix els principis d'externalitat i independència tècnica com a garantia d'objectivitat en les seves actuacions. Aquests principis s'han anat consolidant i reforçant sobretot a partir de la Llei 15/2015, de 21 de juliol, de l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya, que deroga el capítol II de la LUC i aprova un nou marc legal que l'enforteix com a instrument per a la millora del sistema universitari de Catalunya seguint estàndards europeus.

Han estat moltes les iniciatives impulsades en matèria d'universitats, i en la seva pràctica totalitat de manera conjunta i coordinada amb les universitats. El CIC, de llarga tradició a Catalunya, assoleix una funció destacable, atès que la seva constitució es remunta a l'any 1979, quan, el 4 de maig, poc abans de l'aprovació de l'EAC 1979, les universitats van constituir el primer Consell de Coordinació Interuniversitària i van iniciar el camí cap a la reforma universitària democràtica. El CIC ha esdevingut al llarg dels anys l'òrgan més adient per impulsar polítiques universitàries compartides amb les universitats.

La Llei 26/1984, de 19 de desembre, de coordinació universitària i de creació de consells socials, va institucionalitzar el CIC com a instrument de comunicació i intercanvi entre les universitats i amb l'Administració de la Generalitat. Era una necessitat urgent després de la promulgació de la LORU, que atribuïa per primera vegada les competències de coordinació de les universitats a les comunitats autònomes. Fou, però, la Llei 15/1998, del 28 de desembre, la que va portar a terme una regulació més detallada de la seva estructura, règim de funcionament i funcions. D'acord amb aquests antecedents, el títol VI de la LUC es destina a la coordinació universitària i defineix el CIC com l'òrgan de coordinació del sistema universitari de Catalunya i de consulta i assessorament del Govern, n'estableix l'estructura i funcionament i n'enumera les funcions. A banda de les que li són pròpies, les universitats públiques i el departament competent en matèria d'universitats poden encomanar al CIC la gestió d'activitats de caràcter tècnic o de serveis de la seva competència.

És especialment rellevant per la seva repercussió social la funció que desenvolupa de coordinació i organització a Catalunya de les proves d'accés a la universitat (PAU). El CIC ofereix processos d'accés a la universitat transparents i objectius a fi de garantir que els estudiants concorrin en igualtat

d'oportunitats. S'articulen en el marc de la Comissió Coordinadora de les Proves d'Accés a les Universitats de Catalunya i, en el pla operatiu, mitjançant l'Oficina d'Accés a la Universitat, que depèn de la Secretaria General del CIC.³⁴ El sistema comú d'accés a la universitat es va iniciar el mateix any del traspàs de competències en matèria d'universitats a la Generalitat (curs 1985-1986). Aquest model coordinat entre les universitats i l'Administració de la Generalitat ha permès dotar d'eficàcia i eficiència i sobretot d'igualtat d'oportunitats l'accés als estudis universitaris, que, malgrat la seva complexitat, ha estat gestionat amb èxit fins a l'actualitat, tot i les necessàries adaptacions i millores que s'han hagut d'anar incorporant.³⁵

L'article 172.1.d) de l'EAC 2006 atribueix a la Generalitat, sens perjudici de l'autonomia universitària, la competència exclusiva de coordinació dels procediments d'accés a la universitat. També reconeix a la Generalitat la competència compartida en la regulació del règim d'accés a la universitat (art. 172.2.d). En aquest darrer cas, l'extensió en la interpretació de les bases estatals, fonamentada en la doctrina constitucional relativa a la necessitat que es produeixi un tractament uniforme dels estudiants en l'accés a la universitat, ha deixat poc marge per a la seva adaptació a les característiques del sistema educatiu i universitari català.³⁶

34. El Decret 159/1990, de 20 de juny, va crear l'Oficina de Preinscripció Universitària, i el Decret 334/1996, de 29 d'octubre, va crear l'Oficina de Coordinació de la Supervisió del COU i d'organització de les PAU de Catalunya. Posteriorment, pel Decret 107/2001, de 17 d'abril, es va crear i regular la Comissió Coordinadora de les Proves d'Accés a les Universitats de Catalunya. Aquests reglaments organitzatius en foren l'estructura jurídica bàsica. L'any 2018 han participat a les PAU un total de 39.348 estudiants, segons les dades disponibles al CIC.

35. Prujà, *La gestió i la comunicació*.

36. La normació estatal en matèria d'accés a les universitats ha comportat al llarg del temps un notable grau d'inseguretat jurídica, ateses la seva constant modificació i les diferents interpretacions i dificultats d'ordre pràctic que ha generat la seva aplicació. La Generalitat ha considerat en més d'una ocasió que el contingut d'aquestes normes vulnerava l'ordre competencial. El TC, en les seves sentències, ha dictaminat, però, ajustat a la CE, l'establiment per part de l'Estat de limitacions a l'admissió d'estudiants als centres universitaris. Ha reconegut que l'admissió es troba condicionada tant per la capacitat dels centres universitaris com per l'adopció de mesures que evitin les desigualtats en l'accés a l'ensenyament superior o universitari (STC 26/1987, FJ 4). La STC 26/1987, FJ 10, considera que les normatives estatals que fan referència als procediments de selecció per a l'ingrés als centres universitaris han d'establir exclusivament "les condicions o normes bàsiques", i que el seu desenvolupament correspon a les comunitats autònomes amb competències en educació, respectant l'autonomia universitària. Sobre aquesta base doctrinal, la Generalitat va presentar dos conflictes positius de competències, el núm. 1037-2000 amb motiu

És d'especial interès, i la destaquem, la STC 207/2012, de 14 de novembre, dictada amb motiu del conflicte positiu de competències interposat pel Govern de la Generalitat contra el Reial decret 1640/1999. La defensa de la Generalitat va manifestar que la regulació minuciosa i de detall de les bases aplicables a la regulació de la prova d'accés als estudis universitaris, efectuada pel reglament, esgota completament l'espai normatiu sense deixar marge de desplegament autonòmic i que vulnera les competències d'autoorganització de la Generalitat. L'Estat va manifestar que l'ensenyament universitari ha de prestar-se en condicions homologables en qualsevol part del territori, que inclouen la determinació dels requisits d'accés a aquesta educació. El TC justifica l'existència d'un règim uniforme sobre determinats aspectes bàsics de l'estructura de les proves d'accés, sense els quals no seria possible l'homologació nacional i l'accés a les diferents titulacions de les universitats espanyoles. El TC entén que una mínima igualtat evita disparitat en els criteris i les avaluacions i que és garantia d'igualtat en les possibilitats d'accés a la universitat per part dels estudiants de tot el territori nacional. Aquesta homogeneïtat no ha d'implicar, a criteri del TC, la identitat absoluta en els continguts de les proves, sinó que ha de reconèixer un marge d'actuació autonòmica. L'Estat, però, pot esgotar la regulació si queda justificat amb vista a la salvaguarda de l'homologació del sistema educatiu nacional. La STC 207/2012 acaba estimant parcialment el conflicte i declara que vulneren les competències de la Generalitat articles o part d'articles que inclouen previsions excessivament detallades incompatibles amb la consideració de bases. Dona la raó a la defensa estatal en tota la resta.³⁷

En els darrers anys, el legislador ha encomanat al CIC, com a òrgan de coordinació del sistema universitari, l'adopció de mesures de contenció de la despesa, de reducció del dèficit, d'equilibri pressupostari i de simplificació administrativa, aplicables a les universitats públiques i a les entitats i els organismes que en depenen. Així ho ha establert des de l'any 2011 en les lleis de pressupostos de la Generalitat de Catalunya, aprovades en un marc d'equilibri

del Reial decret 1640/1999, de 22 d'octubre, pel qual es regula la prova d'accés a estudis universitaris, i el núm. 2851-2000 amb motiu del Reial decret 69/2000, de 21 de gener, pel qual es regulen els procediments de selecció per a l'ingrés en els centres universitaris dels estudiants que reuneixin els requisits legals necessaris per a l'accés a la universitat.

37. Per a més informació: STC 207/2012, FJ 6 i 7.

pressupostari i de contenció de la despesa pública, que també està tenint una forta afectació sobre les universitats.³⁸

Finalment, cal fer constar que la major part de polítiques universitàries han quedat explícitament vinculades als instruments de planificació, ordenació, finançament i coordinació de què disposa la Generalitat.³⁹ N'han estat un exponent al llarg dels darrers setze anys la programació universitària de Catalunya, els PIU i el model de finançament universitari, actualment en fase de revisió i reforma.⁴⁰

Pel que fa a la coordinació, i sens perjudici de les importants funcions desenvolupades pel CIC, cal destacar la creació del Consorci de Serveis Universitaris de Catalunya (CSUC). L'aposta per la compartició de serveis des d'una figura associativa va néixer per impulsar l'eficiència en la gestió de les universitats per mitjà de la cooperació i la coordinació. La millora de la gestió universitària ha estat, de sempre, molt vinculada a la qualitat.⁴¹ L'any 2013, i partint de dos consorcis preexistents, es va constituir el CSUC. La figura de consorci ha estat emprada de manera reeixida a Catalunya amb una llarga tradició també amb les universitats. El CSUC parteix de l'experiència prèvia de dos consorcis, el Consorci de Biblioteques Universitàries de Catalunya (CBUC) i el Consorci de Serveis Científics i Acadèmics de Catalunya (CESCA).⁴² Per l'Acord de Govern 173/2013, de 10 de desembre, es va ratificar la dissolució del CBUC, que va ser absorbit pel CESCA, i es va aprovar la modificació dels

38. La disposició addicional vint-i-cinquena de la Llei 4/2017, de 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, actualment prorrogada, estableix: "El Consell Interuniversitari de Catalunya, com a òrgan de coordinació del sistema universitari de Catalunya, ha d'acordar, per mitjà de la seva junta permanent, mesures de contenció de la despesa, de reducció del dèficit, d'equilibri pressupostari i de simplificació administrativa, aplicables a les universitats públiques i a les entitats i els organismes que en depenen. Les mesures han de tenir com a finalitat facilitar el govern, l'eficiència, l'acompliment de la missió universitària i la qualitat en la docència, en la recerca i en la prestació de tots els serveis, i han de prioritzar els objectius i les despeses vinculats directament a la qualitat de les funcions docents i de recerca."

39. Vilalta, *Llibre blanc de la universitat de Catalunya*.

40. Arlegui, "Els pressupostos de les universitats públiques de Catalunya", 198-204.

41. Vilalta, i Solà, "L'avaluació de la gestió i dels serveis universitaris", 239-249.

42. El Decret 340/1996, de 29 d'octubre, va aprovar la constitució del Consorci de Biblioteques Universitàries de Catalunya (CBUC). El Decret 201/1991, d'1 d'octubre, va aprovar la constitució del Consorci Centre de Supercomputació de Catalunya (CESCA) i els seus Estatuts.

Estatuts d'aquest i el canvi de denominació. El CSUC permet que les universitats guanyin en eficiència a còpia de compartir serveis i infraestructures sense que renunciïn a la seva autonomia ni a la seva singularitat, treballant conjuntament per l'excel·lència i sent competitives entre si. El CSUC detecta, dissenya i executa de manera col·laborativa entre les universitats projectes que permetin augmentar-ne l'eficiència. Les contractacions conjuntes en són un exemple.

Els Estatuts del CSUC estableixen que el seu objectiu fonamental és la compartició o mancomunació de serveis acadèmics, científics, bibliotecaris, de transferència de coneixement i de gestió de les entitats consorciades, per tal d'aconseguir millorar-ne l'eficàcia i l'eficiència potenciant les sinergies i les economies d'escala. Des de l'any 2015, el CSUC està considerat com a agent d'execució en R+D+I a l'efecte del que estableix la Llei de la ciència, la tecnologia i la innovació, atenent la seva composició i funcions universitàries. Aquesta consideració fa possible que gaudeixi del règim específic aplicable a aquests agents, que permet una adaptació del règim jurídic general dels consorcis administratius, regulat a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, que comporta no poques dificultats en la seva aplicació, algunes de molt difícil encaix en l'àmbit acadèmic.⁴³

El CSUC gestiona infraestructures de suport a la recerca, com ara la supercomputació i les xarxes de comunicacions. Mitjançant l'Anella Científica interconnecta universitats, centres de recerca i institucions del sistema d'R+D+I de Catalunya. Contribueix a la millora dels serveis bibliotecaris amb la gestió del Catàleg Col·lectiu de les Universitats de Catalunya. Desenvolupa, implanta i gestiona repositoris digitals cooperatius i institucionals, i duu a terme altres serveis en demanda creixent. Disposa d'una gran potencialitat i és especialment útil en l'actual etapa de contenció de la despesa pública, que tot fa pensar que s'allargarà en el temps. Caldria impulsar el CSUC en àmbits i àrees en què encara no té encaix efectiu i en altres matèries comunes a totes les universitats que, amb una gestió consorciada, serien més eficients i possiblement obtindrien millors resultats. Qüestions com poden ser les activitats de transferència i innovació universitària presenten una àmplia possibilitat de treball col·legiat i d'impuls col·lectiu del sistema universitari. Donar la

43. Disposició addicional dinovena de la Llei 3/2015, de l'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives.

màxima potencialitat a les estructures jurídiques de què disposa el sistema universitari és una responsabilitat conjunta de totes les institucions i una necessitat en l'actual etapa de greus restriccions pressupostàries.

Per acabar, tot i que no és objecte d'aquest article, cal fer una breu referència a les polítiques encaminades a completar i consolidar el sistema d'R+D+I, amb la creació d'estructures molt notables adreçades a la captació i la retenció de talent, atès el seu impacte sobre les universitats. Cal destacar la creació de la Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats (ICREA), que té per objectiu contribuir a l'impuls, la promoció i el desenvolupament de la recerca i del coneixement científic, humanístic i tecnològic en benefici de la societat, de les universitats, dels centres de recerca i de la comunitat científica en general, facilitant la progressiva consolidació del col·lectiu d'investigadors arrelats a Catalunya. Un dels programes de l'ICREA adreçat exclusivament a les universitats és el programa ICREA Acadèmia, que es convoca des del 2008, amb l'objectiu d'impulsar i premiar l'excel·lència de la recerca del PDI de les universitats públiques. El programa permet una dedicació intensiva a la recerca per part del professorat més actiu i en fase expansiva de la seva carrera investigadora, mitjançant l'atorgament d'una subvenció per cinc anys. Aquest programa ha contribuït a incrementar l'impacte i abast internacional de la recerca universitària.⁴⁴

El programa ICREA Acadèmia té per finalitat incentivar i recompensar l'excel·lència investigadora del PDI doctor amb vinculació permanent a les universitats públiques de Catalunya. Està destinat al PDI que imparteix docència i que es troba en fase plenament activa i d'expansió de la seva activitat investigadora. El programa prioritza la detecció i l'estímul del professorat amb més potencial científic. El PDI beneficiari és reconegut com a investigador o investigadora ICREA Acadèmia, que comporta la dedicació prioritària a la recerca durant cinc anys.⁴⁵ Aquest programa ha contribuït a incrementar l'impacte i l'abast internacional de la recerca universitària.

44. Fins ara s'ha atorgat un total de 224 guardons ICREA Acadèmia (<https://www.icrea.cat>).

45. Resumidament, el programa concedeix unes quantitats segons les disponibilitats pressupostàries:

a) Un premi personal de lliure disposició (uns 16.000 euros).

b) Una subvenció a la universitat a la qual pertany el professor o professora. Aquesta subvenció s'ha de destinar, d'acord amb la persona guardonada, a projectes de recerca o accions

Amb els mateixos objectius d'impuls i promoció de l'R+D+I, la Generalitat va iniciar, sobretot a partir de l'any 2001, la transformació del sistema existent i la creació del model propi de centres de recerca de Catalunya (centres CERCA) com a organismes independents amb personalitat jurídica pròpia, generalment sota la figura jurídica de fundació, que duen a terme recerca de frontera amb un sistema d'organització i gestió flexible. Les universitats participen en la seva creació, juntament amb l'Administració de la Generalitat, que n'aporta part del finançament. Els centres CERCA en la seva majoria estan adscrits a les universitats com a instituts universitaris de recerca en els termes establerts a l'article 23 de la LUC.

La fundació ICREA i els centres CERCA han comportat un fort impacte en el sistema d'universitats i recerca de Catalunya, i tenen reconeixement internacional, i se'ls aplica, en la pràctica totalitat, el mateix règim jurídic especial d'autonomia, que s'ha mostrat clau per al seu èxit.

L'any 2010 es creà la Institució dels Centres de Recerca de Catalunya (I-CERCA), també constituïda sota la figura jurídica de fundació, com a instrument de suport al sistema CERCA, que havia estat recollit al Pacte Nacional per a la Recerca i la Innovació (PNRI 2008). Té per missió garantir un desenvolupament adequat del sistema de centres de recerca; afavorir i maximitzar les sinergies, la coordinació i la cooperació estratègica; millorar el posicionament, la visibilitat i l'impacte de la recerca, i facilitar la interlocució amb els diferents agents públics i privats.

Abastar l'evolució de les polítiques públiques en matèria d'universitats, exercides sobretot a partir de la LUC, requeriria una anàlisi més extensa del que permet aquest article.⁴⁶ Seguidament s'exposen dues de les iniciatives que han estat i són encara cabdals en el model universitari propi de Catalunya: el règim del PDI contractat i les polítiques d'avaluació i garantiment de la qualitat del sistema universitari de Catalunya. S'apunta, per considerar-lo, el Pla de Doctorats Industrials, que és una de les iniciatives més actives de foment

relacionades i especialment a la contractació de professorat que permeti rebaixar la tasca docent de l'investigador o investigadora ICREA Acadèmia (uns 20.000 euros).

c) Un cànon a la universitat com a compensació per la seva participació en la gestió del programa (uns 4.000 euros).

46. Per a més informació: Lladó, *La universitat pública de Catalunya*.

de la connexió entre universitat i empresa i d'impuls de la transferència del coneixement i la innovació.

4.1. El professorat contractat. El model propi de Catalunya

El Parlament de Catalunya va optar des del 2003 per una regulació innovadora del professorat contractat, obrint una nova via de carrera acadèmica basada en la contractació laboral, de manera complementària i no substitutiva de la funcionarial, tot recollint una reivindicació històrica dels moviments catalans de reforma universitària. Es van adoptar denominacions preses d'aquella tradició com són les de *professorat lector* o *professorat agregat*. També es regula per primera vegada des de la Generalitat republicana la contractació laboral indefinida com a professorat catedràtic o agregat. Aquest professorat és seleccionat directament per les universitats i requereix una acreditació prèvia de recerca en el cas dels professors agregats, o de recerca avançada en el dels catedràtics, emeses per l'AQU Catalunya.⁴⁷

Aquesta regulació fou possible a partir de l'aplicació de l'article 48 de la LOU, que reconeix a les comunitats autònomes la competència per establir el règim de PDI contractat i que, de manera diferent, reserva només a l'Estat la plena normació sobre els cossos docents universitaris, excloent-ne tota intervenció de les comunitats autònomes.

La LOU permet la contractació de professorat en unes determinades categories, que la LUC incorpora de manera singular i que s'identifiquen com a categories contractuals de les universitats públiques de Catalunya. També introdueix el concepte de *personal acadèmic de la universitat*, que queda integrat pel professorat dels cossos docents universitaris, pel professorat contractat i pels investigadors propis o vinculats a la universitat. Aquest concepte inclou, per tant, tot el personal que presta serveis acadèmics a la universitat, amb una regulació pròpia i específica. La incorporació a la LUC de disposicions relati-

47. L'impacte del nombre d'efectius de PDI contractat d'acord amb la LUC enfront del PDI universitari s'ha anat incrementant. En dades d'evolució dels anys 2011-2018, el total de PDI permanent de les universitats públiques del sistema és de 7.151, d'aquests 4.968 són funcionaris i 2.183, contractats (dades d'UNEIX i del Gabinet Tècnic de la Secretaria d'Universitats i Recerca).

ves als investigadors (art. 42, 61 i 62) va ser qüestionada per l'Estat durant la tramitació de l'avantprojecte de llei, atès que va considerar que el legislador català podia incórrer en un excés de regulació, més enllà de les bases estatals recollides a la LOU, no emparada constitucionalment. Aquesta discussió fou argumentada per la Generalitat i finalment els articles relatius al personal investigador van quedar incorporats a la LUC i l'Estat posteriorment no hi va recórrer.

La LUC incorpora la contractació, amb caràcter permanent, de professorat catedràtic, que correspon a aquelles persones que estan en possessió del títol de doctor i han efectuat una carrera docent i investigadora consolidada; de professorat agregat, que correspon a aquelles persones que estan en possessió del títol de doctor i que han efectuat una carrera docent i investigadora amb una capacitat provada. També preveu la contractació, amb caràcter no permanent, de la categoria de professorat lector, relativa a aquelles persones que estan en possessió del títol de doctor i que desenvolupen tasques docents i de recerca en la fase inicial de la seva carrera acadèmica; de professorat associat, que és contractat entre especialistes de reconeguda competència que acreditin que exerceixen la seva activitat professional fora de la universitat; de professorat visitant, que és contractat entre professors i investigadors de reconegut prestigi que procedeixin d'altres universitats o centres de recerca per desenvolupar activitats específiques de docència o projectes de recerca; de professorat emèrit, que correspon al professorat funcionari jubilat que ha prestat serveis destacats, i de professorat col·laborador.⁴⁸ Finalment, com que la LOU no admetia la possibilitat que el professorat contractat en edat de jubilació pogués continuar col·laborant amb la universitat desenvolupant tasques acadèmiques de manera similar als funcionaris emèrits, el legislador català va reconèixer aquesta col·laboració amb caràcter honorari per permetre un tractament molt similar entre els dos col·lectius de PDI (funcionari i contractat).⁴⁹

La LOU, tot i acceptar una regulació més àmplia de la contractació de professorat que en la normativa anterior, va mantenir la predominança del model

48. Amb caràcter permanent o temporal, la LUC incorporava la categoria de professorat col·laborador amb l'objectiu de desenvolupar tasques docents per donar cobertura a necessitats de docència qualificada en àmbits específics de coneixement. Aquesta categoria fou posteriorment suprimida per la LOMLOU.

49. Martí, i Grau, "El règim jurídic del personal docent i investigador contractat".

funcionarial, tot establint un seguit de restriccions al PDI contractat, així com una limitació numèrica que no permet superar el 49 % del total del PDI de la universitat. Aquest condicionant de la plena llibertat de les universitats per determinar els seus recursos humans, amb evidents implicacions sobre la política de professorat de la Generalitat, va ser objecte de rebuig i discussió de bon principi des d'instàncies catalanes.

El legislador català, per pal·liar els efectes d'aquesta mesura, va optar per fixar a la LUC el sistema de còmput del percentatge en equivalència a temps complet, determinada no en el nombre de contractes, sinó en la dedicació efectiva dels professors a l'activitat universitària. Aquest còmput va ser objecte de controvèrsia en el recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la LUC, que, com s'ha explicat més amunt, no va reeixir. Posteriorment, entre els canvis que la LOMLOU va introduir hem de destacar la incorporació d'aquest sistema de còmput segons la dedicació efectiva seguint el model de la LUC, que, tot i les discussions inicials fins i tot davant del TC, ha quedat finalment determinat legalment amb caràcter bàsic.⁵⁰

La predominança del model funcionarial sobre el contractual va quedar reflectida a la LOU en altres qüestions de rellevància, com en la impossibilitat del professorat contractat d'accedir i ocupar determinats òrgans de govern i de representació de la universitat. Són els càrrecs de rector, degà de facultat, director d'escola i director de departament. En aquest darrer cas a excepció dels constituïts en determinades àrees de coneixement fixades per l'Estat, la direcció dels quals podia ser coberta per professors catedràtics i titulars d'escola universitària, figures ara extintes, o per professorat contractat. El Grup Català al Congrés es va oposar a aquestes restriccions i va presentar-hi esmenes, cap de les quals no va prosperar. També els parlamentaris bascos van demanar que fos la comunitat autònoma la competent per regular l'accés i la remoció del càrrec de rector o rectora, argüint que el debat sobre aquesta figura corresponia a l'àmbit institucional propi de l'autonomia política de les comunitats autònomes. Des de Catalunya s'ha intentat en diverses ocasions, i fent ús dels instruments parlamentaris i de negociació amb l'Estat, remoure

50. Fou també l'opció elegida per altres comunitats autònomes com Andalusia. L'article 48 de la LOU manté que el professorat contractat no pot superar el 49 % del total de PDI de la universitat, en equivalència a temps complet, sense considerar el professorat contractat que no imparteix docència en estudis oficials, ni el personal propi dels instituts d'investigació adscrits a la universitat ni de les escoles de doctorat.

aquesta reserva exclusiva a l'accés al càrrec de rector o rectora als catedràtics funcionaris, superant políticament aquesta limitació jurídica i doctrinal. Fins ara sense èxit.

Contràriament, la LOU permetia al PDI contractat accedir als càrrecs de director o directora d'institut universitari i de vicerector o vicerectora. La seva participació i representació, però, va quedar indirectament limitada a determinats òrgans col·legiats de la universitat, com el claustre i les juntes de facultat o d'escola, atès que el 51 % dels seus membres havien de ser dels cossos docents universitaris. També al consell de govern de la universitat, atès que, del màxim de 50 membres de la comunitat universitària que hi és representada, el 30 % eren elegits entre degans de facultat, directors d'escola i directors d'instituts universitaris. La LOU, però, no va establir limitacions a la participació en el consell de departament integrat per tots els doctors i una representació del PDI no doctor, ni en la junta consultiva ni en el consell de govern en matèria acadèmica, ambdós òrgans, aquests, de caràcter assessor.

En la seva aprovació, la LUC, que disposava de poca capacitat real per desenvolupar els aspectes bàsics, va establir un principi de caràcter programàtic a l'article 43.2, consistent a declarar que les universitats han de garantir, en el seu àmbit d'autonomia, la identitat dels drets del professorat contractat permanent amb els dels professors dels cossos docents universitaris, que s'ha de dur a terme sens perjudici de la legislació bàsica. Aquest principi permet a la universitat adoptar mesures preservadores de la identitat de drets entre els dos col·lectius.⁵¹

Posteriorment, amb la LOMLOU es va incrementar l'abast de la participació del PDI contractat en els òrgans de govern i representació de les universitats, atès que permet que els càrrecs acadèmics, excepte el de rector o rectora, puguin ser ocupats per professorat contractat permanent i deixin d'estar reservats en primera instància als cossos de funcionaris docents (art. 24 i 25 de la LOU). També ha quedat suprimida l'obligació que els òrgans col·legiats de govern (claustre i juntes de facultat i escola) hagin de tenir una representació majoritària de membres dels cossos docents universitaris (art. 16 i 18 de

51. La Llei de la ciència, la tecnologia i la innovació dona un nou impuls a la contractació mitjançant les noves categories laborals, especialment la d'investigador distingit, aplicables a les universitats quan siguin perceptores de fons destinats a la contractació de personal o al desenvolupament de programes propis d'R+D+I.

la LOU). Aquesta nova regulació, més pròxima als objectius i els principis de la LUC, apropa els dos col·lectius de professorat. L'accés al càrrec de rector o rectora és una qüestió que caldrà que es tracti amb el rigor que requereix en el moment de revisió del sistema de governança universitària, que no hauria de demorar-se gaire, atès que, a hores d'ara, és un dels aspectes més importants i més necessitats de reflexió i reforma.

El legislador autonòmic va considerar necessari fixar uns requisits específics per accedir a determinades categories contractuals de PDI, com a garantia de qualitat del professorat contractat, més enllà dels mínims bàsics obligats per la LOU. Consisteixen a haver d'acreditar dos anys d'activitat docent, investigadora, de transferència de tecnologia o de coneixement predoctoral o postdoctoral en situació de desvinculació de la universitat contractant.⁵² En el cas del professorat lector, que equival a la figura estatal de professor ajudant doctor, se li requeria aquesta desvinculació en la redacció inicial de la LOU, i també a la LUC. Una vegada modificat l'article 50 per la LOMLOU, ha quedat establert com a mèrit preferent.⁵³ La LUC també demana el requisit de desvinculació al professorat agregat i catedràtic, que corresponen a la figura estatal de professorat contractat doctor, al qual la LOU no exigia aquest requisit, atès que només havia d'acreditar tres anys d'activitat docent i investigadora o prioritàriament investigadora postdoctoral. Aquest requisit també va quedar incorporat a la LUC per als agregats i els catedràtics. Val a dir que l'article 52 va ser modificat per la LOMLOU, que ha suprimit aquesta exigència de desvinculació. La llei catalana l'ha mantingut atès que la seva finalitat és reforçar la qualitat docent i investigadora.

El posicionament de la LUC de garantiment de la qualitat ha quedat reforçat i reconegut a l'article 172.2.f) de l'EAC 2006, que reconeix la competència de la Generalitat, compartida amb l'Estat, i sens perjudici de l'autonomia

52. La desvinculació exigida per la LUC al professorat catedràtic, agregat o lector, es considera acomplerta si els estudis de doctorat han estat cursats íntegrament en una altra universitat que li hagi expedit el títol de doctor. Per facilitar la transició al nou requeriment de la LUC, en la disposició transitòria setena també s'estableix el supòsit en què no era exigible a determinades persones.

53. El nivell d'exigència per a la incorporació de professorat ajudant doctor ha quedat rebaixat a la LOU, motiu pel qual la LUC s'ha d'entendre afectada i aquest requisit ha de ser considerat un mèrit. L'article 50.a) de la LOU diu: "[...] y será mérito preferente la estancia del candidato en universidades o centros de investigación de reconocido prestigio, españoles o extranjeros, distintos de la universidad que lleve a cabo la contratación."

universitària, sobre l'avaluació i el garantiment de la qualitat i de l'excel·lència de l'ensenyament universitari i també del PDI. Els conceptes d'avaluació i d'excel·lència són clau en el sistema universitari de Catalunya.

L'objectiu de la LUC de perseguir un nivell elevat d'exigència i qualitat per a la contractació de professorat, amb una regulació explícita diferent de la prevista en la norma bàsica, no va ser discutida constitucionalment. En el desplegament reglamentari de la LUC es van dictar el Decret 404/2006, de 24 d'octubre, pel qual es regulen les funcions del professorat contractat per les universitats públiques del sistema universitari de Catalunya, i el Decret 128/2010, de 14 de setembre, sobre l'acreditació del coneixement lingüístic del professorat de les universitats del sistema universitari de Catalunya.⁵⁴

En relació amb el règim retributiu del PDI contractat, l'article 71 de la LUC en declara el caràcter uniforme per a totes les universitats públiques i determina els conceptes retributius aplicables. Malgrat que la LUC encomana al Govern el seu establiment, aquesta tasca s'ha articulada en el marc del conveni col·lectiu del PDI de les universitats públiques catalanes, a diferència de les retribucions addicionals per mèrits docents, investigadors i de gestió, que poden percebre tant el PDI funcionari com el contractat, a l'empara del que estableix l'article 72 de la LUC, que s'han determinat pel Decret 405/2006, de 24 d'octubre.

La llei catalana també regula, en alguns aspectes de manera pionera, un règim força complet de llicències i excedències per al professorat contractat, que tenen com a objectiu el foment de la recerca, la transferència i la col·laboració interuniversitària. La LUC valora la mobilitat del professo-

54. Amb anterioritat a la LUC s'havien dictat un conjunt de normes de caràcter reglamentari, emparades per l'EAC 1979, i sobre la base de la STC 131/1996 —ja citada— i dictada arran del conflicte positiu de competències interposat per la Generalitat amb motiu del Reial decret 557/1991, de 12 d'abril; són decrets reguladors de qüestions de caràcter estructural i programàtic, com són, entre d'altres, el Decret 258/1997, de 30 de setembre, pel qual es regula la programació universitària de Catalunya i els procediments de creació o reconeixement i de reordenació de centres docents universitaris i d'implantació d'ensenyaments, i el Decret 390/1996, de 2 de desembre, de regulació del règim d'adscripció a universitats públiques de centres docents d'ensenyament superior. Aquestes normes continuen vigents, tot i que amb les adaptacions orgàniques i funcionals necessàries derivades de la LUC i la LOMLOU, que foren aprovades amb posterioritat. Caldria una revisió, actualització i simplificació dels procediments administratius propis de l'administració electrònica.

rat, que és una de les finalitats perseguides pel legislador per promoure el desenvolupament de programes o activitats de recerca en entitats públiques o privades, creades, participades o vinculades a la universitat, i facilitar la creació d'empreses de base tecnològica, en els dos casos directament relacionades amb l'activitat científica o tècnica que el professorat exerceix a la universitat. També promou la mobilitat per desenvolupar programes o activitats docents o de recerca en altres universitats, en entitats públiques o privades creades o participades per les universitats i en altres entitats amb les quals la universitat tingui subscrit un conveni de col·laboració. La LUC incorpora una excedència especial per un període màxim de quatre anys, i fins a un any sabàtic per cada sis anys d'activitat acadèmica, sempre que es dediqui a activitats de formació o col·laboració en una universitat o centre de recerca de fora de Catalunya. Aquest règim d'obertura, mobilitat i col·laboració ha estat posteriorment recollit en la normativa estatal aplicable al col·lectiu de PDI permanent i, per tant, també al funcionari —sobre el qual la llei catalana no podia tenir-hi incidència—. La LOMLOU també ha recollit, encara que en menor grau, mesures que afavoreixen la mobilitat, la permeabilitat entre la universitat i l'empresa i el foment de la recerca, com és una excedència de fins a cinc anys per incorporar-se a empreses de base tecnològica. Aquestes mesures han quedat completades amb l'aixecament i la superació dels límits que la Llei d'incompatibilitats establia a aquestes participacions (Llei 53/1984, de 26 de desembre, art. 12.1.d).⁵⁵ Aquests canvis en el règim jurídic aplicable a les compatibilitats del professorat universitari han significat un impuls important a la transferència de coneixement i la innovació.

La LOMLOU obre també la possibilitat al PDI de participar tant en la creació com en les activitats d'empreses de base tecnològica, mitjançant contractes, d'acord amb l'article 83 de la LOU. Tot i aquesta obertura, l'avenç més significatiu es va produir a partir de la Llei de la ciència, la tecnologia i la innovació, que incorpora uns objectius i un règim jurídic destacable aplicable

55. La Llei 53/1984 ha estat modificada per la Llei de la ciència, la tecnologia i la innovació, per haver establert que el personal investigador al servei dels organismes públics de recerca de les universitats públiques i d'altres entitats de recerca dependents de les administracions públiques podrà ser autoritzat a prestar serveis en societats creades o participades per aquests, en els termes establerts en la Llei d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques i en la Llei 14/2011, d'1 de juny. Els límits al percentatge de participació en societats de capital tampoc no són aplicables al PDI de les universitats.

tant als recursos humans dedicats a la recerca com al foment, la promoció i el desenvolupament d'R+D+I. Queda pendent, en alguns aspectes, que el règim de flexibilitat, mobilitat, cooperació i universalitat aplicable a la ciència pugui ser també extensible a l'activitat de docència universitària i a altres activitats acadèmiques en els termes que legalment es determinin. Aquestes modificacions recauen, en part, en la normativa bàsica i, per tant, caldrà endegar l'activitat parlamentària necessària per promoure l'impuls normatiu que permeti aquestes millores.

Per acabar aquest epígraf, hem de fer referència al Pla Serra Húnter (PSH). La LUC, amb l'objectiu de promoure les noves figures de professorat, va introduir una previsió de contractació de professorat catedràtic i agregat, en un període de dotze anys, amb una dotació econòmica amb càrrec als pressupostos de la Generalitat de Catalunya per cofinançar el 50 % del cost del contracte. Poc després, l'Acord de Govern d'1 d'agost de 2003 va aprovar el Pla adoptant la denominació Jaume Serra Húnter en memòria de qui fou rector de la UB i qui va conduir, als anys trenta, el procés cap a la constitució de la UAB.

El PSH és un instrument de política de professorat contractat que, en el marc de la col·laboració que ofereix el CIC, s'ha mantingut actiu des de l'any 2001, i s'ha anat adaptant a les necessitats canviants. L'objectiu del Pla és la captació i la retenció de talent i la seva incorporació a les universitats públiques, mitjançant un sistema de selecció específic, que consisteix a fixar unes condicions de contorn dels concursos de les universitats públiques per fomentar-ne la concurrència, la transparència i la selecció dels aspirants més qualificats, d'acord amb els criteris següents:

- a) Perfils oberts difosos en mitjans de reconegut prestigi acadèmic.
- b) Comissions de selecció lliures de conflicte d'interès.
- c) Promoció de millores procedimentals per facilitar l'accés als candidats a la convocatòria, i publicitat de la informació del concurs (membres de la comissió, criteris de valoració, dates de les proves i valoració de les candidatures).

En una segona etapa, l'any 2012, el PSH es va revisar i modificar, d'acord amb les universitats públiques, amb la finalitat de fomentar la contractació de PDI altament qualificat i amb mèrits homologables als dels estàndards interna-

cionals;⁵⁶ també per augmentar la concurrència en els concursos i complir amb el Codi de conducta per a la contractació d'investigadors aprovat per la Comissió Europea el 2005. Finalitzada aquesta segona etapa, la Llei 3/2016, del 15 de desembre, de pròrroga del PSH, modificada posteriorment per la Llei 5/2017, del 28 de març, que fixa la vigència del Pla fins al 31 de desembre del 2020, ha establert les característiques de la tercera fase. Per l'Acord de Govern de 16 de maig de 2017, s'ha aprovat el PSH per al període 2016-2020 i se n'han concretat les característiques. La gestió del PSH s'articula mitjançant convenis signats entre l'Administració de la Generalitat i les universitats. El conveni vigent ha estat formalitzat l'1 d'agost del 2017 i modificat per addenda el 14 de gener del 2019.

Regularment es duu a terme una avaluació dels resultats obtinguts, que són presentats a les universitats i al Consell Assessor del Pla. En la darrera reunió d'aquest Consell, l'any 2019, s'ha posat de manifest que el professorat adscrit al Pla presenta notables resultats tant pel que fa a docència com a recerca.⁵⁷ No obstant això, s'han identificat nous reptes i s'han proposat accions de millora que caldrà implementar.⁵⁸ El PSH ha de contribuir no només a la

56. Disposició addicional dissetena, apartat 2, de la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics.

57. Segons les dades d'UNEIX, entre el 2014 i el 2018 el PSH ha representat el 22 % de les noves contractacions de professorat lector. El PSH contribueix a la bona posició de les universitats públiques catalanes en les principals classificacions.

58. Per a més informació, consulteu: serrahunter.gencat.cat. *Document del Consell Assessor Pla Serra Húnter*. Reunió anual el 27 de juny de 2019. Del document destaquem les accions de millora del Pla detectades, algunes en procés i d'altres planificades:

- Avaluació del PSH: indicadors de rendiment del professorat i de publicitat, concurrència i transparència de les universitats.
- Millora en la gestió interna i simplificació del procés de sol·licitud de la crida amb un nou portal, PLASH.
- Impuls en el canvi de registre i recepció de sol·licituds a les universitats (a la UAB).
- Col·laboració amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya en l'organització d'una jornada sobre processos selectius.
- Ampliació del Pla pilot de l'AQU Catalunya per agilitar el procés d'avaluació.
- Avaluació PSH: enquesta de satisfacció als membres de comissions i secretaris/àries.
- Obtenció de dades de les universitats sobre integració del professorat.
- Ajuts/borses de viatge per als candidats.
- Pròrroga del Pla (estudi de possibles canvis) i dimensionament per al reemplaçament de la "generació LRU".

(<https://serrahunter.gencat.cat>)

captació de PDI d'alt nivell, sinó també a resoldre diferents problemàtiques de les universitats quant al seu PDI, com és el necessari relleu generacional i la selecció de perfils especialitzats.

Per reforçar el PSH, la Llei 4/2017, del 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, el 2019 encara prorrogada, va introduir una disposició addicional vint-i-unena, d'acord amb la qual la reposició d'efectius de PDI s'ha d'efectuar majoritàriament en el marc de la contractació de personal acadèmic d'excel·lència del PSH.⁵⁹ Contra aquesta disposició es va presentar davant del TC el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 3410-2017, promogut per la defensora del poble, que al·legava que aquesta previsió legal excedeix l'objecte propi d'una llei de pressupostos, perquè es tracta d'una disposició organitzativa aliena a la política pressupostària o econòmica. També considerava que vulnerava l'autonomia universitària. La STC 141/2018, de 20 de desembre, desestima el recurs i conclou que la disposició està correctament inclosa dins dels límits materials de les lleis de pressupostos, en existir una connexió directa amb el pressupost i la seva execució. El TC també manifesta que resulta evident la imposició normativa de la disposició atès que obliga que la reposició d'efectius es faci majoritàriament a través del PSH. Arriba a la conclusió que aquesta limitació és admissible dins el marge constitucional de configuració legal del dret a l'autonomia universitària, atès que aquest dret no es comporta com un límit absolut, sinó que ha de tenir presents les limitacions que provenen d'altres drets fonamentals, de l'existència d'un sistema universitari nacional i del fet que l'ensenyament superior estigui conformat com un servei públic. Finalitzem la breu reflexió sobre el PSH manifestant que no ha estat exempt de crítiques per part de determinats sectors acadèmics, que el consideren invasiu de l'autonomia universitària.⁶⁰

Com a conclusió d'aquest epígraf podem considerar que les polítiques aplicades per la Generalitat de Catalunya, des de l'inici del model contractual de PDI impulsat per la LUC, quan han estat objecte de controvèrsia competencial,

59. Disposició addicional vint-i-unena: "A l'efecte de garantir les polítiques pròpies relatives al personal docent i investigador de les universitats públiques de Catalunya, la reposició d'efectius per a l'any 2017 s'ha d'efectuar majoritàriament en el marc de la contractació de personal acadèmic d'excel·lència del Pla Serra Húnter, en el qual participen totes les universitats públiques de Catalunya." Aquesta previsió legal estava introduïda, en termes similars, a les lleis de pressupostos de la Generalitat de Catalunya des de l'any 2014.

60. Embid, "Los flexibles límites de la autonomía universitaria".

han quedat en bona part consolidades. L'evolució seguida pel PDI contractat ha estat positiva, tot i que encara es requereixen modificacions legals que contribueixin a la seva plena equiparació al col·lectiu de PDI funcionari. En tot cas, el règim jurídic aplicable al PDI, sigui quina sigui la seva vinculació amb la universitat, hauria de ser objecte de reflexió i d'actualització en els seus aspectes fonamentals, com són l'accés i la reposició d'efectius, la carrera acadèmica, el sistema d'avaluacions, la mobilitat i el règim de retribucions, entre d'altres. El fet és que podem afirmar que des dels inicis, i de manera incremental al llarg del temps, les institucions i la comunitat universitària, en el seu conjunt i a tot el territori, treballen per la qualitat del professorat universitari malgrat les dificultats competencials, de finançament i estructurals que pateix el sistema.

4.2. L'avaluació i el garantiment de la qualitat en el sistema universitari. L'AQU Catalunya

La qualitat és un objectiu intrínsec a l'acció universitària catalana, compartit per tots els agents implicats, que exerceixen diferents graus de competències i funcions respecte de la qualitat en el marc d'una responsabilitat conjunta. L'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (AQU Catalunya) n'és l'instrument estructural. Des de la dècada dels noranta i fins a l'actualitat les universitats assoleixen un paper molt actiu en matèria de qualitat. Dissenyen i aproven estratègies, destinen unitats orgàniques internes a l'assegurament de la qualitat, i apliquen metodologies d'avaluació i estàndards reconeguts internacionalment. L'AQU Catalunya és una eina impulsora i de suport a les universitats.

La LUC va donar un fort impuls no només a l'AQU Catalunya, sinó també a les polítiques de qualitat aplicables a les universitats. D'acord amb l'article 137, correspon a l'AQU Catalunya l'emissió de les acreditacions de recerca i recerca avançada, necessàries per accedir a un contracte de professorat agregat o de catedràtic o catedràtica. També li va atribuir l'avaluació de l'activitat desenvolupada pel personal investigador i la valoració dels mèrits individuals, docents i de gestió del PDI funcionari i contractat. Aquesta valoració té efectes en l'assignació dels complements retributius addicionals (art. 72 de la LUC).

L'any 2001, la LOU havia reconegut explícitament a les comunitats autònomes la competència per disposar dels seus propis òrgans de certificació, acredita-

ció i avaluació de la qualitat universitària i especialment del seu professorat. Aquesta fou una de les qüestions irrenunciables presentades pel Grup Català al Congrés durant el procés de discussió i esmenes. La llei bàsica reconeix a l'article 31 la possibilitat que les funcions d'avaluació, certificació i acreditació puguin ser efectuades pels òrgans d'avaluació que les comunitats autònomes determinin per llei, en l'àmbit de les seves respectives competències, i sens perjudici de les que exerceixin altres agències d'avaluació de l'Estat o de les comunitats autònomes. La incorporació d'aquesta regulació a la llei estatal va contribuir a reconèixer i consolidar l'activitat que, de manera ininterrompuda, havia desenvolupat l'AQU Catalunya des de la seva creació com a consorci pel Decret 355/1996, de 29 d'octubre, i que havia estat pionera a l'Estat espanyol en molts aspectes.

El nou enfocament en la promoció i l'avaluació de la qualitat universitària aportat per la LUC podria quedar resumit en els principis de coordinació, cooperació i col·laboració entre tots els agents, i en l'establiment de vincles amb altres agències autonòmiques, estatals i internacionals, especialment les europees. Aquests principis permeten que, en major o menor grau, les seves activitats puguin ser reconegudes i considerades entre si, sempre que garanteixin un nivell de qualitat i rigor en l'avaluació anàleg i l'aplicació de paràmetres objectius homologables a Europa i tècnicament acceptables. Les activitats d'aquestes agències, però, han de ser expressament reconegudes per l'AQU Catalunya. Recordem que aquesta és una de les qüestions que foren impugnades davant del TC en el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 3280-2003 contra determinats articles de la LUC.

La defensa de les competències de la Generalitat en polítiques de qualitat universitària tampoc no ha estat senzilla. El Govern de la Generalitat ja havia presentat un conflicte positiu de competències contra el Pla Nacional d'Avaluació de la Qualitat de les Universitats l'any 1996, per considerar que vulnerava les competències assumides per la Generalitat, del qual va desistir amb posterioritat perquè va considerar que la LOU reconeixia competències d'avaluació a les comunitats autònomes en aquest àmbit concret.⁶¹

61. Conflicte positiu de competències núm. 1051-1996, sobre el Reial decret 1947/1995, d'1 de desembre, pel qual s'estableix el Pla Nacional d'Avaluació de la Qualitat de les Universitats. Per un escrit del Gabinet Jurídic de la Generalitat al TC en va desistir, i per la Interlocutòria del TC de 16 de novembre de 2004 es va acordar el desistiment.

Quan es va aprovar la LUC, les accions relatives a la qualitat universitària havien estat objecte de conflictivitat constitucional en alguns dels recursos d'inconstitucionalitat que es van presentar contra la LOU⁶² i que afectaven aspectes relatius a la intervenció de l'ANECA, que és l'única agència competent sobre el PDI funcionari. La seva avaluació esdevé decisiva en l'accés a la funció pública universitària. La part recurrent manifestava que l'avaluació positiva de l'ANECA o òrgan anàleg de les comunitats autònomes, com a requisit previ a la contractació del professor o professora, implicava una ingerència en l'autonomia universitària i que era una acció innecessària i desproporcionada per a la finalitat relativa a assegurar la qualitat del professorat. Anys després, la STC 131/2013, de 5 de juny, va desestimar aquesta al·legació en considerar que la intervenció externa d'una entitat d'avaluació no incideix en la contractació del professorat, que correspon a la universitat, perquè es tracta d'un requisit de comprovació de la seva idoneïtat en la línia del que s'està fent a Europa.

Una de les dificultats que van trobar les agències autonòmiques i especialment la catalana, molt activa, fou l'ànim expansiu de l'Estat a l'hora de dotar de competències l'ANECA, que es va manifestar quan es va aprovar el Reial decret 1052/2002, d'11 d'octubre, pel qual es regula el procediment per a l'obtenció de l'avaluació de l'ANECA i de la seva certificació, a l'efecte de la contractació de PDI universitari. El Govern de la Generalitat va plantejar el

62. És destacable el Recurs d'inconstitucionalitat 1725-2002 contra diversos preceptes de la LOU interposat pels grups parlamentaris Socialista, Mixt i Federal d'Esquerra Unida, en el qual es discuteix l'abast de les competències de l'ANECA i d'altres agències o òrgans d'avaluació externa de les comunitats autònomes, en l'accés a PDI, i que es va dirimir molt temps després en la STC 131/2013, de 5 de juny, en especial, el FJ 8. b). A títol informatiu, destaquem que la Generalitat va presentar un recurs contenciós administratiu davant del Tribunal Superior de Justícia de Madrid (TSJM) contra la Resolució de la Direcció General d'Universitats del Ministeri d'Educació i Ciència, de 18 de febrer de 2005, que modificava diversos aspectes del procediment de presentació de sol·licituds d'avaluació o informe a l'ANECA per a la contractació de PDI, atès que va considerar que alterava el model de professorat de la LUC i afectava les competències de l'AQU Catalunya. La Resolució establia de manera pràcticament general que els professors pertanyents als cossos docents universitaris o que posseïen l'habilitació necessària per accedir-hi s'entenen qualificats "automàticament" per ser contractats en les diferents figures contractuals de la LOU, sense necessitat de sol·licitar l'avaluació. La Generalitat al·legava la necessitat d'avaluació positiva prèvia, sense excepcions. En el moment de dictar-se sentència, el procediment d'habilitació havia estat substituït pel d'acreditació, però la Sentència del TSJM núm. 390/2009, de l'11 de març, que va desestimar el recurs interposat per la Generalitat de Catalunya, va considerar conforme a llei l'esmentat automatisme aplicable al PDI funcionari.

conflicte positiu de competències núm. 1130-2003, de 17 de maig, perquè va considerar que l'Estat incorria en incompetència en l'atribució de funcions executives a l'ANECA amb efectes sobre tot el territori, quan aquestes funcions haurien de correspondre plenament a l'agència catalana, sens perjudici dels principis de cooperació i col·laboració apuntats. Aquestes funcions, l'any 2003, foren efectivament atribuïdes per la LUC a l'AOQ Catalunya. El conflicte fou resolt per la STC 107/2014, de 26 de juny, que va declarar la constitucionalitat d'un model de convivència, derivada de la naturalesa de la competència compartida, entre un model comú per al professorat que aspiri a l'exercici en qualsevol universitat espanyola i un model propi en l'àmbit autonòmic, en virtut del qual la Generalitat de Catalunya pot establir el procediment d'acreditació del professorat que el capaciti per a l'exercici professional en les universitats catalanes. Feta aquesta consideració, el TC manifesta que l'establiment d'un mecanisme de coordinació que permeti dotar d'efectes generals en tot el territori les avaluacions i les acreditacions fetes per l'AOQ Catalunya s'hauria de constituir d'acord amb l'article 31.3 de la LOU.⁶³ A la pràctica, aquest règim de cooperació s'ha anat consolidant, i la col·laboració entre agències autonòmiques, l'ANECA i agències o entitats internacionals d'avaluació i certificació és una de les activitats que l'AOQ Catalunya desenvolupa en el seu pla de treball.

Una altra qüestió que va generar conflictivitat fou la relativa a l'avaluació dels plans d'estudis i de les seves modificacions. El Reial decret 1393/2007, de 29 d'octubre, pel qual s'estableix l'ordenació dels estudis universitaris, atribuïa a l'ANECA aquestes avaluacions. Aquest fet va motivar la interposició per part del Govern de la Generalitat del conflicte positiu de competències núm. 675-2008, perquè considerava que aquesta funció era competència de la Generalitat de Catalunya. Posteriorment, amb la modificació de l'esmentada disposició estatal operada pel Reial decret 867/2010, de 2 de juliol, es va preveure la possibilitat que els òrgans d'avaluació de les comunitats autònomes, que complien amb els criteris i estàndards de qualitat de l'ENQA, poguessin avaluar els plans d'estudis de les universitats.⁶⁴ L'AOQ Catalunya els complia i des de llavors és l'agència competent per a l'avaluació dels plans d'estudis de les universitats catalanes en el marc del seu procediment de verificació,

63. STC 107/2014, de 29 de juny, en especial el FJ 7.

64. Estàndards i directrius per a l'assegurament de la qualitat en l'espai europeu d'educació superior (<https://enqa.eu>).

fet que va motivar que la part catalana desistís del conflicte de competències que s'havia interposat.

La presència internacional de l'AQU Catalunya ha estat molt rellevant. És membre fundadora de l'ENQA i, després de superar la primera avaluació externa internacional coordinada per aquesta associació l'any 2007, en va assolir l'estatus de membre de ple dret.⁶⁵

L'ENQA difon informació, experiències i bones pràctiques en matèria de control de la qualitat de l'ensenyament superior a les agències de qualitat i a les autoritats i les institucions públiques d'ensenyament superior de l'EEES. L'ENQA requereix que les agències que en formen part com a membre de ple dret siguin avaluades com a mínim cada cinc anys, per tal de verificar que es compleixen els criteris requerits per poder mantenir aquest estatus.⁶⁶

El marc regulador de l'AQU Catalunya el configura la Llei 15/2015, del 21 de juliol, que determina que la seva finalitat és “promoure i garantir la qualitat de l'educació superior, d'acord amb els estàndards acadèmics i socials internacionals i europeus”, i “proporcionar als agents de l'educació superior criteris i referents per assolir els màxims estàndards de qualitat en el compliment de llurs funcions, tot atenent l'interès que la societat té per una educació superior de qualitat”. La nova formulació de l'AQU Catalunya afecta les seves funcions i la composició dels òrgans de govern, d'avaluació i d'acreditació; reforça la seva independència, i es fa ressò de les recomanacions resultants de les avaluacions externes efectuades periòdicament per l'ENQA.

El reconeixement internacional de l'AQU Catalunya ha enfortit la importància de la seva activitat d'avaluació, acreditació i certificació, i li ha atorgat una capacitat, reconeguda externament, com a agència avaluadora en

65. L'any 2012, l'AQU Catalunya va estar sotmesa novament a una avaluació externa internacional per part de l'ENQA, que va concloure que complia amb els estàndards europeus i amb les disposicions fixades per aquest organisme per continuar com a membre de ple dret d'aquesta associació durant el quinquenni 2012-2017. Actualment es troba en un nou procés d'avaluació (<http://www.aqu.cat>).

66. L'AQU Catalunya forma part del European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR) (2008), la International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE) (1998), el European Consortium for Accreditation (ECA) (2009) i també de la Red Española de Agencias de Calidad Universitarias (REACU) (2006). L'AQU Catalunya ha estat la primera agència de qualitat europea certificada amb la norma ISO.

qualsevol país que pertanyi a l'EEES o que apliqui els estàndards europeus, sempre que sigui compatible amb les legislacions corresponents. Aquesta Llei 15/2015, del 21 de juliol, té la voluntat de facilitar que l'AQU Catalunya s'adapti als nous escenaris que derivin de l'evolució de la cultura de la qualitat; afavoreixi la innovació en la docència, la recerca i la gestió universitària, i sigui un referent com a creadora de coneixement en aquest àmbit, exportable també a altres sectors. L'AQU Catalunya ha d'esdevenir la institució de referència en el manteniment actualitzat dels conceptes de qualitat i d'excel·lència, que han de caracteritzar el sistema universitari i d'educació superior de Catalunya presents i futurs, alineant-se en l'entorn internacional i escoltant amb atenció les necessitats del sector i del conjunt de la societat.⁶⁷

L'AQU Catalunya també desenvolupa una funció important en els sistemes d'indicadors i d'informació impulsats per l'Administració de la Generalitat, juntament amb les universitats, com són el sistema d'informació universitari UNEIX⁶⁸ i l'eina de seguiment de titulacions oficials WINDDAT,⁶⁹ tots ells instruments necessaris per al disseny de noves polítiques en matèria d'universitats i recerca, i d'interès general per a tots els agents del sistema. Un altre aspecte clau són els estudis d'inserció professional elaborats per l'AQU Catalunya en col·laboració amb els consells socials de les universitats públiques, les universitats privades i els centres adscrits, i les dades contingudes en el sistema UNEIX. El darrer ha estat publicat l'any 2017.

4.3. La relació entre la universitat i l'empresa. Breu referència al Pla de Doctorats Industrials

El Pla de Doctorats Industrials és una de les iniciatives recents de foment impulsat per la Generalitat juntament amb les universitats.⁷⁰ Consisteix en l'atorgament d'ajuts a universitats, centres de recerca, fundacions hospitalàries i empreses per al desenvolupament de projectes de doctorat industrial en qualsevol àmbit de coneixement i en qualsevol sector empresarial. El Pla

67. *AQU Catalunya, 10 anys de compromís amb la qualitat universitària*. AQU Catalunya.

68. Bravo-Pijoan, "Uneix", 363-368.

69. Álvarez, i Gassiot, "Winddat, una eina per al seguiment de les titulacions oficials".

70. Per a més informació: <https://doctoratsindustrials.gencat.cat>.

parteix de l'experiència de dos models de referència en l'àmbit europeu: les Conventions Industrielles de Formation par la Recherche (CIFRE), actiu a França des dels anys vuitanta, i l'Industrial PhD Program, actiu a Dinamarca des del 1988.

El projecte de recerca doctoral es desenvolupa en el marc estratègic d'una empresa i, alhora, en el si d'un grup de recerca d'una universitat pública o privada, centre de recerca o fundació hospitalària, en el qual la persona doctoranda duu a terme la seva formació investigadora fins a la tesi doctoral. Les entitats de l'entorn empresarial i acadèmic signen un conveni de col·laboració per al desenvolupament del projecte de doctorat industrial.⁷¹

En les cinc edicions efectuades des de l'any 2012, s'han iniciat 437 projectes amb la col·laboració de 437 empreses o institucions de diferents dimensions i àmbits, juntament amb les universitats, els centres de recerca i les altres institucions. La inversió publicoprivada associada al Pla és de 60,6 milions d'euros, dues tercers parts dels quals provenen del sector privat. La primera avaluació d'impacte del Pla de Doctorats Industrials ha estat positiva, atès que augmenta l'ocupabilitat dels doctors i genera beneficis directes tant per a les universitats com per a les empreses.⁷²

5. Apunt final

La breu exposició feta sobre les polítiques pròpies de Catalunya en matèria universitària, enfocada només en els àmbits materials de més rellevància jurídica i, per tant, incompleta, ens porta a fer algunes reflexions.⁷³

1. La primera és constatar que Catalunya des de l'inici de la democràcia ha treballat per consolidar un espai propi en matèria d'universitats. La Generalitat i les universitats han hagut de superar dificultats per bastir un sistema propi que, en no poques ocasions, ha entrat en controvèrsia competencial amb l'Estat. Catalunya ha intervingut en nombrosa conflictivitat

71. Córdoba, i Huertas, "El Pla de Doctorats Industrials".

72. Segons les dades disponibles a la Secretaria d'Universitats i Recerca (Gabinet Tècnic).

73. Per aprofundir-hi, vegeu: Vilalta, *Construint la Catalunya del coneixement*, que incorpora informació detallada i xifres d'interès.

constitucional. Construir un espai legal i doctrinal per donar solidesa a aquestes polítiques ha estat una tasca constant i complexa i, actualment, encara insuficient.

2. La segona és posar de manifest que s'han prioritzat polítiques encaminades a impulsar i fomentar plans, programes i actuacions centrades en els àmbits següents:

a) El professorat universitari contractat com a model propi del sistema universitari de Catalunya, amb el disseny d'unes categories i una carrera contractual que no és substitutiva de la funcionarial i que hauria de ser plenament equiparable en funcions, representació i participació al professorat dels cossos estatals. El PSH n'és un dels instruments jurídics impulsors.

b) La qualitat i la millora contínua del servei universitari i del PDI, sigui quina sigui la seva vinculació amb la universitat. En aquesta qüestió, les universitats i l'AQU Catalunya, com a òrgan extern de garantiment de la qualitat, tenen una funció primordial. La qualitat ha esdevingut una de les prioritats de tots els agents del sistema i tot fa pensar que continuarà sent així. La importància de la qualitat universitària és reconeguda per la comunitat acadèmica i per la societat en general. Recordem que l'EAC 2006 explicita per primera vegada aquesta competència.

c) Les beques i els ajuts a l'estudi universitari, que són encara objecte de reclamació de transferència per part de l'Estat, amb la dotació econòmica que garanteixi el compliment de les seves finalitats, i que, malgrat les sentències del TC favorables a Catalunya, encara no s'ha materialitzat. El programa de beques Equitat, impulsades per l'Administració de la Generalitat i les universitats, complementari a l'estatal, contribueix a pal·liar part dels desajustos del règim general de beques i ajuts, que requereix ser modificat en profunditat atenent les característiques socials i econòmiques de Catalunya i de la resta del territori. Les beques Equitat, però, són insuficients per cobrir les necessitats dels estudiants de manera vinculada a la política de preus públics aplicables a les universitats de Catalunya. La reclamació de les beques a l'Estat, la reformulació de les beques Equitat i la fixació dels preus públics universitaris haurien de ser polítiques complementàries, adreçades a l'assegurament de l'accés als estudis universitaris sense que les condicions econòmiques en siguin un impediment. Les iniciatives del Govern en aquestes qüestions tampoc no

poden quedar desvinculades del finançament universitari, també necessitat de reflexió i reforma.⁷⁴

d) La gestió de plans i programes de foment en matèria d'universitats i recerca mitjançant l'AGAUR, com a agència altament especialitzada, que des de l'any 2005 ha gestionat les beques i els ajuts a l'estudi de caràcter general per conveni amb l'Estat, i que també gestiona les beques Equitat i les convocatòries públiques adreçades al foment de la recerca. L'AGAUR també ofereix serveis de gestió de convocatòries públiques a altres departaments de l'Administració de la Generalitat.

e) La coordinació i la cooperació interuniversitària, especialment a través del CIC i del CSUC com a instruments eficients i adequats en matèria universitària per a l'adopció de decisions col·legiades i per a la gestió conjunta, especialment útil en una competència compartida. Els principals programes s'articulen en el seu desenvolupament mitjançant convenis entre les institucions implicades. És el cas del PSH, d'ICREA Acadèmia i del Pla de Doctorats Industrials.

3. La tercera constatació és que Catalunya disposa d'un sistema universitari consolidat, amb activitat científica d'impacte internacional, que caldrà preservar i enfortir des de la cooperació, la mobilitat, la flexibilitat i la interactivitat europea i global, i que requereix la permeabilitat entre els diferents agents. Aquests principis haurien de tenir, també, una plasmació en el marc legal futur que permeti que les universitats disposin d'un règim jurídic que eviti la burocràcia innecessària. Les polítiques públiques amb impacte sobre les universitats haurien de ser avaluables, revisables i modificables i, a criteri nostre, s'haurien de sustentar cada vegada més en formes jurídiques de cooperació i col·laboració entre els diferents agents des de la planificació fins a l'avaluació.

4. La reflexió quarta ens porta a considerar la importància de mantenir una reflexió crítica, capaç de reconèixer les febleses i les fortaleses del sistema i d'encetar les reformes necessàries, que no s'haurien de demorar més enllà del temps requerit per a la seva formulació i per assolir el consens necessari per bastir-les. Aquestes reformes haurien d'incloure la revisió del finançament

74. Mas-Colell, "El demà de les universitats catalanes" i "La universitat no pot esperar més".

universitari, en termes de garantia d'un servei públic de qualitat ofert per unes universitats internacionalment competitives, especialment en època de contenció de la despesa pública.

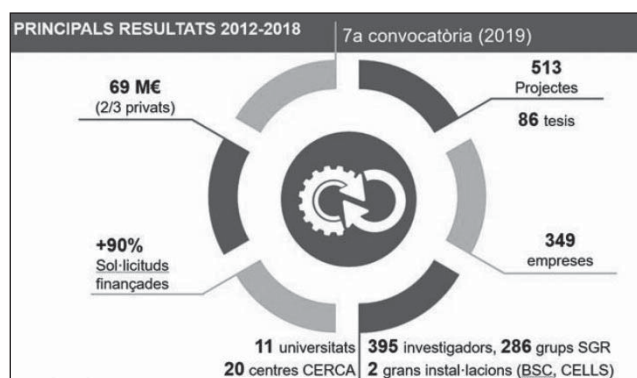
L'exercici de les competències de la Generalitat sobre les universitats contribueix a definir les polítiques universitàries i el model de sistema universitari de Catalunya. Coadjuven amb les universitats i tenen com a finalitat la millora del servei públic universitari. La consideració final ens porta a preguntar-nos per què han estat necessàries algunes d'aquestes polítiques específiques. Pot la universitat en el seu àmbit d'autonomia actual resoldre de manera eficient totes les necessitats i mancances que té? Disposa dels instruments adequats? Una part de les respostes sembla clara. No ho pot fer sense un major finançament públic i també privat, com a resultat del compromís mutu entre la universitat i la societat. Aquesta, però, no sembla l'única raó. Un marc jurídic bàsic descontextualitzat i necessitat de reforma, una capacitat legislativa amb importants limitacions a Catalunya, un model de governança universitària que dificulta l'adopció de decisions estratègiques, determinades inèrcies estructurals, una autonomia universitària que ha anat quedant limitada, un sistema fiscal que no considera la universitat de manera prioritària i un sector públic amb greus problemes de finançament, són alguns dels elements que obstaculitzen la dinàmica universitària. Són dificultats que es poden afrontar amb accions i programes conjunts entre tots els agents implicats, però que no poden ser substitutius de reformes estructurals més sòlides de caràcter jurídic i econòmic.

6. Annexos

Alguns indicadors actuals per programes

Programa Serra Húnter		
Procedència dels membres de les comissions de selecció (2016-2018, 189 comissions)		
De la universitat convocant	21,2%	
D'universitats de l'Estat	25,4%	
D'universitats estrangeres	53,3%	
Convocatòria 2018		
Concursos	134	
Sol·licituds rebudes	2.491	
Mitjana de sol·licituds per contractació	18,6	
Sol·licituds rebudes per concurs	Concursos	
Cap sol·licitud	1	1
Entre 1 i 5 sol·licituds	14	14
Entre 6 i 10 sol·licituds	24	24
Entre 11 i 25 sol·licituds	64	64
Més de 25 sol·licituds	31	31
Total	134	134

Programa de Doctorats Industrials



Distribució dels informes de professorat emesos per l'AQU Catalunya

Període 2003-2018	Lector	Agregat/ada	Catedràtic/a
Favorable	6.619	4.069	1.357
Desfavorable	3.778	2.963	808
% favorable	63,7 %	57,9 %	62,7 %
% desfavorable	36,3 %	42,1 %	37,3 %

Ref.: dades obtingudes d'UNEIX i Joan Francesc Córdoba, tècnic de l'Àrea de Suport a la Planificació. Gabinet Tècnic de la Secretaria d'Universitats i Recerca.

Bibliografia i documentació

- Agència de Qualitat per al Sistema Universitari de Catalunya. *AQU Catalunya, 10 anys de compromís amb la qualitat universitària*. Barcelona, 2017.
- . *L'impacte de les avaluacions a les universitats catalanes (1996-2002)*. Barcelona, 2004.
- Álvarez Ramos, Carina, David Gassiot Andreu. “Winndat, una eina per al seguiment de les titulacions oficials”. *El Butlletí. Publicació bimestral d'AQU Catalunya*, n. 59 (març de 2012).
- Arlegui Duatis, Laura. “Els pressupostos de les universitats públiques de Catalunya: evolució dels darrers anys i apunts per a l'anàlisi”. *Memòria Econòmica de Catalunya. Especial relació universitat-empresa*. Consell General de Cambres de Catalunya, 2017.
- Barceló Serramalera, Mercè. “La doctrina de la Sentència 31/2010 sobre la definició estatutària de les categories competencials”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial sentència sobre l'Estatut (2010)*: 251-257.
- Bravo-Pijoan, Joan. “Uneix, el sistema de informació interuniversitari de Catalunya”. *El Profesional de la Informació*, v. 22, n. 4 (2013).
- Comissió de Reflexió sobre el Futur de l'Àmbit Universitari Català. *Per un nou model d'universitat*, 2001.
- Consell General de Cambres de Catalunya. *Memòria Econòmica de Catalunya. Especial relació universitat-empresa*, 2017.
- Córdoba, Francesc; Antonio Huertas. “El Pla de Doctorats Industrials de la Generalitat de Catalunya”. A: Fundació Jaume Bofill. *Reptes de l'Educació a Catalunya. Anuari 2015. La formació doctoral en la societat del coneixement: situació actual i nous reptes de futur*. 2015, 19-32.

- Corretja Torrens, Mercè. “Els efectes de la Sentència sobre la definició estatutària de les competències: La ‘devaluació’ jurídica dels estatuts d’autonomia”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial sentència sobre l’Estatut (2010): 278-283.
- Embid, Antonio. “Los flexibles límites de la autonomía universitaria. A propósito del Plan Serra Húnter de la Comunidad Autónoma de Cataluña”. *El Blog de Studia XXI. Universidad* (11 de febrer de 2019).
- Grau Corominas, Encarnació. “Les competències en matèria d’universitats i en matèria de recerca, desenvolupament i innovació tecnològica a l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006”. *Coneixement i Societat. Revista d’Universitats, Recerca i Societat de la Informació*, n. 12 (2006): 108-119.
- Lladó Martínez, Albert. *La universitat pública de Catalunya. Reptes jurídic-organitzatius i de govern*. Barcelona: Atelier, 2017.
- Maluquer Amorós, Salvador, Anna Tarrach Colls. “El Pla d’inversions universitàries de la Generalitat de Catalunya per al període 2001-2006”. *Nota d’Economia*, n. 73 (2n quadrimestre, 2002): 69-79.
- Martí Torres, Roser, Encarnació Grau Corominas. “El règim jurídic del personal docent i investigador contractat, regulat a la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d’universitats de Catalunya, en el context del nou Estatut d’autonomia de Catalunya i de la modificació de la Llei orgànica d’universitats”. *Coneixement i Societat. Revista d’Universitats, Recerca i Societat de la Informació*, n. 13 (2007): 56-91.
- . “L’evolució del règim general de foment de l’estudi en el sistema educatiu espanyol i el traspàs de les beques i dels ajuts a la Generalitat de Catalunya”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 13 (2011): 287-340.
- Martín Alonso, Gerard. “Comentaris de jurisprudència constitucional. Tribunal Constitucional i crisi de l’Estat de les autonomies: la doctrina constitucional durant l’any 2016”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 25 (abril de 2017): 166-213.
- Mas-Colell, Andreu. *Els camins europeus de Catalunya. La Universitat*. Barcelona: Departament d’Universitats, Recerca i Societat de la Informació. Generalitat de Catalunya, 2002 (“Parlaments”, 16).
- . “La universitat no pot esperar més”. *Diari ARA* (4 de febrer de 2018).
- . “El demà de les universitats catalanes”. A: *Construint la Catalunya del coneixement (1985-2015). Tres dècades que han transformat el país des de les universitats i la recerca científica*. Barcelona: Editorial UOC, 2019, 381-387.
- Pacte Nacional per a la Recerca i la Innovació*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 21 d’octubre de 2018.

- Pallarols, Esther, Santiago Lacruz, Josep Ribas. "El model de distribució del finançament de les universitats públiques catalanes". *Coneixement i Societat. Revista d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació*, n. 1 (2003): 104-113.
- Prujà Noé, Jesús Maria. *La gestió i la comunicació en l'accés a les universitats de Catalunya*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Comunicació Audiovisual i de Publicitat, 2004.
- Serra Hünter Programme. *Document Consell Assessor Pla Serra Hünter*. Reunió anual 27 de juny de 2019. (serrahunter@gencat.cat).
- Vilalta, Josep Maria (coord.). *Llibre blanc de la universitat de Catalunya. Estratègies i projectes per a la universitat catalana*. Barcelona: Associació Catalana d'Universitats Públiques, 2008.
- Vilalta, Josep Maria (dir.). *Construint la Catalunya del coneixement (1985-2015). Tres dècades que han transformat el país des de les universitats i la recerca científica*. Barcelona: Editorial UOC, 2019.
- Vilalta, Josep Maria; Francesc Solà. "L'avaluació de la gestió i dels serveis universitaris. Creixement i processos de canvi en el sistema universitari català". A: Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya. *L'impacte de les avaluacions a les universitats catalanes*. Barcelona: 2004, 239-270.

Conflictivitat competencial de la Generalitat

Sentències del Tribunal Constitucional

- STC 141/2018, 20 de desembre (PSH).
- STC 95/2016, de 12 de maig (RD de beques).
- STC 84/2016, de 28 d'abril (RDL 14-2012 de mesures urgents en educació).
- STC 25/2015, de 19 de febrer (RD beques del MEC).
- STC 107/2014, 26 de juny (avaluació d'ANECA, contractació de PDI).
- STC 27/2014, de 13 de febrer (FP dual).
- STC 213/2013, de 19 de desembre (cossos docents no universitaris).
- STC 25/2013, de 31 de gener (FP).
- STC 207/2012, 14 de novembre (PAAU).
- STC 31/2010, de 28 de juny (EAC).
- STC 212/2005, de 21 de juliol (Ordre de beques del MEC d'educació especial).
- STC 188/2001, de 20 de setembre (RD de beques del MEC).
- STC 131/1996, 11 de juliol (RD 557/1991 de creació de centres).

STC 90/1992, de 11 de juny (Recerca).

STC 235/1991, 12 de desembre (RD de règim de professorat universitari).

STC 6/1982, 22 de febrer (alta inspecció a Catalunya i el País Basc en ensenyament no universitari).

Conflictes de competència dels quals van desistir:

Conflicte positiu de competències núm. 675-2008, en relació amb el Reial decret 1393/2007, de 29 d'octubre, pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments universitaris oficials (Interlocutòria TC 40/2014, d'11 de febrer, per la qual s'acorda el desistiment).

Conflicte positiu de competències núm. 1051-1996, en relació amb el Reial decret 1947/1995, d'1 de desembre, que estableix el Pla Nacional d'Avaluació de la Qualitat de les Universitats (Interlocutòria TC 450/2004, de 16 de novembre, per la qual s'acorda el desistiment).