

# ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

José Plana Plana\*

## I. LA UNIVERSIDAD. SU AUTONOMÍA

### I.1. Concepto, naturaleza y contenido

Estudiar los órganos de gobierno de la universidad obliga previamente a un análisis, siquiera sea somero, del propio concepto de universidad y de sus notas más características en la actualidad.

Desde sus orígenes en el siglo XII la universidad ha experimentado notables cambios, aunque siempre ha conservado un estatuto singular y diferenciado que la ha caracterizado como *sedes sapientiae*.

En sus primeras definiciones, que encontramos en Las Partidas, como ayuntamiento de maestros y escolares, aparecen características de lo que hoy denominamos su naturaleza jurídica.

Estas agrupaciones de maestros y escolares cobran protagonismo conforme avanzan los tiempos, adquieren mayor entidad y reciben reconocimiento oficial, siendo investidas de la condición de universidad, mediante un acto fundacional por el papado, el príncipe o las ciudades<sup>1</sup>.

La universidad, hoy en nuestro país, puede ser definida como un ente institucional atípico con autonomía constitucionalmente garantizada<sup>2</sup>.

\* Universidad de Murcia.

<sup>1</sup> Chaves García, J. R. (1993): *Organización y gestión de las universidades públicas* (Barcelona, PPU).

<sup>2</sup> Gurrea Casamayor, Fernando: Las universidades públicas ante el nuevo régimen de lo contencioso-administrativo, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14, junio 1999.

Dos caracteres destacan en esta idea de universidad: el primero, el ser un ente público y, como tal, estar sometido al régimen jurídico público y formar parte de la Administración, como prestadora de un servicio público, el de la educación superior, que realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación (art. 1 LRU). El segundo carácter es la autonomía garantizada por la Constitución española de 1978 («se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca»), (art. 27.10 CE).

La autonomía se ha definido en la Ley orgánica 11/83, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (BOE 1 septiembre), que en adelante denominaremos LRU. La autonomía de la universidad no es absoluta, ningún derecho lo es, sino que todos están recíprocamente limitados en el ordenamiento jurídico. La Constitución garantiza la autonomía universitaria considerándola un derecho fundamental que, como tal, sólo puede ser regulado por ley orgánica que deberá respetar, en todo caso, su contenido esencial (arts. 53.1 y 81.1 CE). La protección de este derecho puede ser pedida ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

La actividad de la universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación (art. 20 CE), de estudio (art. 27.1 CE); la autonomía exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad; la libertad académica es, pues, principio, pero también límite de la autonomía universitaria.

La libertad académica, constituida por las libertades de cátedra, de investigación y de estudio, es una libertad individual y tiene una traslación o equivalencia a nivel colectivo o institucional: la autonomía universitaria. Esta es un verdadero derecho fundamental, que corresponde a la universidad como tal, como ente, como persona jurídica<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La autonomía universitaria como derecho fundamental y como garantía institucional puede estudiarse en López-Jurado Escribano, F. de B. *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, con abundante bibliografía y jurisprudencia; también Leguina Villa, J. *La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en Boletín de Información universitaria, Consejo de Universidades, Madrid, diciembre 1989.

El Tribunal Constitucional lo ha puesto de manifiesto con gran precisión y lucidez:

«y si la protección de estas libertades en su vertiente individual de libertad de cátedra y de libertad de enseñanza está garantizada directamente por la Constitución en los arts. 20.1 c) y 27.1, respectivamente, lo está también en su vertiente colectiva o institucional a través de la autonomía universitaria...» (STC 26/87, de 27 de febrero)<sup>4</sup>.

Para cumplir el servicio público de la educación superior, que le corresponde y que realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación, la universidad desempeña, al servicio de la sociedad, funciones de creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura; la preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística; el apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas.

La actividad de la universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio; este fundamento de la autonomía universitaria es, al propio tiempo, límite de la misma (vid. al efecto el Preámbulo de la Ley). Límite de esa actividad autónoma es, además, el ejercicio de sus funciones en régimen de coordinación entre todas las universidades.

Hemos dicho que, previo al examen de los órganos de la universidad, era conocer su concepto y notas más características; pues bien, la autonomía universitaria, elemento central hoy del concepto de universidad, no puede terminar de definirse si no es al tiempo que se examinan algunos de sus órganos, singularmente el Consejo Social. Este órgano, novedoso en la regulación que hace la LRU, está íntimamente unido al concepto y naturaleza de universidad, desde el punto de vista doctrinal, habiendo llegado el debate hasta la propia sede del Tribunal Constitucional.

<sup>4</sup> De gran interés para el estudio de la autonomía universitaria hoy es la sentencia del TC 26/87, de 27 de febrero.

a) *El contenido en la LRU*

El contenido autónomo de la actividad y funciones de las universidades para el cumplimiento de sus fines comprende los siguientes aspectos:

a) Normativos y de gobierno: elaboración de sus Estatutos y demás normas de funcionamiento interno, elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración, creación de estructuras específicas que actúen de soporte de la investigación y la docencia, el establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras.

b) De gestión económica y patrimonial: elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.

c) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación, así como la expedición de sus títulos o diplomas.

d) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.

e) El establecimiento y modificación de sus plantillas, la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades.

b) *Los límites de la autonomía universitaria*

Hemos dicho que la autonomía universitaria es un derecho fundamental pero no un derecho absoluto; ningún derecho, sea fundamental o no, lo es.

«En concreto, la jurisprudencia constitucional ha admitido cuatro límites que resultan compatibles con el contenido esencial de dicha autonomía<sup>5</sup>.

1.º) Los derechos fundamentales de terceros; 2.º) la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras entre todas las universidades; 3.º) la concepción de la enseñanza superior como un servicio público y 4.º) la opción legislativa por un modelo funcional del profesorado universitario».

<sup>5</sup> Leguina Villa J., *op. cit.* *La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*.

## 1.2. La distribución de competencias en materia de universidades

La Ley otorga competencias en materia de universidades al Estado, las Comunidades Autónomas y las propias universidades<sup>6</sup>

La existencia de la autonomía universitaria supone conceptualmente que la propia universidad esté dotada de un determinado ámbito de actuación inmune a otros poderes públicos; por otra parte, la nueva distribución territorial del poder que realiza la Constitución, singularmente el Título VIII de la misma, ha determinado que los Estatutos de autonomía hayan asumido determinadas competencias en materia universitaria.

Este doble fundamento constitucional, la autonomía de las universidades y la distribución territorial del poder, derivada del Título VIII de la Constitución, producen esta atribución tripartita de las competencias en materia universitaria.

Los títulos competenciales del Estado en la materia son fundamentalmente los siguientes:

1.º) La existencia de un sistema educativo que los poderes públicos inspeccionarán y homologarán para garantizar el cumplimiento de las leyes (art. 27.8 CE).

2.º) La competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1 1.º).

3.º) La capacidad para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas...

4.º) La competencia para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (art. 149.1 30.ª CE).

<sup>6</sup> Vid. Embid Irujo, A. La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades autónomas, en *RAP* n.º 146, mayo-agosto 1998. Igualmente, González Hernández, A. La política universitaria en el contexto político de la autonomía española, en *Políticas de la Educación* (coordinador A. González Hernández), edit. Diego Marín, Murcia, 1999, pp. 325 y ss.

Las competencias autonómicas podemos agruparlas en aquellas referentes a la creación de la propia universidad y la autorización de su puesta en funcionamiento; autorización de nuevas Facultades, Institutos universitarios o nuevos estudios; aprobación de los Estatutos y sus modificaciones, si se ajustan a la legalidad vigente; participación en el Consejo de Universidades; nombramiento del Rector después de su elección por el Claustro universitario; fijación del número de miembros del Consejo Social y nombramiento de su presidente; fijar los precios públicos de las matrículas de los diferentes estudios conducentes a titulaciones oficiales con validez en todo el territorio nacional, dentro de los límites fijados por el Consejo de Universidades; puede intervenir para fijar el límite de los gastos en materia de personal, así como determinadas modificaciones presupuestarias.

### I.3. La LRU como ley para la reforma universitaria

La LRU reforma con detenimiento las bases del sistema universitario. Frente al modelo estatalista y centralista vigente, contempla la existencia de universidades privadas, la dependencia de las universidades de las Comunidades Autónomas, el modelo de universidad pública autónoma, e implanta una organización universitaria por departamentos frente a la tradicional de Facultades y Escuelas; crea el Consejo de Universidades.

La LRU no establece directamente un nuevo régimen de organización y funcionamiento de la universidad; es principalmente una ley para la reforma universitaria.

Esta es la posición que mantiene Souvirón Morenilla<sup>7</sup>:

«Ahora bien, siendo esta su finalidad inmediata (creación de un nuevo marco estructural que permitiera la posterior reforma de la universidad) y confiada en que el desarrollo de sus previsiones conduciría a los objetivos de fondo propugnados, deja la efectiva realización de los mismos en manos de una decisión ulterior de diversas instituciones; y así remite la definitiva regulación de diversos extremos —algunos de capital importancia— ya a los Estatutos de las universidades, ya a la decisión de las Comunidades autónomas, ya a la ulterior normación por el Estado mediante la vía legal o reglamentaria».

---

<sup>7</sup> *La Universidad española: claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1988, p. 123.

Durante la presentación del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, el Ministro Maravall manifestaba:

«... La Ley de Reforma universitaria constituye nada más, pero también nada menos, que un primer paso que abre el camino del proceso de reforma. Pero ésta, que tiene como prerequisite la Ley, no puede agotarse en ella: debe culminar con la propia autorreforma que la comunidad universitaria tiene que llevar a cabo, con el gradual y complejo desarrollo técnico y de adaptación de los planes de estudio, así como de los programas de investigación en curso»<sup>8</sup>.

El propio Ministro era consciente de que la LRU solamente significaba un primer paso del proceso de reforma, porque una ley no puede conseguir por sí sola la reforma de la universidad, lugar donde coinciden, como ya vimos, las competencias del Estado, de la Comunidad Autónoma y de la propia universidad, constitucionalmente autónoma. Ninguna ley por sí sola pueda transformar una realidad tan compleja como la universitaria, sino en el curso de su progresiva incidencia<sup>9</sup>.

El proceso de reforma se ha desarrollado principalmente a través de los diversos reglamentos dictados por el Estado y por los Estatutos de las universidades; unos y otros han apostado por el sistema y lo han ido desarrollando; también hay que tener en cuenta que diversas Comunidades Autónomas han dictado disposiciones en la materia de diversa índole, principalmente para regular el Consejo Social y la coordinación universitaria<sup>10</sup>.

Las normas estatales de desarrollo de la LRU en unos casos obedecen a la competencia general reconocida al Estado en la disposición final primera de la LRU, tal es el caso del RD 1888/84, de 26 de septiembre (regulación de los concursos a las

<sup>8</sup> Cfr. *Reforma universitaria. Trabajos parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, p. 223. En el mismo sentido, José M.<sup>a</sup> Maravall *La reforma de la enseñanza*, Barcelona, Laia, 1984.

<sup>9</sup> «Por ello, la Ley de Reforma Universitaria es muy poco reglamentista y es, por el contrario, una ley abierta. De otro modo, se hubiera cometido el error de imponer un marco uniforme y homogéneo sobre una realidad fundamentalmente heterogénea». *Trabajos parlamentarios...*, cit. p. 224.

<sup>10</sup> Una recopilación normativa muy importante puede verse en la obra de A. Embrid Irujo y F. Gurea Casamayor, *Legislación universitaria*, Tecnos, 7.<sup>a</sup> ed., Madrid 1999.

plazas de los cuerpos docentes universitarios), en otros son consecuencia de remisiones expresas de la LRU a una futura regulación<sup>11</sup>.

#### **1.4. Sobre la naturaleza de los estatutos de las universidades**

La universidad puede elaborar sus Estatutos y demás normas de funcionamiento interno [art. 3.2 a) LRU].

Reconoce la LRU a las universidades la competencia para elaborar sus propios Estatutos, capacidad de autonormación o autoorganización que no se agota en la redacción de los Estatutos, sino que se extiende a otras normas infraestatutarias.

Los estatutos, elaborados por el Claustro universitario, serán aprobados por la Comunidad Autónoma «si se ajustan a lo establecido en la presente Ley» (art. 12 LRU).

Dos cuestiones fundamentales derivan de estos conceptos iniciales, a saber: contenido de los estatutos y naturaleza de la aprobación de los mismos por la Administración educativa de carácter territorial.

En cuanto a la primera cuestión estamos ante una potestad de autonormación entendida como la capacidad de un ente, la universidad, para dotarse de su propia

<sup>11</sup> Así, entre otros: creación de universidades, art. 5.3 LRU, desarrollado por RD 557/91, de 12 de abril; normas básicas para la definición de la estructura departamental, art. 8.4, RD 2360/84, de 12 de diciembre; regulación del Consejo Social, art. 14.3, Ley 5/85, de 21 de marzo (y diversas leyes de Comunidades Autónomas); Reglamento del Consejo de Universidades, art. 24.2, RD 552/85, de 2 de abril; regulación del acceso a la universidad, art. 25 LRU; establecimiento de los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios, art. 26.1, RD 1005/85, de 26 de junio, derogado y sustituido por RD 704/99, de 30 de abril; permanencia de los estudiantes en la universidad, art. 2; establecimiento de los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, art. 28, RD 1496/87, de 6 de noviembre; directrices generales comunes de los planes de estudio, art. 28, RD 1497/87, de 27 de noviembre (modificado posteriormente por varios Reales Decretos); establecimiento de las condiciones de convalidación o adaptación, arts. 30 y 32, RD 1267/94, que modifica el RD 1497/87, de 27 de noviembre; regulación de la homologación de títulos extranjeros, art. 32, RD 86/87, de 16 de enero; criterios básicos para la obtención del título de doctor, art. 31, RD 185/85, de 23 de enero, sustituido por RD 778/98, de 30 de abril; establecimiento del régimen retributivo del profesorado, art. 46, RD 989/86, sustituido por RD 1086/89, de 28 de agosto; establecimiento de las bases de los concertos entre las universidades y las instituciones sanitarias, disposición adicional 5.ª LRU, desarrollada por RD 1558/86, de 28 de junio.

norma de funcionamiento, de un ordenamiento específico y diferenciado, sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que aquél necesariamente ha de integrarse.

En relación con la segunda cuestión debe precisarse que la aprobación por la Comunidad Autónoma de los estatutos universitarios es exclusivamente un acto de control de legalidad; como pone de relieve la STC 26/87, no cabe un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria.

En definitiva, los estatutos universitarios, como ha puesto de relieve el Consejo de Estado en la doctrina de los Dictámenes a los Reales Decretos que aprobaron los primeros Estatutos y que después ha recogido y hecho suya la STC 55/89, «aunque tengan su norma habilitante en la LRU no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo; son reglamentos autónomos en los que plasma la potestad de autoordenación de la universidad en los términos que permite la ley». Por ello, continúa la STC 55/89:

«A diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de las leyes que para ser legales deben seguir estrictamente el espíritu y la finalidad de la ley habilitante que les sirve de fundamento, los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. Y, en consecuencia, sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal».

## **II. ÓRGANOS DE GOBIERNO**

### **II.1. Concepto, principios que los informan; clases**

Las universidades públicas son entes dotados de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines (art. 1 LRU). La atribución de personalidad constituye a las universidades en sujetos de derecho, en entes susceptibles de ser titulares de derechos y obligaciones. La condición pública deriva de su creación por un ente administrativo territorial (Estado o Comunidad Autónoma), de la finalidad del

interés general que persigue, gestión del servicio público de la educación superior y de la consiguiente atribución de poderes exorbitantes y sometimiento al Derecho público. Todo ello sin perjuicio del uso instrumental del Derecho privado para determinados negocios o gestión de derechos de naturaleza patrimonial.

Como tal ente jurídico-público actúa y manifiesta su voluntad como personalidad jurídica única (art. 3.4 Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común) a través de los diversos órganos de gobierno y administración que la integran (por más que resulte obvio debemos decir que los Departamentos, las Facultades o Servicios carecen de personalidad jurídica propia y diferenciada de la universidad que los integra).

La estructura orgánica de la universidad se inspira en los siguientes principios<sup>12</sup>:

— El pluralismo político (art. 1 CE), el derecho de profesores, padres y alumnos a intervenir en la gestión de los centros educativos (art. 27 CE) y el derecho de todos los interesados a participar en la actividad de los organismos públicos cuya función Participación de los diversos sectores de la comunidad universitaria en la composición de los órganos colegiados de gobierno universitario.

Este principio está recogido en la LRU, arts. 4 y 13.2, entre otros, y deriva de principios constitucionales como afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.

— Principio de inamovilidad de los órganos de gobierno.

Conforme a este principio se excluye la suspensión, cese o separación por causas no previstas en la ley o por decisiones de instancias administrativas ajenas a la universidad. Es decir, el cese de un órgano universitario sólo puede producirse por alguna causa tasada previamente establecida en el ordenamiento jurídico: renuncia, revocación, fallecimiento, incapacidad legal sobrevenida, sentencia firme, extinción del mandato o pérdida de las condiciones para ser elegido o designado.

— Principio de preeminencia de los órganos colegiados sobre los unipersonales.

Existe un doble mecanismo de actuación de este principio: por un lado, reservando las decisiones más relevantes a los órganos colegiados; por otro lado,

<sup>12</sup> J. R. Chaves, op. cit. p. 57 y ss.

facultando a estos para la designación o remoción de los órganos unipersonales (los órganos unipersonales suelen ser elegidos por un órgano colegiado y están sometidos a la censura del mismo).

— Principio de autonomía de cada universidad en el diseño de sus órganos.

Este principio está matizado por la existencia de unos órganos mínimos necesarios que vienen establecidos en la ley y que tienen que existir en todas las universidades.

Cada universidad puede autónomamente elaborar sus Estatutos y demás normas de funcionamiento interno, así como elegir, designar o remover sus órganos de gobierno y administración; no se cierra, pues, en los Estatutos la capacidad autoorganizativa de la universidad, sino que pueden existir órganos infraestatutarios.

La competencia es irrenunciable, se ejercerá por el órgano que la tenga atribuida como propia, salvo los casos de delegación, avocación o suplicencia previstos legalmente.

Clases de órganos de gobierno y administración:

Pueden clasificarse desde diversas perspectivas. Hay órganos generales, particulares y especializados, si atendemos a sus competencias; existen órganos legalmente necesarios y otros facultativos, que dependen de la voluntad de la universidad, pudiendo ser establecidos directamente por los Estatutos o posteriormente por normas inferiores; finalmente, hay órganos colegiados y unipersonales.

## II.2. Consejo Social

*A. Definición:* Es el órgano de participación de la sociedad en la universidad (art. 14 LRU)<sup>13</sup>. Está compuesto en sus dos quintas partes por miembros de la

<sup>13</sup> Sobre esta materia puede verse, entre otros, Martín Mateo, R. *Los Consejos Sociales en las universidades europeas, normativa y desarrollo comparados*. Conferencia pronunciada en el ciclo sobre Reforma de la Enseñanza Superior en España, en el Consejo de Universidades, abril, 1986, publicada en el texto *La Universidad y los Consejos Sociales*, Consejo de Universidades, Secretaría General, Madrid, 1986 y en la REDA n.º 48, octubre-diciembre 1985; también Tardío Pato, J.A. *El Derecho de las universidades públicas españolas*, dos volúmenes, PPU, Barcelona, 1994; Souvirón

Junta de Gobierno, elegidos por ésta entre los que deben estar el Rector, Secretario General y Gerente; las restantes tres quintas partes, de las que no podrá formar parte ningún miembro de la comunidad universitaria, por una representación de los intereses sociales, de acuerdo con lo establecido en una ley de la Comunidad Autónoma, que fijará el número total de miembros del órgano y preverá la participación de representantes de sindicatos y asociaciones patronales.

Corresponde al Consejo Social la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la universidad; en general, la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios, así como promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad.

Sobre el Consejo Social debemos detenernos en dos puntos: su origen y su naturaleza.

*B. Antecedentes:* los precedentes más próximos de un órgano parecido al Consejo Social, en nuestro Derecho se encuentran en el RD de 25 de agosto de 1926<sup>14</sup>.

En cada distrito universitario se crea un Patronato con el fin de constituir y organizar colegios mayores y mantener servicios benéfico-docentes. Estaba compuesto por representantes sociales, prelado de la diócesis y generosos benefactores de la universidad. No dió resultado.

Con el Decreto de 12 de julio de 1965 reaparecen los Patronatos universitarios con fines más amplios que en la regulación de 1926 y con una invocación a la sociedad de una aportación a la universidad moral y material que complete la del Estado. Sus fines serán auxiliar a la universidad en el cumplimiento de su tarea, hacer llegar a ella deseos y aspiraciones sociales y hacerse eco de propósitos y pretensiones de la universidad ante otros organismos e instituciones.

---

Morenilla, cit.; Martínez Ballarín, A. *El Consejo Social ¿Órgano de participación de la sociedad en la Universidad pública?* Comunicación a la Conferencia Sectorial de Secretarios Generales de Universidades, 6 y 7 de mayo de 1999. Universidad de Oviedo; Del Valle Pascual, J. M. y López Quevedo, M. *Los Consejos Sociales en el marco autonómico*, II Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria, celebrado en Murcia los días 11 al 13 de diciembre de 1996, publicación de la Universidad, Murcia, 1997; Embid Irujo, A. *Consejo Social*, en Enciclopedia Jurídica Básica, vol. I, Civitas, Madrid, 1995, pp. 1500 ss.

<sup>14</sup> Martínez Ballarín (1999).

Estaban compuestos por representantes de las corporaciones locales, colegios profesionales de rango universitario y representantes económicos. No funcionó.

La LGE (Ley General de Educación y Financiación de la reforma educativa de 4 de agosto de 1970) define a los Patronatos como «órganos de conexión entre la sociedad y la universidad». Estaba compuesto por personalidades representativas, nombradas por el Ministro del ramo a propuesta de corporaciones locales, colegios profesionales, Procuradores en Cortes de representación familiar, la Organización Sindical del Movimiento, profesorado, asociaciones de padres de alumnos, de alumnos y de ex alumnos, así como otras propuestas por el propio Patronato.

No es necesario extendernos en consideraciones derivadas de las graves contradicciones existentes en aquella época entre las necesidades de las universidades y el resto de la sociedad y las normas que regulaban unas y otra. Ni aquellos Patronatos funcionaron ni pueden ser considerados un verdadero órgano análogo o similar al actual Consejo Social.

Otros países de nuestro entorno político y cultural prevén en sus ordenamientos universitarios órganos parecidos a nuestros Consejos Sociales.

En general puede decirse que en los Estados federales, las universidades dependen de los Estados federados; que estos órganos de participación no suelen tener competencias en materia académica, que suelen estar en minoría las personas ajenas a la universidad.

El Consejo Social diseñado por el legislador español de 1983 es uno de los órganos de gobierno universitarios, compuesto mayoritariamente por personas ajenas a la universidad, que más atribuciones posee.

### *C. El Consejo Social en relación con la naturaleza jurídica de la universidad:*

#### *a) El debate parlamentario de la LRU*

En el debate parlamentario de la LRU<sup>15</sup> se plantearon claramente posiciones de fuerte discusión sobre el Consejo Social, que ponían de relieve profundas diferencias sobre la propia concepción de la universidad.

<sup>15</sup> *Reforma universitaria. Trabajos parlamentarios* citada, pp. 221 ss.

Los defensores del proyecto de ley defendieron un reparto competencial en materia de universidades entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias universidades; esta distribución competencial se completa con el principio de participación de la sociedad en el gobierno de la universidad. El preámbulo de la LRU afirma que «la Ley está vertebrada por la idea de que la universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público», continuando «... A ello responden la creación de un Consejo Social, que, inserto en la estructura universitaria, garantice una participación en su gobierno de las diversas fuerzas sociales...»

El Ministro Maravall manifestó, en la presentación del proyecto en el Congreso de los Diputados<sup>16</sup> que «la universidad no es de los universitarios, sino de todos los ciudadanos que la financian» y que el Consejo Social se justificaba para conseguir «la integración de la universidad en su entorno social». El diputado de la mayoría, Lazo Díaz remarca que:

«... hay una autonomía corporativa, que es la que ustedes proponen, que nosotros rechazamos, y que parte del supuesto de considerar a cada universidad como una especie de isla independiente, dentro de la cual los universitarios hacen de su capa un sayo, y hay otra autonomía democrática, la autonomía en la que se asienta el proyecto que ustedes rechazan, que considera la universidad como un servicio público y, por tanto, estrechamente ligada a la comunidad en la que vive, de la que vive y, en consecuencia a la que tiene que servir...»

... la autonomía, por supuesto, supone autonomía presupuestaria, autonomía docente, autonomía para elaborar planes de estudio, autonomía para estructurar los órganos de gobierno; todo eso es autonomía universitaria, pero no se puede quedar ahí. Ahí es donde ustedes se quedan. Eso, sin más, es autonomía corporativa. Para que no sea así, es necesaria la presencia real, efectiva, no simbólica, de la comunidad en los órganos decorosos de la vida universitaria...

... Si la universidad española quiere sobrevivir, no puede convertirse en una especie de orden exquisita cerrada sobre sí misma y dedicada eternamente a jugar con juegos de abalorios. Para que eso no ocurra, para que la universidad responda día a día a las necesidades de la comunidad en la que está inserta, es indispensable ese consejo social del que ustedes hablan.»

<sup>16</sup> *Ibidem* p. 235.

Fernando Suárez, diputado de Coalición Popular, mantuvo que<sup>17</sup>:

«El Consejo Social no es de ninguna manera la expresión de la comunidad *académica* a la que suponíamos, naturalmente, se refería la Constitución cuando habla de la autonomía de la universidad... La persona jurídica de la universidad que va a desarrollar sus actividades en régimen de autonomía tiene que dar participación en su gobierno, porque así lo dispone el art. 4.º, tanto a representantes de los intereses sociales como de los diferentes sectores de la comunidad universitaria. Por consiguiente, si la ley —salvo que no entendamos nada de lógica— dice sectores de la comunidad universitaria, por un lado, y representantes de los intereses sociales, por otro, está bastante claro que estos representantes de los intereses sociales no son la comunidad universitaria».

«Si las Comunidades Autónomas que tienen en definitiva la responsabilidad económica de este servicio público, necesitan vigilar, saber cómo se cumple este servicio público, es perfectamente legítimo que deleguen en un Consejo Social. Lo que es sumamente discutible es que ese Consejo Social sea órgano de la universidad... Yo creo que la universidad es distinta del Consejo Social; el Consejo Social está legítimamente representando a la sociedad para que la universidad cumpla su función, pero en el momento en que se erija en órgano de la universidad se está desvirtuando de manera radical toda la autonomía universitaria»

b) *La universidad ¿institución o corporación? La STC 26/87, de 27 de febrero*

Las funciones, composición e incardinación del Consejo Social en la estructura de la universidad están íntimamente relacionadas con la concepción de la universidad como corporación de maestros y alumnos o como institución prestadora del servicio público de la educación superior<sup>18</sup>.

Como «entidad fundacional, pública o privada, de base ineludiblemente corporativa, con influencia determinante o decisiva, según la materia, del sector docente, en el núcleo duro del contenido esencial de su autonomía», la define del Valle Pascual<sup>19</sup>; para Souviron Morenilla, «el Consejo Social se configura, sí, como un órgano de la universidad-institución, que desarrolla en la misma (y especialmente respecto de la comunidad universitaria representada en el resto de los

<sup>17</sup> *Ibidem* p. 230.

<sup>18</sup> Las posiciones doctrinales pueden verse en Souviron *La Universidad española...*, Del Valle *II Seminario sobre aspectos jurídicos...*, Tardío *El Derecho de las universidades...*

<sup>19</sup> En *II Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria...*, p. 50.

órganos necesarios de la universidad) una función de participación social, pero cuyas funciones no pueden alcanzar al ámbito de la autonomía —hay que entender que académica— que, intrínsecamente, sólo puede ser predicada de dicha comunidad universitaria»<sup>20</sup>.

Para Tardío Pato<sup>21</sup> pueden existir, y de hecho existen en la regulación actual de la universidad, elementos de la naturaleza fundacional de la misma pero no puede decirse que la participación de los intereses sociales responda a la idea de establecer un órgano de control conformado a su medida por la Administración territorial.

El Consejo Social responde, para Tardío, a la vieja idea de que la universidad no puede vivir extramuros de la sociedad en la que se desenvuelve, a cuyo servicio está y por eso se busca una interacción recíproca; el art. 14 de la LRU lo define como órgano de participación de la sociedad en la universidad. Por esta idea y por su composición<sup>22</sup>:

«... entendemos que la filosofía que el Consejo Social representa se sitúa más en la línea de la concepción de las universidades como organismos sociales y libres, como Instituciones no tanto estatales, sino sociales, dotadas precisamente de autonomía frente al Estado para salvaguardar la libertad científica».

A estos criterios inspiradores de la LRU, con relación al órgano de gobierno universitario con participación social, le encuentra Tardío dos influencias, una de la Institución Libre de Enseñanza<sup>23</sup>, y otra en los *Board of Trustees* de las universidades anglosajonas.

En el caso de las universidades de creación oficial responde a la idea de que es preferible potenciar este órgano que el control de la universidad por las autoridades y entidades públicas fundadoras; con este órgano se favorece la autonomía de la universidad.

La influencia de la Institución Libre de Enseñanza, la recoge Tardío siguiendo a Souviron (ob. Cit. *La Universidad española. Claves de su definición y régimen*

<sup>20</sup> Souviron *La universidad española. Claves...*, p. 230.

<sup>21</sup> *El Derecho de las universidades públicas españolas. Vol. II*, p. 1018.

<sup>22</sup> *Ibidem* p. 1019.

<sup>23</sup> *Ibidem* p. 1020.

jurídico institucional, pág 143, nota 13) y la deduce de dos acotaciones. «Por un lado que el krausismo español no lucha tanto por universidades libres privadas como por universidades públicas en las que reine la libertad de la ciencia». «Por otro lado (como ha subrayado John McNair, *Education for a changing Spain*, Manchester University Press, 1984, p. 178), el Ministro, bajo cuyo mandato se presenta el proyecto de Ley Orgánica de Reforma Universitaria, es miembro de la Fundación Giner de los Ríos y alude en modo aprobatorio al legado de la Institución Libre de Enseñanza. La llegada del nuevo gobierno significa una vuelta a esta tradición en reacción contra la promoción de la enseñanza privada que la Administración anterior había alentado».

El estudio del Consejo Social de la universidad requiere necesariamente su consideración a la luz de la STC 26/87, de 27 de febrero.

Se ha dicho que esta sentencia potencia las competencias del Estado y de las propias universidades frente a las de las Comunidades Autónomas<sup>24</sup>, pero de lo que no cabe duda es que las atribuciones del Consejo Social se ven restringidas por la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, que declara inconstitucionales y, por tanto, nulos los artículos 39, apartado uno, y 47, apartado tres, de la LRU. Como se sabe, estos preceptos atribuyen al Consejo Social la decisión sobre si procede o no la minoración o el cambio de denominación o categoría de una plaza vacante de las pertenecientes a los Cuerpos docentes universitarios, el 39.1; el otro, 47.3, se refería a la capacidad de modificar la plantilla de profesorado por ampliación de las plazas existentes o por minoración o cambio de denominación de las plazas vacantes.

El Consejo Social se ve despojado de esas atribuciones legales en nombre de la autonomía universitaria; las competencias citadas continúan en poder de la universidad, pero se declara por el Tribunal Constitucional que es contrario a la autonomía de la universidad su ejercicio por el Consejo Social. La LRU ha establecido un modelo organizativo que prevé, entre otros, un órgano de participación de la sociedad en la universidad, el Consejo Social, y legítimamente el legislador ha determinado la composición de un órgano en el que tres quintas partes lo forman representantes de los intereses sociales y las dos quintas partes restantes una representación de la Junta de Gobierno:

<sup>24</sup> Vid. Embid Irujo, A., *Autonomía universitaria y autonomía de las Comunidades Autónomas*, citada.

«... la representación minoritaria que en su composición corresponde a la comunidad universitaria, que queda por ello subordinada a la representación social, impide que se atribuyan al Consejo Social decisiones propias de la autonomía universitaria...»

La sentencia, en su fundamento jurídico 9, apartado a), continúa:

«... Porque, obviamente, si las funciones que se atribuyen al Consejo Social responden a su finalidad específica de ser el órgano de participación de la sociedad en las universidades y no afectan al contenido esencial de la autonomía de éstas, la participación minoritaria de la comunidad universitaria no lesionará su autonomía. Pero si, pese a esa representación minoritaria, se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el art. 27.10 de la Constitución.»

Para añadir con referencia expresa al art. 39.1:

«... Y esto es lo que ocurre cabalmente con la función decisoria atribuida al Consejo Social por el número 1 del art. 39. Las necesidades docentes e investigadoras de la universidad en orden a «si procede o no la minorización o el cambio de denominación o categoría» de una plaza de Catedrático o Profesor titular cuando queden vacantes, es algo que afecta a la esencia de la autonomía universitaria reconocida en el art. 27.10 de la Constitución que se fundamenta, como ya hemos visto y dice expresamente el art. 2.1 de la LRU «en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio». Y si la protección de estas libertades en su vertiente individual de libertad de cátedra y de libertad de enseñanza está garantizada directamente por la Constitución en los arts. 20. 1 c ) y 27.1, respectivamente, lo está también en su vertiente colectiva o institucional a través de la autonomía universitaria, que no puede quedar desvirtuada mediante la atribución de facultades decisorias, en materia estrictamente académica, a un órgano con la composición que establece el art. 14.3 de la LRU»

Con relación al art. 47.3, establece la sentencia:

«... Porque también en este precepto se atribuye al Consejo Social la potestad decisoria sobre «modificación de la plantilla del profesorado por ampliación de las plazas existentes o por minoración o cambio de denominación de las plazas vacantes». Es más, la prescripción contenida en el final del número 3 del art. 47 en el sentido de que «estas modificaciones tendrán en cuenta las necesidades de los planes de estudio

y de investigación», confirma lo argumentado; estas funciones, lo mismo que las de modificación de plantillas, a que expresamente alude esta norma, por afectar al contenido esencial de la autonomía universitaria reconocido así por el art. 3. 2 d) y f) de la misma Ley, impiden que en las decisiones relativas a ellas quede subordinada la «comunidad universitaria» a la representación social».

De aquí parece deducirse que el sujeto de la autonomía universitaria no es la universidad, sino la «comunidad universitaria».

Para determinar el sujeto de la autonomía universitaria hay que examinar su fundamento, que no es otro que la libertad de cátedra de cada docente o investigador en el plano individual y la autonomía de la universidad en el plano colectivo o institucional; la autonomía corresponde a cada universidad y no a cada uno de sus miembros, ni al conjunto de ellas. La universidad es contemplada aquí «en su sentido más estricto o indispensable, esto es, como la comunidad universitaria que en cada institución ejerce la libertad académica a través de la docencia, la investigación y el estudio»<sup>25</sup>; el titular del derecho fundamental es la universidad, entendida como comunidad universitaria<sup>26</sup>, lo cual no significa que el Tribunal Constitucional haya desplazado la autonomía como derecho desde la universidad como institución hacia un nuevo sujeto jurídico que sería la llamada comunidad universitaria, sino que hay una identificación «de la institución universitaria con su elemento personal indispensable o insustituible que es en efecto su propia comunidad académica». A este elemento personal le llama del Valle «el poseedor de su vitalidad institucional, de su autonomía»<sup>27</sup>.

*D. Algunas valoraciones sobre la figura del Consejo Social.* Hemos visto ligeramente los antecedentes históricos, el concepto y la delimitación de funciones del Consejo Social, así como algunas reflexiones sobre cómo este órgano se convierte en un elemento doctrinalmente relevante a la hora de definir la naturaleza jurídica de la universidad.

Durante los quince años de vigencia de la LRU se ha producido la efectiva asunción de competencias en materia universitaria por las Comunidades Autónomas; se han promulgado leyes que regulan los Consejos Sociales de bastantes universidades

<sup>25</sup> Leguina Villa, J. *La autonomía universitaria...*

<sup>26</sup> En este sentido aparece en los arts. 4 y 14 LRU.

<sup>27</sup> Del Valle Pascual y López Quevedo, ob. cit. p. 47.

y se han realizado estudios y publicaciones que entran a valorar este nuevo órgano e incluso proponen modificaciones de su regulación.

Las leyes autonómicas sobre los Consejos Sociales en una primera etapa que abarca desde 1985 a 1996 están inspiradas, para Martínez Ballarín<sup>28</sup>, por cierta sintonía normativa en contenidos y atribuciones entre la Ley del Consejo Social de universidades, estatal, y las primeras leyes autonómicas reguladoras de esta materia.

Las leyes autonómicas son variadas en la composición que regulan del Consejo, en el número de sus componentes; unas se refieren a las competencias que deriven de la LRU, otras las enumeran: las hay que regulan sólo el Consejo Social, otras aprovechan la ocasión para regular otras materias, pero, en general, existe la sintonía, que decíamos, en el conjunto de atribuciones que tanto la ley estatal como las primeras leyes autonómicas en la materia señalan al Consejo Social.

En el período posterior a 1996 se produce «el intento, a veces desmesurado, del legislador autonómico de incrementar o desarrollar —en algunos casos al límite— el conjunto de competencias que la LORU atribuye al Consejo Social»<sup>29</sup>.

Para Martínez Ballarín este camino lo inicia la ley navarra, se suma posteriormente la aragonesa «con un conjunto de atribuciones de las que algunas de ellas pueden calificarse como en el límite, si no en el otro lado, de lo legalmente establecido» y el máximo exponente de esta corriente ha sido hasta ahora la ley asturiana.

La Ley del Consejo Social de la Universidad de Oviedo<sup>30</sup> significa para Embid Irujo un intento de configurar un órgano, el Consejo Social, apoderado de una serie casi inacabable de competencias que, apoyadas en la previsión de «supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios» (art. 14.2 LRU), utilizan en el «fondo un concepto de supervisión ceñido a la actividad administrativa concreta y no a las grandes pautas

<sup>28</sup> Martínez Ballarín, ob. cit. pp. 26 y ss.

<sup>29</sup> Martínez Ballarín, ob. cit. p. 32.

<sup>30</sup> Embid Irujo, A. *La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas*, cit. pp. 43 y ss.

y líneas de actuación de la Administración universitaria que era, creo, la interpretación más habitual de ese concepto hasta el momento»<sup>31</sup>.

Embid denuncia el peligro de bloqueo por el riesgo de crear una Administración paralela y el choque previsible con la Administración activa tradicional; igualmente, la posibilidad de que la acción administrativa del Consejo Social pueda no estar al servicio de los intereses universitarios, sino de quienes pretendan controlar el aparato universitario<sup>32</sup>.

El Consejo Social es saludado con esperanza desde el primer momento y con advertencias sobre lo inadecuado de su regulación o con dudas sobre su constitucionalidad<sup>33</sup>. Con posterioridad hemos visto, siquiera sea ligeramente, la regulación que se ha hecho de esta figura y en la actualidad no faltan voces que piden su modificación.

Es cierto que se denuncia la falta de eficacia del sistema de gobierno universitario, como después veremos, pero hay voces que específicamente se refieren a la reforma, cuando no supresión, del Consejo Social.

Entre las primeras se encuentra el documento «Las funciones y el gobierno de las universidades públicas», preparado por el Consejo Social de la Universidad de Barcelona, la Fundación Bosch Gimpera de la Universidad de Barcelona y la Fundación Círculo de Economía, fechado en Barcelona, marzo de 1999<sup>34</sup>.

El documento hace un diagnóstico, a veces certero y en muchos aspectos fácilmente compartido, de las dificultades de adoptar decisiones de gobierno en la universidad.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> El concepto de «eficacia» puede, obviamente, ser muy variado. Eficacia en cuanto actuación plenamente dirigida al servicio de los intereses universitarios, o sea, los de la sociedad interesada en la educación, o eficacia al servicio de quienes pretendan, simplemente, controlar el glososo aparato universitario. Embid Irujo, *La autonomía...*, citada, p. 45.

<sup>33</sup> En el primer sentido, Ariño Ortiz, G. *Autonomía y reforma universitaria. La Ley Maravall* Cuenta y Razón, n.º 13, septiembre-octubre 1983, pp. 75 y ss.; en el otro sentido, Clavero Arévalo, M. en *Sobre competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza. Homenaje a Ruiz del Castillo*. Inst. de Estudios de Administración Local, 1984, pp. 84 y ss.; recuérdese ut supra el debate parlamentario.

<sup>34</sup> Este documento lo hemos conocido por su distribución en las universidades; hay referencias periodísticas al mismo en *La Vanguardia*, 22 abril 1999, y *El País*, 27 abril 1999.

Los planteamientos iniciales del documento parten de considerar la autonomía universitaria el resultado de un equilibrio, ciertamente complicado, entre:

— La presencia de determinados poderes económicos e ideológicos interesados en las actividades de la institución universitaria y tentados de ponerla a su servicio exclusivo.

— La intervención de sus operadores directos (profesores y personal no docente, cada uno en sus funciones) y de sus usuarios (estudiantes) inclinados a confundir los objetivos de la institución con los objetivos parciales de su grupo correspondiente.

La propuesta de reforma sobre las funciones y el gobierno de la universidad, que se apunta en este documento, pretendería corregir la situación actual y dar más entrada a la representación del interés público en su conjunto, sin identificarlo exclusivamente con los representantes políticos, ni los corporativos (empresariales, sindicales, culturales, etc.).

Con estas finalidades transcritas el modelo de gobierno consistiría:

— Un Consejo Social con clara capacidad de decisiones estratégicas, compuesto por una mayoría de representación social y no de mayoría política o universitaria, más reducido que el actual.

— El Rector con más poderes, elegido por el Consejo Social, lo que le supondría protección contra excesivas «hipotecas estamentales» y tener garantizada más independencia en la aplicación de la estrategia institucional. Gerente profesional nombrado por el Consejo Social.

— Reforzamiento de los órganos unipersonales periféricos, Decanos, Directores de Departamentos...

— Una Junta de Decanos, que sustituiría a la actual Junta de Gobierno, ejercería la función ejecutiva en materia académica.

— Un órgano consultivo con representantes de los estudiantes, empresas ...

Estas propuestas están enmarcadas en un estudio sobre la conveniencia de sustituir el estatuto funcional de profesorado y PAS.

Se cuestiona la existencia misma del Consejo Social, Martínez Ballarín que, en un documentado trabajo<sup>35</sup>, examina los antecedentes de la figura del Consejo Social, su actual ubicación y sus funciones de acuerdo con el Tribunal Constitucional; las atribuciones y la legislación de las Comunidades Autónomas sobre la materia, así como el grado de cumplimiento de las funciones que tienen atribuidas estos órganos.

A modo de reflexiones finales acaba manteniendo la tesis de que la verdadera representación social se encuentra en el Parlamento regional, y no puede encontrarse mejor composición para un órgano de control de la universidad, que en aquellos que han sido elegidos por los ciudadanos.

### II.3. El Claustro universitario (art. 15 LRU)

La regulación legal es muy parca; se extiende exclusivamente a determinar qué será presidido por el Rector, que es el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria, correspondiéndole la elaboración de los Estatutos, la elección de Rector, así como la aprobación de las líneas generales de actuación de la universidad.

El Claustro universitario elige la Comisión de Reclamaciones, que resuelve los recursos contra las propuestas de provisión de plazas de los cuerpos docentes universitarios que realizan las Comisiones que valoran los concursos.

### II.4. La Junta de Gobierno (art. 16)

La composición y funciones serán determinadas por los Estatutos de la universidad.

Estará presidida por el Rector y formarán parte de la misma, en todo caso, una representación de Decanos y Directores de los centros, estudiantes y personal de administración y servicios, así como los Vicerrectores, Secretario General y Gerente.

<sup>35</sup> Ob. cit. *El Consejo Social ¿Órgano...*

Tiene las funciones más importantes en materia académica: acuerdo sobre plazas docentes, creación, supresión o modificación de Departamentos, aprobación de planes de estudio, propuestas al Consejo Social sobre creación de nuevos centros o nuevas titulaciones.

En materia presupuestaria tiene las funciones de propuesta del presupuesto al Consejo Social, realiza la mayor parte de las modificaciones presupuestarias, propone precios públicos de títulos propios y de servicios administrativos; realiza las propuestas al Consejo Social en materia de afectación expresa y desafectación de bienes de dominio público y enajenación de bienes patrimoniales, y comparte algunas de estas funciones con el Consejo.

## II.5. El Rector

Es la máxima autoridad académica de la universidad, ostenta la representación de la misma, ejerce su dirección, ejecuta los acuerdos del Claustro, de la Junta de Gobierno y del Consejo Social y le corresponden, en general, las competencias no atribuidas expresamente a otros órganos universitarios.

Es elegido por el Claustro entre catedráticos de universidad que presten servicio en la misma y nombrado por la Comunidad Autónoma. La duración del mandato, la posibilidad de reelección y revocación dependen de los correspondientes Estatutos.

El Rector es elegido por el Claustro, al que corresponde la aprobación de las líneas generales de actuación de la universidad; puede decirse que al Rector se le responsabiliza de la definición de una concreta orientación en la política académica en el marco de las líneas generales de actuación que el Claustro marque, a las que, sin duda, no ha sido ajena la propuesta del Rector, derivada del juego de mayorías necesarias para su propia elección.

Además, de esta función de impulso y dirección al Rector le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- Preside el Claustro y la Junta de Gobierno, con las facultades que a ello son ajenas, convocatoria, fijación del orden del día, suspensión de sesiones. . .
- Vela por la ejecución de los acuerdos de los demás órganos de gobierno.
- Nombra al Secretario General, al Gerente, así como a los Vicerrectores.

- Preside la Comisión de Reclamaciones.
- Ejerce la potestad administrativa y disciplinaria en la universidad.
- Realiza los nombramientos y otorga los títulos académicos.

El Rector es nombrado por el Claustro. Él nombra a los Vicerrectores, Secretario General y Gerente con los que en la mayoría de las universidades se está formando el esbozo de un órgano no regulado, que con diversas denominaciones, equipo rectoral, equipo de gobierno u otras, constituye el verdadero núcleo de dirección de la universidad<sup>36</sup>. En este equipo, el Rector es el verdadero eje central de las decisiones, por tres motivos principales: realiza los nombramientos de sus colaboradores, tiene atribuidas legalmente la mayor parte de las funciones de dirección más importantes de la universidad, así como la presidencia y la ejecución de acuerdos de los principales órganos colegiados, Junta de Gobierno y Claustro universitario; finalmente, el Rector, al ser elegido por el Claustro, recibe una investidura personal, que no alcanza a Vicerrectores, Secretario General y Gerente, que lo legitima para el ejercicio de sus funciones de la más alta dirección universitaria<sup>37</sup>.

## II.6. Los Vicerrectores

Se designan libremente por el Rector para la dirección y coordinación de áreas determinadas, ejercen las funciones que el Rector les delegue y eventualmente le sustituirán en los casos legalmente procedentes. La ley no se extiende más en su regulación y los Estatutos de las diversas universidades tampoco son mucho más explícitos.

## II.7. El Secretario General

El Secretario General es nombrado por el Rector de entre los profesores de la universidad, auxilia al Rector en sus funciones, actúa como secretario de la Junta

<sup>36</sup> Tardío Pato, *op. cit.*

<sup>37</sup> Para la interrelación entre el Rector y otros órganos de gobierno universitario puede verse: López Doméch, Juan *La forma de gobierno de la universidad. Apuntes para una reforma del Título II de la Ley de Reforma universitaria*, en el V Curso sobre régimen de Universidades públicas, Universidad de Alcalá, junio 1999.

de Gobierno y es fedatario de los actos y acuerdos de la universidad; algunos Estatutos le otorgan la dirección de la administración académica de la universidad<sup>38</sup>.

### II.8. El Gerente

Dirige y gestiona los servicios económico-administrativos de la universidad, ejecutando los acuerdos de los órganos de gobierno en esas materias, bajo la dependencia del Rector, que lo nombra, oído el Consejo Social.

La gerencia está constituida por órganos administrativos jerárquicamente ordenados; dependiendo de cada universidad, puede existir una variada estructura administrativa: vicegerencias, áreas, servicios, secciones...

### II.9. Relaciones entre los órganos de gobierno universitarios

La división que hacíamos entre órganos generales y particulares, desde el punto de vista de las competencias de los mismos, debe completarse con un ligero análisis de las relaciones entre ellos.

Desde la perspectiva de su competencia sobre la totalidad de la universidad son órganos generales tanto el Rector, como los Vicerrectores, el Secretario General, Gerente, el Claustro, la Junta de Gobierno, el Consejo Social y la Comisión de Reclamaciones.

Hay que hacer algunas matizaciones, cuales son que los Vicerrectores ejercen facultades delegadas del Rector, por lo que están sometidos jerárquicamente a éste, además de actuar en áreas o parcelas concretas de la acción administrativa; el Secretario General y el Gerente actúan en áreas más generales pero sometidos igualmente a la jerarquía del Rector.

Para determinar cuáles sean los órganos generales superiores de gobierno de la universidad hay que considerar un elemento nuevo: qué órganos son los que producen actos que ponen fin a la vía administrativa<sup>39</sup>; por otro lado, hay que examinar

<sup>38</sup> Art. 46.3 de los Estatutos de la Universidad de Murcia, aprobados por RD 1282/85, de 19 de junio (BOE 30 julio).

<sup>39</sup> López Domech, J. op. cit.

cuál es la relación de esos órganos superiores, cuyos acuerdos ponen fin a la vía administrativa, entre sí.

De la LRU (art. 22) deriva que agotan la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones del Rector y los acuerdos del Claustro universitario, de la Junta de Gobierno y del Consejo Social.

Los demás órganos administrativos no agotan la vía administrativa, excepción hecha de la Comisión de Reclamaciones de la que después nos ocuparemos brevemente.

Puede, pues, afirmarse que todos los órganos generales de la universidad están subordinados jerárquicamente a alguno de los órganos, que agotan la vía administrativa, enumerados en el art. 22 de la LRU.

Ahora bien, ¿Cuál es la relación entre sí de los órganos cuyas resoluciones o acuerdos agotan la vía administrativa, Rector, Claustro, Consejo Social y Junta de Gobierno?

Todos tienen un ámbito de competencias que les es propio y no dependen jerárquicamente de ningún otro; solamente el Rector tiene la dependencia del Claustro en el sentido que éste lo elige y puede exigirle la responsabilidad, a través de la moción de censura.

En lo demás, todos los órganos generales, que hemos denominado superiores de la universidad, se relacionan entre sí por razón de las competencias que a cada uno le están atribuidas.

Puede, pues, afirmarse, a salvo lo dicho sobre la elección y exigencia de responsabilidad al Rector, que no están jerárquicamente sometidos unos a otros y que sus relaciones se basan en el principio de competencia y no en el de jerarquía.

La Comisión de Reclamaciones es un órgano general de toda la universidad, sus acuerdos agotan la vía administrativa, porque no tiene superior jerárquico, porque la preside el Rector y por aplicación del principio de la proscripción de la doble alzada que establece la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común (art. 109), aplicable a las universidades como Administraciones públicas que son.

Pero la Comisión de Reclamaciones no es un órgano de gobierno; sin duda la Comisión de Reclamaciones es un órgano de control que tiene atribuidas determinadas funciones de revisión de las propuestas de provisión de plazas de los cuerpos docentes universitarios realizadas por las correspondientes comisiones de selección de los concursos convocados por la universidad. Es un órgano que puede considerarse análogo a los que regula el art. 107.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común, ya citada, para la resolución de ciertos supuestos de recursos administrativos.

## II.10. Órganos de gobierno particulares y órganos no necesarios

Hemos examinado los órganos generales y necesarios de la universidad, tanto colegiados como unipersonales; existen otros, particulares, también necesarios, que vemos a continuación. Frente a aquellos órganos establecidos con carácter necesario por la LRU, existen órganos de carácter contingente o facultativo que dependen de la propia potestad autoorganizativa de la universidad, por lo que puede existir gran variedad de ellos; veremos algunos. «Las universidades estarán básicamente integradas por Departamentos, Facultades y Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias e Institutos Universitarios, así como por aquellos otros centros que legalmente puedan ser creados». (art. 7 LRU).

### a) *Departamentos y Facultades*<sup>40</sup>

La LRU establece, en su art. 7, las principales unidades en que se estructura la universidad; el art. 13 enumera los órganos universitarios necesarios, colegiados y unipersonales, generales y particulares; sin embargo, en los arts. 8 y 9 se refiere respectivamente a los Departamentos y a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, denominando a unos y otros órganos. La

<sup>40</sup> \* Fanlo Loras, A. *El binomio Departamento-Facultad como modelos de funcionamiento*, ponencia en el V Curso sobre régimen de universidades públicas, junio 1999, Universidad de Alcalá.

\* Pemán Gavín, J. *El régimen jurídico de los Departamentos universitarios*, RAP, n.º 142, 1997, pp. 247-304.

\* Embid Irujo, voz *Departamento universitario*, Enciclopedia Jurídica Básica, Vol II, Civitas, Madrid, 1995 p. 2122.

denominación correcta sería unidades estructurales, porque los órganos, ya sean unipersonales o colegiados, serían, en todo caso, el correspondiente Director, Decano, Consejo o Junta, que representa a la Facultad, Escuela o Departamento.

Vamos a realizar una brevísima referencia a estas unidades y órganos universitarios:

a) El Departamento se introduce en nuestro Derecho por la Ley 83/65, durante la vigencia de la Ley de ordenación universitaria de 1943; se recoge y potencia la figura departamental con la Ley 14/70, de 4 de agosto, General de Educación y Financiación de la Reforma educativa, llamada Ley Villar Palasí.

b) Con la LRU, el Departamento alcanza plena significación organizativa en la actual universidad española.

c) El preámbulo de la LRU asocia la mejora de la calidad de la docencia y de la investigación con la potenciación de la estructura departamental y con la simplificación de las categorías del profesorado<sup>41</sup>:

«De acuerdo con dicho doble objetivo docente e investigador, se potencia la estructura *departamental* de las universidades españolas, lo que debe permitir no sólo la formación de equipos coherentes de investigadores, sino también una notable flexibilización de los currícula que pueden ser ofertados, si bien se evita imponer reglamentariamente dicha estructura, facultando a las universidades para que adapten progresivamente la actual organización *facultativa* a la nueva organización departamental; serán, pues, ellas mismas quienes decidirán, en última instancia, su propia composición por departamentos, así como el grado de implantación real de este principio de organización».

d) La regulación de la ley y el desarrollo reglamentario posterior refuerzan la figura departamental hasta hacerla «pieza básica» para Embid o «pieza central» para Pemán.

e) Los Departamentos (art. 8 LRU) son los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento en una o varias Facultades, Escuelas Técnicas Superiores o Escuelas Universitarias y, en su caso, en aquellos otros centros que se hayan creado

<sup>41</sup> Latorre, A. «Universidad y sociedad», Ed. Ariel, Barcelona, 1964, citado por Fanlo en op. cit.

al amparo de lo previsto en el art. 7 de la Ley. Los Departamentos se constituirán por áreas de conocimiento científico, técnico o artístico<sup>42</sup> y agrupan a todos los docentes e investigadores cuyas especialidades se correspondan con tales áreas; les corresponde, así mismo, la articulación y la coordinación de las enseñanzas y de las actividades investigadoras de las universidades. La creación, modificación y supresión de Departamentos corresponderá a la universidad respectiva conforme a sus Estatutos y de acuerdo con las normas básicas aprobadas por el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades<sup>43</sup>.

Las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias (art. 9 LRU) son los órganos encargados de la gestión administrativa y la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos. Su creación<sup>44</sup> y supresión será acordada por la Comunidad Autónoma correspondiente, a propuesta del Consejo Social de la universidad respectiva y previo informe del Consejo de Universidades.

El sistema establecido por la LRU determina que la Facultad o Escuela gestione o administre uno o varios títulos o planes de estudio encaminados a la expedición de esos títulos; el Departamento está encargado de organizar y desarrollar la investigación y la docencia de esas enseñanzas en uno o varios centros, Facultades o Escuelas.

La Facultad tiene, pues, la responsabilidad de la gestión de un plan de estudios y el Departamento la de los aspectos científicos, técnicos y pedagógicos de aquellas enseñanzas que componen el plan de estudios.

Los Departamentos ya no se integran en una Facultad o Escuela, sino que imparten, en una o varias, las materias o disciplinas integradas en las áreas de conocimiento encuadradas en ellos.

<sup>42</sup> Se entenderá por área de conocimiento aquellos campos del saber caracterizados por la homogeneidad de su objeto de conocimiento, una común tradición histórica y la existencia de comunidades de investigadores, nacionales o internacionales (art. 2.2 RD 1888/84, de 26 de septiembre, por el que se regulan los concursos para provisión de plazas de los cuerpos docentes universitarios —BOE 26 octubre 1984—).

<sup>43</sup> Estas normas están constituidas por el RD 2360/84, de 12 de diciembre (BOE 14 enero 1985), sobre Departamentos Universitarios.

<sup>44</sup> Sobre creación de centros RD 557/91, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios. Vid, sobre este Real Decreto, STC 131/96, de 11 de julio.

Estas unidades estructurales, Departamentos, Facultades y Escuelas llamadas en la LRU órganos todos y centros estas últimas, actúan a través de sus representantes, de sus órganos unipersonales y colegiados.

La LRU cita la Junta de Facultad o Escuela, el Consejo de Departamento, el Decano o Director de las primeras y el Director de este último.

Las Juntas de Facultad o Escuela y los Consejos de Departamento serán elegidos de forma que quede asegurada la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, de acuerdo con las funciones que a cada uno de ellos correspondan en relación con las funciones de la universidad; la elección se hará mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, de acuerdo con las normas electorales determinadas por los Estatutos.

Estas Juntas y estos Consejos son, respectivamente, los órganos representantes de Facultades, Escuelas y Departamentos y eligen a su Decano o Director. Éstos ostentarán, respectivamente la representación de las Facultades, Escuelas y Departamentos, cuya dirección les corresponda; ejecutarán los acuerdos de la Junta de Facultad o Escuela, del Consejo de Departamento y sus competencias se extenderán a todos los demás asuntos que no hayan sido atribuidos a los mismos o a otros órganos por los Estatutos. Serán elegidos entre Catedráticos o Profesores titulares del centro respectivo, de acuerdo con lo dispuesto en los Estatutos. Es decir, los profesores pertenecientes a cualquier cuerpo docente universitario pueden, pues, ser Decano de una Facultad o Director de una Escuela Técnica Superior o Escuela Universitaria; la regulación de la elección del Director del Departamento tiene ciertas especialidades, que se contienen en el art. 8.5 de la LRU: «La dirección de cada Departamento corresponderá a uno de sus Catedráticos y, de no haber candidato de esa categoría, a uno de sus Profesores titulares...».

Existe, pues, una determinada preferencia a favor del Catedrático sobre las otras categorías de profesores para acceder a la dirección del Departamento. Para el Tribunal Constitucional<sup>45</sup>:

«La preferencia para ciertas funciones universitarias de los Catedráticos sobre los Profesores titulares se justifica porque el acceso a aquella categoría requiere pruebas

<sup>45</sup> STC 26/87, de 27 de febrero (fundamento jurídico 7, b).

de aptitud distintas de las exigidas para ser Profesor titular, por lo que la situación de unos y otros no es idéntica, siendo, por otra parte, la cátedra la culminación de la carrera universitaria».<sup>46</sup>

Los Departamentos y Facultades o Escuelas son las estructuras fundamentales de la universidad, como hemos visto al examinar la importancia de sus funciones; les corresponde también un lugar destacado en el gobierno de la universidad; la LRU (art. 16) establece que formarán parte de la Junta de Gobierno una representación de Decanos de Facultades, de Directores de Escuelas Técnicas Superiores, de Directores de Departamentos y de Directores de Escuelas Universitarias.

Se produce una conexión entre los órganos superiores generales de toda la universidad y los órganos particulares, introduciendo a éstos en el gobierno de la universidad.

La LRU ha optado porque sea la propia universidad la que pueda crear, modificar o suprimir los Departamentos universitarios, conforme a sus Estatutos y de acuerdo con las normas básicas aprobadas por el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades.

Entiende la Ley que es propio de la potestad autoorganizativa de la universidad establecer en la forma que mejor le convenga los Departamentos universitarios.

Sin embargo, no sucede lo mismo con las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, que deben ser autorizadas por la correspondiente Administración territorial a la que esté vinculada la universidad, a propuesta del Consejo Social y previo informe del Consejo de Universidades.

Esta norma, contenida en el art. 9 de la LRU, es una supervivencia del sistema tradicional de funcionamiento que la vigente Ley ha superado. No debe confundirse la autorización de nuevas enseñanzas con la autorización de nuevos centros; aquéllas es lógico que estén sometidas a la intervención de la Administración territorial, que debe decidir sobre criterios de oferta educativa, coste, financiación

<sup>46</sup> Sobre elección de Director de Departamento pueden verse los trabajos ya citados de Pemán Gavín, J. *El régimen jurídico de los Departamentos universitarios*, RAP n.º 142 (1997) pp. 247-304; Fanto Loras, A. *El binomio Departamento-Facultad como modelos de funcionamiento*; pueden verse, además, las STS de 28 septiembre 1993 (Ar. 6561), 19 mayo 1997 (Ar. 3959), 15 enero y 30 junio 1998 (Ar. 184 y 3912, respectivamente).

y otros que ahora no son del caso; pero la creación o supresión de una Facultad no tiene que ir unida a la creación o supresión de una titulación, desde el momento que en una Facultad o Escuela pueden impartirse varias titulaciones.

Sería razonable permitir que las propias normas organizativas universitarias regularan la creación o supresión de estos centros, de forma análoga a como lo pueden hacer con los Departamentos.

#### b) *Institutos Universitarios*

Los Institutos Universitarios son centros fundamentalmente dedicados a la investigación científica y técnica o a la creación artística, pudiendo realizar actividades docentes referidas a enseñanzas especializadas o cursos de doctorado y proporcionar el asesoramiento técnico en el ámbito de su competencia; su creación y supresión será acordada por la Comunidad Autónoma correspondiente, a propuesta del Consejo Social de la universidad y previo informe del Consejo de Universidades.

Pueden existir Institutos interuniversitarios cuando sus actividades de investigación o enseñanza lo aconsejen, mediante convenios especiales, si así lo determinan los Estatutos. Así mismo, mediante convenio, podrán adscribirse a las universidades como Institutos Universitarios instituciones o centros de investigación o creación artística de carácter público o privado. La aprobación del convenio de adscripción se hará en los términos establecidos para la creación y supresión de los Institutos.

Son aplicables a los Institutos las normas<sup>47</sup> que hemos examinado para las Facultades, Escuelas y Departamentos, que regulan la representatividad de sus órganos, forma de elección de los colegiados y unipersonales, incardinación en el gobierno universitario a través de la Junta de Gobierno.

#### c) *Otros Centros*

Además de Facultades, Escuelas, Departamentos e Institutos, que la LRU denomina a veces órganos y otras centros, y que dijimos que sería más correcto

<sup>47</sup> De conformidad con lo dispuesto en el art. 21 de la LRU, puede ser Director de un Instituto Universitario cualquier Catedrático o Profesor Titular del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en los Estatutos; no le es aplicable, pues, lo dispuesto en el art. 8.5 de la LRU para la elección de Directores de Departamento.

denominar unidades estructurales, y otros que la LRU cita, pero sin carácter necesario, colegios mayores, colegios universitarios..., la universidad puede crear estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia, otros centros que legamente pueden ser creados al amparo de la potestad de auto-organización diferentes de los que hemos citado al inicio de este apartado y que recoge el art. 7 de la LRU.

Al amparo de lo dispuesto en el art. 3.2, letras a) y g) de la LRU, la universidad puede crear otros centros diferentes de los que son estructuras básicas, enumerados en el art. 7. El Tribunal Constitucional ha ratificado esta interpretación en la sentencia 55/89, de 23 de febrero, pues:

«... al no determinar la LRU a quién corresponde la potestad de crear centros docentes distintos de los Departamentos, Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias... es evidente que entra dentro del ámbito de la potestad estatutaria de cada universidad establecer a quién corresponde la capacidad de creación de los mismos».

Son órganos no previstos en la ley y que los Estatutos de las universidades y, a veces, las normas infraestatutarias prevén y regulan. La casuística es muy numerosa y un verdadero estudio de ellos exigiría una comparación de los textos normativos autónomos de las diversas universidades; no lo vamos a hacer.

Primeramente debemos poner de relieve que no todas las unidades estructurales universitarias debidas a la normación autónoma de las mismas son órganos de gobierno, objeto de nuestro examen. Muchas, la mayoría de estas unidades, son estructuras de la propia organización gerencial y de los servicios de apoyo a la gestión administrativa, a la docencia y a la investigación, tales como gabinetes, laboratorios, bibliotecas, servicios de apoyo científico altamente cualificados...

Como órganos universitarios podemos reseñar:

Las Comisiones variadísimas que estudian o proponen diversos aspectos de la actividad universitaria, así Comisiones delegadas de la Junta de Gobierno; puede haberlas de carácter permanente, en materia de personal, de ordenación académica, de investigación, de planificación de nuevas enseñanzas, de doctorado; existen órganos unipersonales o colegiados, según la universidad, de defensa del universitario.

Entre estos otros órganos que estamos estudiando debemos citar la Comisión de Doctorado que crea y regula el RD 185/85, de 23 de enero, por el que se regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de doctor y otros estudios postgraduados<sup>48</sup>. Al margen de que la LRU y el RD 185/85 son un intento serio por construir en nuestra universidad un renovado y riguroso tercer ciclo de los estudios universitarios, no debemos olvidar la capacidad de autoorganización de las universidades, que pueden desarrollar a través de sus Estatutos y de normas infraestatutarias, sin que tengan más límite, en cuanto a la creación de órganos universitarios, que aquellos establecidos con carácter imperativo en el art. 13 de la LRU, y entre los que no está la Comisión de Doctorado.

Souvirón Morenilla<sup>49</sup> manifiesta que:

«...ese reglamento incluye previsiones de dudosa conciliación con la autonomía universitaria: la necesaria existencia en las universidades de una Comisión de Doctorado, al margen de su oportunidad, así como las competencias que a la misma atribuye el Real Decreto podría afectar al ámbito autoorganizativo legalmente garantizado a las mismas...»

El Reglamento estatal no debe establecer una Comisión de Doctorado, sino que la Universidad, de acuerdo con sus Estatutos, establecerá el órgano adecuado que ejerza las funciones en materia de tercer ciclo y doctorado.

### **III. EL CONSEJO DE UNIVERSIDADES**

El Consejo de Universidades no es un órgano de la universidad, ello es obvio, es un órgano<sup>50</sup> externo a la misma, pero sí es un órgano de coordinación del sistema universitario.

Las universidades desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas; por otro lado, el Tribunal Constitucional ha declarado que

<sup>48</sup> Este Reglamento ha sido derogado por RD 778/98, de 30 de abril; en esta materia mantiene análoga posición que el texto derogado.

<sup>49</sup> Op. cit. p. 267.

<sup>50</sup> El Reglamento del Consejo fue aprobado por RD 552/85, de 2 de abril; la Secretaría General fue regulada por RD 1212/85, de 17 de junio.

la existencia de un sistema universitario exige instancias coordinadoras (los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes, art. 27.8 CE). Ahora bien, la autonomía universitaria es la de cada universidad, no la de la universidad en su conjunto (STC 26 febrero 1987), por lo que no puede este organismo ser considerado como el representante de la autonomía colectiva de todas las universidades.

Por ello, al Consejo de Universidades le corresponden las funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento que le atribuye la LRU (art. 23 de la misma).

Está presidido por el Ministro competente en materia de enseñanza universitaria y funciona en pleno y en comisiones.

Son competencias del Pleno las relativas a las propuestas de aprobación y modificación del Reglamento del Consejo, aprobación de la Memoria anual y aquellas otras que se determinen en su Reglamento, de acuerdo con las competencias que en la LRU se atribuyen al Consejo de Universidades.

Las Comisiones son dos, una de Coordinación y Planificación a la que le corresponderán las funciones que se determinen en el Reglamento y, en todo caso, las que la presente Ley atribuye al Consejo de Universidades en relación con las competencias reservadas al Estado y a las Comunidades Autónomas; la otra, Académica, a la que corresponderán las funciones que se determinen en el Reglamento y, en todo caso, las que la presente Ley atribuye al Consejo de Universidades en relación con las materias que corresponden a las universidades en uso de su autonomía.

El Consejo se compone por los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia; los Rectores de las universidades públicas; quince miembros nombrados por un período de cuatro años entre personas de reconocido prestigio o especialistas en los diversos ámbitos de la enseñanza universitaria y de la investigación, designados cinco por el Congreso de los Diputados, cinco por el Senado y cinco por el Gobierno.

#### **IV. A MODO DE CONCLUSIÓN**

La LRU ha transformado profundamente la universidad española, y en el aspecto organizativo que nos ocupa propicia el polimorfismo de los órganos de gobierno.

Quince años de vigencia de la LRU ¿es tiempo suficiente para evaluar el sistema? Hay voces que piden cambios y parecen centrarse en la composición y funciones del Consejo Social y en la necesidad de dar agilidad al gobierno universitario, evitando situaciones que puedan llegar a la paralización institucional.

No vamos a hacer ninguna propuesta de *lege ferenda*, recogeremos algunas de las opiniones vertidas que, en realidad, hemos expuesto en páginas anteriores.

Se denuncian situaciones de bloqueo que impiden tomar decisiones o las retardan convirtiéndolas en ineficaces; para algunos<sup>51</sup>, si a estas situaciones se unen las posibilidades derivadas de leyes como las del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, el bloqueo puede multiplicarse por dos.

Hay posiciones que reclaman la mayor parte del gobierno universitario para el Consejo Social<sup>52</sup>; un Consejo Social con una composición en que disminuya la representación académica, bajo pretexto de que es estamental e hipoteca al Rector; éste debe tener más poderes y depende —y también el Gerente— del Consejo Social, compuesto por representantes sociales. No sabemos por qué son más genuinamente representantes sociales los empresarios, que otros colectivos con posible acceso al Consejo Social.

Ante esta posición del documento elaborado por el Consejo Social de la Universidad de Barcelona, Fundación Bosch Gimpera y Fundación Círculo de Economía, parece razonable que Martínez Ballarín<sup>53</sup> diga que los verdaderos representantes sociales son los votados por los ciudadanos, los diputados del parlamento regional; una comisión parlamentaria controlaría la actividad universitaria.

Esta propuesta de Martínez Ballarín no nos parece totalmente aceptable, porque una comisión parlamentaria podría ser un órgano de control de la universidad, pero lo que se requiere, y lo que la LRU quiere, es un órgano de gobierno de la universidad, no sólo de control. La comisión parlamentaria ya no puede realizar la función directiva con igual eficacia que la de control.

Con relación al Consejo Social hay que acertar en una composición adecuada; debe evitarse a toda costa la existencia de una Administración paralela o duplicada;

<sup>51</sup> Embid Irujo, A. *La autonomía...* cit. p. 43 y ss.

<sup>52</sup> *Las funciones y el gobierno de las universidades públicas*, Consejo Social de la Universidad de Barcelona... citado.

<sup>53</sup> Martínez Ballarín, A. *El Consejo Social ¿órgano...* ya citado.

debe desaparecer cualquier tentación de manipulación de la universidad desde el Consejo Social, así como cualquier posible actitud de no aceptación del funcionamiento del Consejo Social por parte de la comunidad académica.

Otras reflexiones que realiza Martínez Ballarín, a propósito de criticar el documento de la Universidad de Barcelona, son plenamente aceptables, veámoslas en sus propias palabras:

«¿Elección del Rector por el Consejo Social? ¿Por qué no? Pero ¿quién compone el Consejo Social? Las hipotecas estamentales de los actuales claustros no son vanas, ¿serían menores las del Consejo Social, según su composición? ¿Estarían más o menos próximas a la realidad universitaria que las anteriores (de usuarios y prestadores del servicio)? Nada que objetar en cuanto al razonamiento de la capacidad ejecutiva del Rector, que, por cierto, si lo desea, ahora también la tiene. Ya hemos afirmado anteriormente que nos encontramos ante un problema de método de trabajo.

La modificación de la composición y funciones de la Junta de Gobierno es también una necesidad, pero la solución es ¿sólo una Junta de Decanos y Directores de centro? ¿Qué gobierno se configura con los alcaldes de todos los ayuntamientos, sean cuales fueren los elegidos, de un partido u otro? ¿No pasaría la solución por fortalecer el equipo de gobierno? ¿Quién gobierna, quién ejerce la iniciativa de regular a través de normativa propia y responde ante todos los órganos imaginables? ¿Qué Gobierno cuenta con un sistema tricameral, sin relación alguna entre las tres cámaras (Junta de Gobierno, Claustro, Consejo Social)? ¿Sumamos las necesarias negociaciones con la Administración educativa de tutela (CA)? ¿Con el Consejo de Universidades? ¿Con el MEC? ¿Con la UE? El último apartado hace referencia a la necesidad de reforma del sistema funcionarial, sí, sin duda, pero ¿sólo para las universidades? ¿No precisa toda la función pública una reforma de fondo? ¿Acaso, estamos ante una propuesta encubierta de privatización de universidades públicas? A estas alturas nada nos sorprendería.»

Es difícil, efectivamente, el gobierno de un organismo si tiene tres órganos colegiados máximos, ante los cuales el Rector y su equipo deben rendir cuentas, no como exigencia jurídica —ésta sólo ante el Claustro— sino como exigencia política y cotidiana. El Claustro tiene una composición en los diversos Estatutos que le inhabilita para funciones diferentes de las que estrictamente le atribuye la LRU: elaboración de estatutos, elección de Rector y aprobación de las líneas generales de actuación de la universidad.

La eficacia de la forma de gobierno de la universidad<sup>54</sup> exige posiblemente la potenciación del Rector y del equipo de gobierno con medidas que quizá pudieran ser de aumento de la duración de su mandato, antes que de sus atribuciones, que hoy por hoy quizá sean suficientes si no hubieran de ejercitarse en la situación de pacto permanente con todos los estamentos del organismo, y una vez que cualquier idea o propuesta ha superado el complejo sistema polisinodial universitario.

La prestación de un servicio público por la universidad y el principio democrático de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, quizá aconsejen que se dote al Consejo Social de una composición y funciones que definitivamente lo afiancen en la estructura organizativa y funcional universitaria; lo que no es aceptable es el control o dirección desde la Administración territorial.

El profesor García de Enterría relativiza la estructura organizativa<sup>55</sup> de la universidad, porque así lo demuestra la larga historia de la universidad occidental; pero la política pública hacia la universidad «ha de incluir como uno de los instrumentos esenciales precisamente el de la libertad universitaria, el de su autonomía real y el de todos los complementos organizativos que la hacen posible y la estimulan...»

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIÑO ORTIZ, G. (1983): Autonomía y reforma universitaria. La Ley Maravall, *Cuenta y Razón*, n.º 13, pp. 75 y ss., septiembre-octubre.
- CLAVERO ARÉVALO, M. (1984): *Sobre competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza. Homenaje a Ruiz del Castillo* (Murcia, Inst. de Estudios de Administración Local).
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1984): *Reforma universitaria. Trabajos parlamentarios* (Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados), pp. 223.
- CHAVES GARCÍA, J.R. (1993): *Organización y gestión de las Universidades públicas* (Barcelona, PPU).

<sup>54</sup> López Domech, op. cit. p. 33 y ss.

- DEL VALLE PASCUAL, J. M. y LÓPEZ QUEVEDO, M. (1997): *Los Consejos Sociales en el marco autonómico*, II Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria (Murcia, Universidad de Murcia).
- EMBED IRUIJO, A. (1995): Consejo Social, en AA.VV., *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. I, pp. 1500 ss. (Madrid, Civitas).
- EMBED IRUIJO, A. (1995): Departamento universitario, en AA.VV., *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol II, (pp. 2122) (Madrid, Civitas).
- EMBED IRUIJO, A. (1998): La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas, *RAP*, n.º 146, mayo-agosto 1998.
- EMBED IRUIJO, A. y GURREA CASAMAYOR, F. (1999): *Legislación universitaria* (7.ª ed.) (Madrid, Tecnos).
- ESTATUTOS DE LA UNIVERSIDAD DE MURCIA (1985), aprobados por RD 1282/85, de 19 de junio (BOE 30 julio).
- FANLO LORAS, A. (1999): El binomio Departamento-Facultad como modelos de funcionamiento, ponencia en el *V Curso sobre régimen de universidades públicas*, junio 1999, Universidad de Alcalá.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A. (1999): La política universitaria en el contexto político de la autonomía española, en González, A. (Coord.), *Políticas de la Educación*, pp. 325 y ss. (Murcia, Diego Marín).
- GURREA CASAMAYOR, F. (1999): Las universidades públicas ante el nuevo régimen de lo contencioso-administrativo, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º. 14, junio.
- LATORRE, A. (1964): *Universidad y sociedad* (Barcelona, Ed. Ariel).
- LEGUINA VILLA, J. (1989): La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, *Boletín de Información universitaria*, diciembre (Madrid, Consejo de Universidades).
- LEY 5/85, de 21 de marzo.
- LÓPEZ DOMECH, J. (1999): La forma de gobierno de la universidad. Apuntes para una reforma del Título II de la Ley de Reforma universitaria, en el *V Curso sobre régimen de Universidades públicas*, Universidad de Alcalá, junio 1999.

- LOPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. de B. (1991): *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional* (Madrid, Civitas).
- MARAVALL, J.M. (1984): *La reforma de la enseñanza* (Barcelona, Laia).
- MARTÍN MATEO, R. (1986): Los Consejos Sociales en las universidades europeas, normativa y desarrollo comparados, en AAVV, *La Universidad y los Consejos Sociales* (Madrid, Consejo de Universidades, Secretaría General).
- MARTÍNEZ BALLARÍN, A. (1999): *El Consejo Social ¿Órgano de participación de la sociedad en la Universidad pública?* Comunicación a la Conferencia Sectorial de Secretarios Generales de Universidades, 6 y 7 de mayo de 1999. Universidad de Oviedo.
- MORENILLA, S. (1998): *La universidad española: claves de su definición y régimen jurídico institucional* (Valladolid, Secretario de Publicaciones de la Universidad de Valladolid), pp. 123.
- PEMÁN GAVÍN, J. (1997): El régimen jurídico de los Departamentos universitarios, *RAP*, n.º 142 (pp.247-304).
- REAL DECRETO 1888/84, de 26 de septiembre.
- REAL DECRETO 2360/84, de 12 de diciembre.
- REAL DECRETO 185/85, de 23 de enero.
- REAL DECRETO 552/85, de 2 de abril.
- REAL DECRETO 1212/85, de 17 de junio.
- REAL DECRETO 1005/85, de 26 de junio (derogado).
- REAL DECRETO 989/86.
- REAL DECRETO 1558/86, de 28 de junio.
- REAL DECRETO 86/87, de 16 de enero.
- REAL DECRETO 1496/87, de 6 de noviembre.
- REAL DECRETO 1497/87, de 27 de noviembre.

REAL DECRETO 1086/89, de 28 de agosto.

REAL DECRETO 557/91, de 12 de abril.

REAL DECRETO 1267/94.

REAL DECRETO 778/98, de 30 de abril.

REAL DECRETO 704/99, de 30 de abril.

SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. (1988): *La Universidad española: claves de su definición y régimen jurídico institucional*, pp.123 (Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid).

TARDÓ PATO, J.A. (1994): *El Derecho de las universidades públicas españolas*, dos volúmenes (Barcelona, PPU).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1987): Sentencia 26/87, de 27 de febrero.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1996): Sentencia 131/96, de 11 de julio.

## **RESUMEN**

---

Partiendo de una visión jurídica actual del concepto de autonomía se intenta ver tal operatividad en la Ley de Reforma Universitaria, su contenido, así como los límites a la misma. Un análisis de las competencias que esta ley otorga a las universidades y el propio mecanismo de la ley como instrumento de la Reforma Universitaria son tratados en este texto, con extensión a lo que supone la naturaleza estatutaria de la propia universidad. El repaso a lo que se consideran órganos de gobierno de la universidad (Consejo Social, Claustro Universitario, Junta de Gobierno, Rector y su emanación), así como las relaciones entre los órganos de gobierno es consignado como previo a una crítica a lo que pudieran ser órganos innecesarios. La referencia al Consejo de Universidades como órgano no intrínseco a la Universidad, sino exterior a ella, cierra el texto al que precede una reflexión a modo de conclusiones como sugerencias.

## **RÉSUMÉ**

---

Au départ d'une vision juridique actuel du concept d'autonomie nous avons essayé de voir une telle opérativité dans la Loi de Reforme Universitaire et ses contenus, ainsi que leur limitation. Un analyse des competences que cette loi octroie aux universités et les mecanismes memes de la propre loi comme instrument de la Reforme Universitaire sont ici étudiés en nous entendant sur la nature statutaire de la propre université. Passer en revue tout ce qu'on considère les organes de gouvernement de l'Université (Conseil Social, Claustro Universitaire, Conseil de Gouvernement de l'Université, Recteur et leur extension) ainsi que les relations entre ces organes de gouvernement, est une tâche que nous avons accompte en vue de faire une critique à ces «organes» qui ont devenus in-necessaires. La reference au Conseil des Universités en tant qu'organe extérieur a l'université vient cloturer ce texte avant de faire une reflexion tant en guise des conclusions comme de suggestions.