

LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA^(*)

Manuel J. Sarmiento Acosta

Profesor Titular de Derecho Administrativo.

Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

^(*) Este trabajo ha sido escrito para su publicación en el Libro-homenaje al profesor Eduardo Roca Roca

SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA ORGANIZACIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA
 - 2.1 Principios informadores
 - 2.2 Los órganos de gobierno y administración universitaria. Concepto y clases
 - 2.3 Los órganos colegiados centrales de existencia obligatoria
 - 2.3.1 El Consejo Social
 - 2.3.2 El Claustro universitario
 - 2.3.3 La Junta de gobierno
 - 2.3.4 La Comisión de Reclamaciones
 - 2.4 Los órganos unipersonales centrales de existencia obligatoria
 - 2.4.1 El Rector
 - 2.4.2 Los Vicerrectores
 - 2.4.3 El Secretario General
 - 2.4.4 El Gerente
 - 2.5 Los órganos periféricos de existencia obligatoria
 - 2.5.1 Órganos colegiados: Juntas de Facultad y Escuela y Consejos de Departamento
 - 2.5.2 Órganos unipersonales: Decanos y Directores
 - 2.6. Los órganos contingentes o de existencia facultativa
 - 2.7 Un caso particular: el Consejo de Universidades
- III. LAS DISFUNCIONES MÁS COMUNES DEL ORGANIGRAMA UNIVERSITARIO
- ANEXO. ESQUEMA SINÓPTICO DE LA ORGANIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD

I. INTRODUCCIÓN

1. Desde hace ya bastante tiempo se viene denunciando la situación en que se encuentra la Universidad española. Son muy comunes las críticas que se vierten sobre distintas cuestiones, como la financiación¹, el sistema de distrito único², el proceso de selección del profesorado, o los problemas que genera la vigente organización universitaria³. Ciertamente, el modelo de Universidad que implantó la Ley Orgánica

1 Vid. M.A.QUINTANILLA, "Los problemas de la Universidad", en *El País* de 9 de febrero de 1999, p. 34. En la misma dirección, F.MICHAVILA y B.CALVO *La Universidad española hoy. Propuestas para una política universitaria*, Madrid, 1998, p. 23.

2 Aunque el Real Decreto 69/2000, de 21 de enero ("BOE" de 22 de enero), ha establecido el denominado distrito abierto, que permite que los estudiantes que vayan a cursar el primer ciclo de estudios universitarios puedan solicitar plaza en cualquier Universidad, al margen de donde hayan superado las pruebas de acceso.

3 M.A.QUINTANILLA, "Los problemas de la Universidad", cit. p. 34, afirma en este sentido: "Los órganos de gobierno creados por la Ley de Reforma Universitaria de 1983 han cumplido un papel importante en la democratización de las universidades. Pero en la actualidad han perdido buena parte de su funcionalidad, por el efecto conjugado de las limitaciones impuestas a los consejos sociales, los excesos asamblearios consagrados en muchos estatutos universitarios y las prácticas de clientelismo y de disolución de la responsabilidad, alimentadas por los sistemas de elección de cargos académicos y de gobierno universitario". Idéntica opinión tiene E.GARCÍA DE ENTERRÍA ("Universidad, S.O.S.", en *ABC*, de 18 de julio de 1999, p. 3), que denuncia que el complejo sistema de gobierno hace participar en decisiones puramente científica y de política de personal docente a estudiantes y personal de administración y servicio (PAS), lo que es -arguye- un caso único en Europa, y que los Tribunales Constitucionales alemán, francés e italiano han condenado por ser contrario a la "libertad de la ciencia".

11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria⁴, aunque supuso un avance muy importante en muchos terrenos, con el paso del tiempo ha demostrado algunas inconsistencias o debilidades al permitir el desarrollo de dinámicas perversas que afectan gravemente a la prestación del servicio público de educación superior que corresponde a la Universidad (art. 1.1, LORU)⁵. Bien es verdad que ello no puede servir de apoyo para descalificar totalmente la Ley o la propia Universidad, como en ocasiones se hace con notoria parcialidad, ya que, como se demostró en el mismo debate para la elaboración de la Ley de 1983, la situación precedente distaba de ser ideal. Por ello conviene hacer un esfuerzo de contención y no abandonarse a la crítica fácil. El problema universitario es muy complejo, y no se resuelve ni con la acrítica vuelta al pasado ni con descalificaciones gratuitas, ya que es también palmario que la Universidad presta hoy buenos servicios a la Sociedad⁶.

2. Una de las cuestiones más necesitadas de revisión es la actual estructura organizativa. El sistema establecido con tener claras ventajas difíciles de criticar, adolece de inconvenientes notables que amenazan permanentemente la gestión eficaz que toda Universidad, como Administración Pública que es, debe perseguir (cfr. art. 103.1, C.E.). Pero con ser esto de una palmaria gravedad, no lo es tanto como las prácticas viciosas que muchas veces propician una administración parcial, mediaticada por el clientelismo y lo que podríamos llamar “la pequeña política” que se gesta en el mundo universitario⁷. Lógicamente, esta circunstancia no la pretendió el legislador, al igual que tampoco imaginó que, por ejemplo, una figura como la de profesor asociado se desvirtuara hasta límites inaceptables, pero el resultado es que el desarrollo de las cosas ha abocado a una situación difícilmente defendible, y que aconseja, por lo menos, una reformulación.

4 En adelante, LORU

5 Como es evidente, nos referimos a las Universidades públicas, con personalidad jurídica propia, autonomía y potestades públicas.

Como es sabido, la LORU prevé tres clases de Universidades: de titularidad pública, las privadas y las concordatarias, esto es, las Pontificias y de la Iglesia creadas por aplicación del Concordato de 1953, que se mantienen como excepción por virtud de lo establecido en el Tratado con la Santa Sede que lo sustituyó. La disposición adicional tercera de la LORU dice en este sentido que “la aplicación de esta Ley a las Universidades de la Iglesia Católica se ajustará a lo dispuesto en los acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede”. Pues bien, sólo las Universidades de titularidad pública son entidades de Derecho público (Véase, J.R. POLO SABAU, *El régimen jurídico de las Universidades privadas*, Madrid, 1ª ed. 1997, in totum, donde se analiza la problemática de este tipo de Universidades).

6 La crítica fácil la puede hacer cualquiera, pero lo cierto es que, si la Universidad española fuera tan deficiente, no se comprendería entonces cómo la mayor parte de la producción científica española de interés internacional -hasta el 70%- se gesta o tiene la intervención de la Universidad (Vid. M.A. QUINTANILLA, cit. así como F. MICHAVIDA y B. CALVO, cit. p. 31), o que estudios realizados en Francia consideren que las Universidades Complutense y de Salamanca tengan un nivel similar a las de Oxford o Cambridge (Cfr. *El Mundo*, de 18 de abril de 1998, p. 23). No se puede tener, pues, una visión catastrofista

7 Como afirma J.R. CHAVES GARCÍA, *Organización y gestión de las Universidades públicas*, Barcelona, 1993, p. 58, “el modelo pluralista y participativo de la Universidad dota de la necesaria legitimidad a las decisiones de la Universidad, a fuerza de involucrar a los interesados en la adopción de las decisiones que los afectan. Sin embargo, es fuente de numerosas tensiones, pactos y juegos de intereses que a veces abocan a una resultante de fuerzas impredecible y lejana de la real voluntad de la mayoría de los miembros del órgano de gobierno. La servidumbre (y a la vez grandeza) de la democracia universitaria es la tiranía de las mayorías, conseguida no pocas veces de forma artificiosa, fruto de informaciones equívocas o de poderosos intereses particulares”.

3. En este punto coincide el **Informe Universidad 2000**, conocido también por **Informe Bricall** (Barcelona, 15 de marzo de 2000)⁸, que pone de relieve las insuficiencias del actual organigrama universitario español, donde la preeminencia de órganos colegiados en la toma de decisiones supone un retraso en el funcionamiento del servicio, ya que las prácticas y costumbres generadas en dichos órganos han derivado hacia el puro asamblearismo, con las connotaciones negativas que para una buena gestión tiene tal circunstancia. Así, se afirma en el Informe que el sistema de toma de decisiones “muchas veces realmente alambicado y que prima claramente la participación por encima de la eficacia y de la racionalidad de dichas decisiones, contribuye poderosamente a las carencias señaladas. Las asambleas de personal con intereses concretos hacen enormemente difícil la concreción de las decisiones en una determinada área, sea docente, de investigación o de gestión”⁹. También dice: “En ocasiones, la autonomía universitaria ha derivado hacia un corporativismo académico, a menudo de miras sumamente estrechas”, y que “los cargos directivos de las Facultades o Escuelas y de los Departamentos tienen unas atribuciones poco claras y escasamente definidas”. Por este motivo hay un déficit de eficiencia que “proviene fundamentalmente de la intrincada red de órganos colegiados, con amplia y generalmente numerosa representación de todos los estamentos universitarios, de las limitaciones que los sistemas de elección y control imponen a los órganos unipersonales, y de la complejidad de los procedimientos de participación en la toma de decisiones característicos del modelo burocrático-colegial”¹⁰.

El panorama, pues, dista de ser el conveniente para una buena gestión de un servicio público de enseñanza superior. Se habla de complejidad excesiva, de problemas para concretar los acuerdos, de falta de definición competencial -con el peligro que ello tiene no sólo para ejercer las funciones, sino para el control efectivo de los órganos unipersonales-, etc. En definitiva, prima el debate, la participación y la controversia, pero falta la eficacia, el rigor y la adecuada definición de órganos y funciones para procurar una gestión satisfactoria.

8 Se trata de un informe que encargó la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) a un equipo de expertos dirigidos por el catedrático catalán JOSEP BRICALL, primer español que presidió la Conferencia de Rectores Europea. El encargo se hizo en 1998 a fin de definir el modelo universitario que debería servir de base o referencia para la modificación de la LORU. El trabajo duró un año y medio, y costó, al parecer, 75 millones (así lo apuntan, al menos, las fuentes periodísticas, *ABC* de 28 de marzo de 2000, p. 45). Trata diversos temas fundamentales de la Universidad, como los cambios experimentados por ésta, la definición del conocimiento, la financiación, el personal, la organización, las nuevas tecnologías, etc. De la lectura se saca la impresión de que no es ningún informe rompedor de lo existente, o revolucionario, sino que es más bien cauto y continuista (en este sentido se pronuncia, por ejemplo, J.L.GARCÍA GARRIDO, *ABC* de 28 de marzo de 2000) y aunque tiene propuestas de sumo interés como las relativas a la Agencia de Acreditación, otras han sido ya cuestionadas, como sucede con los préstamos (vid. *El País* de 28 de marzo de 2000), y en otros aspectos pasa de puntillas sin abordar con la profundidad necesaria cuestiones que no son pacíficas, como ocurre con la evaluación de la actividad investigadora del profesorado (p. 391 del Informe)

9 P. 320

10 Pp. 421 y 438

II. LA ORGANIZACIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA

1. Principios informadores

La LORU introdujo ventajas muy estimables en muchos aspectos, algo que es reconocido por el **Informe Bricall**, antes mencionado, cuando asevera que aprovecha en muchos extremos la oportunidad para adaptar la Universidad española al modelo europeo. En este sentido, los órganos que implanta están proyectados y configurados con arreglo a un conjunto de principios que son los que hacen inteligibles las normas que los regulan. Son principios con un fondo inescindiblemente democrático que están sustancialmente mediatizados por la autonomía universitaria reconocida y garantizada en la Norma Fundamental (art. 27.10). Por ello podemos señalar:

a) El principio de participación en los órganos colegiados de gobierno

Lo que se manifiesta en que los diversos sectores (profesores, alumnos y PAS, así como representantes de intereses sociales y económicos, art. 4, LORU) integran los órganos colegiados. Hay en ello una conexión clara con el pluralismo que como valor superior de nuestro Ordenamiento jurídico consagra la Constitución (art. 1.1), así como con la participación que se preconiza en los artículos 27 y 129 de la Carta Magna. En muchos casos se forma parte del órgano como miembro nato, esto es, por ocupar un concreto cargo (Rector, Decano, etc.), o bien como miembro electivo, siendo los Estatutos de cada Universidad o sus normas de desarrollo los que señalan todo lo concerniente a esta materia (art. 13.2, LORU)¹¹.

b) El principio de no intervención del Estado y de inamovilidad de los órganos de gobierno.

Que deriva del cambio de posición que ha experimentado la Universidad con ocasión de la aprobación de la Constitución (art. 27.10) y de la LORU. En el nuevo sistema jurídico el ente universitario tiene autonomía, personalidad y patrimonio

¹¹ El artículo 13.2, LORU dispone: "La elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el Claustro Universitario, Juntas de Facultades, de Escuelas Técnicas Superiores y de Escuelas Universitarias y Consejos de Departamentos y de Institutos Universitarios se realizará mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, conforme a lo dispuesto en el artículo 4º de la presente Ley. Los estatutos establecerán las normas electorales aplicables".

El principio de participación, reconocido en la LORU (arts. 16, 27.4, disposición transitoria segunda, 2. etc.) ha adquirido gran trascendencia en las últimas décadas (Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA, "Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa", en el vol. colectivo, coordinado por R.GÓMEZ-FERRER MORANT, *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Madrid, 1989, pp. 437-452), y es una consecuencia de la superación del modelo de Estado liberal y el subsiguiente alzamiento del Estado social de Derecho, en el cual la intervención administrativa no puede definirse como una acción independiente de los ciudadanos. En el ámbito estricto de los derechos fundamentales, la idea participativa se muestra con mayor nitidez en los artículos 23.1, 27.5 ó 105-a) de la Constitución de 1978 (M.J.SARMIENTO ACOSTA, "Los derechos fundamentales como presupuesto y fin de la actividad administrativa", *Revista del Foro Canario*, núm. 88, 1993, pp. 105 y 106), preceptos que arrojan mucha luz sobre el perfil que debe tener la Administración.

propio e independiente del Estado, así como capacidad general para el cumplimiento de sus fines (art. 3.2 k) de la LORU). Esta nueva posición ha hecho que algunos autores consideren a las Universidades como Administraciones independientes¹², si bien esta categoría necesita perfilarse mejor desde el punto de vista dogmático¹³. De modo que, frente a la situación anterior en la que el Ministerio de Educación y Ciencia era el que nombraba o proponía el nombramiento de los órganos superiores, inspeccionaba los servicios universitarios y resolvía los recursos de alzada que se interponían contra los actos y acuerdos de la Universidad¹⁴, en el vigente ordenamiento el cese, suspensión o separación del cargo se hace por virtud de lo establecido en la Ley (fallecimiento, renuncia, no superación de una moción de censura, incapacidad...) y sin que medie ninguna intervención de instancias ajenas a la Universidad. Por esta razón, es un error considerar que la Universidad es hoy un simple organismo autónomo, como los regulados en los artículos 45 y siguientes de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado -conocida por LOFAGE-, ya que en éstos lo que se produce es más bien una independencia formal, que no material, a efectos puramente instrumentales. La dependencia que tienen del correspondiente Ministerio, el nombramiento o la remoción de sus órganos directivos, o, en fin, el régimen presupuestario y las limitaciones que tienen para suscribir contratos, reflejan una situación muy diferente de la que tiene la institución universitaria, ya que ésta tiene una notable independencia frente a la Administración territorial.

c) Principio de preeminencia de los órganos colegiados sobre los unipersonales del mismo nivel

Lo que conduce a que las decisiones más relevantes se adoptan por los órganos colegiados, mientras que las de menos trascendencia se toman por los unipersonales. El robustecimiento de la posición de los órganos colegiados, por otro lado, se comprueba en el hecho de que son ellos los que eligen o, en su caso, remueven de sus cargos a los órganos unipersonales (Rector, Decano, Director de Departamento, etc.). Así, por ejemplo, el Rector será elegido por el Claustro (art. 18.2 LORU), y los Decanos y los Directores serán elegidos por las correspondientes Juntas o por los Consejos de Departamento, respectivamente (arts. 18 y 21 LORU).

12 R.PARADA, *Derecho Administrativo II Organización y empleo público*, Madrid-Barcelona, 13ª ed. 1999, pp. 303 y ss, y R.CHAVES GARCÍA, *Organización y gestión de las Universidades públicas*, cit. p. 56. Vid E.GARCÍA DE ENTERRÍA "La autonomía universitaria", RAP, núm. 117, 1988, pp. 7 y ss. y J.LEGUINA VILLA, "La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en el vol. colectivo *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor E.García de Enterría II. De los derechos y deberes fundamentales*, Madrid, 1991, pp. 1999 y ss.

13 Así ha quedado puesto de relieve en otro lugar, vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Madrid, 1ª ed. 1996, pp. 248 y ss.

14 Véase, J.A.TARDÍO PATO. *El Derecho de las Universidades Públicas españolas Vol. II*, Barcelona, 1994, pp. 580 y 581

d) Principio de autonomía de la Universidad en el diseño de sus órganos

Es una consecuencia lógica e inescindible de la autonomía que la Carta Magna reconoce a la Universidad (art. 27.10). La autonomía de cualquier ente, y, por tanto, de la institución universitaria, requiere un verdadero poder de organización, sin el cual aquélla se desnaturaliza. Esta potestad de organización se expresa en el modelo implantado por la LORU de dos formas: mediante la posibilidad de regular por virtud de los Reglamentos internos de cada Universidad, la organización, funcionamiento y competencias, respetando, claro es, lo definido en sus Estatutos; y mediante la posibilidad de crear otros órganos complementarios o contingentes para hacer frente a sus necesidades, y según su idiosincrasia. En este último caso se deberá respetar siempre el organigrama básico previsto en la LORU (arts. 13.1 y 2, 15.2, 17 y 18.2, LORU).

Como se deduce de la dogmática del Derecho de organización, cada órgano tiene atribuido un conjunto de funciones, y debe disponer de los medios materiales y personales necesarios para ejercer éstas de forma satisfactoria. Por otra parte, en su funcionamiento debe respetar las normas básicas estatales y el resto del Ordenamiento jurídico aplicable. No obstante, hay que advertir que en el ámbito universitario son muchas las veces que se constituyen órganos complementarios o contingentes (Comisiones de distinto tipo, Directores de área, Directores de distintas materias, etc.) que no tienen bien definidas sus competencias, y, por tanto, sin saber a ciencia cierta si las funciones de dichos órganos coinciden o se yuxtaponen a las de otros ya existentes. La oscuridad competencial con la que se crean no es, sin embargo, ingenua o inocente. Al igual que sucede en el seno de otras Administraciones se crean como medio para el reparto interno de poder, o incluso para contrarrestar la operatividad de otros órganos. Es más, a veces órganos de designación, que en buena lógica no tendrían que realizar una labor de mera administración, sino de política universitaria, se usan para tareas que tendrían que ejecutar verdaderos funcionarios, aunque en este último caso el perjudicado es el que ostenta el cargo, pues por un discreto incremento de sus retribuciones debe asumir un trabajo que, de realizarlo un profesional, le supondría un mayor gasto a la Universidad. En cualquier caso, es claro que en muchas ocasiones se incumple manifiestamente lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece que no “podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos”¹⁵.

15 Aunque de la Ley 30/1992 no se deduce diáfananamente qué artículos relativos a la organización tienen carácter básico, si bien, como dice F.GONZÁLEZ NAVARRO, parece evidente que el Título II, en el cual está inserto el artículo 11, tiene una clara vocación de aplicación general a todas las Administraciones públicas y no sólo a la del Estado (J.GONZÁLEZ PÉREZ y F.GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común Ley 30/1992, de 26 de noviembre I*, Madrid, 1ª ed, 1997, p. 406)

2. Los órganos de gobierno y administración universitaria. Concepto y clases

El órgano universitario es una unidad administrativa que ejerce un elenco de competencias, y dispone de los medios personales y económicos precisos para ello. No es éste el lugar para entrar en el debate del concepto de órgano, de calibrar si todas las unidades son órganos o sólo lo son aquellas respecto de las cuales el Ordenamiento jurídico así lo establece. Hay aquí una confusa configuración conceptual derivada de las insuficiencias dogmáticas que en el Derecho español existen sobre la organización. Pero, lo que sí es preciso resaltar es que el órgano universitario, como cualquier órgano administrativo, se inserta en una estructura mas amplia, que es justamente la persona jurídica Universidad. Por lo demás hay distintas clases de órganos; así, por el número de titulares que los componen pueden diferenciarse los colegiados, formados por varias personas (Claustro, Consejo de Departamento, etc.) de los unipersonales, integrados por una persona (Rector, Decano, Secretario General, etc.). Desde otro punto de vista, pueden distinguirse los órganos centrales, que ejercen sus competencias sobre toda la Universidad (Rector, Claustro, Secretario General, etc.) de los periféricos (Decanos, Consejos de Departamento, etc.), que desarrollan sus funciones en un concreto ámbito universitario (una concreta estructura, como la Facultad, el Departamento, etc., arts. 7 y ss. LORU); además pueden distinguirse los órganos de existencia obligatoria (Rector, Junta de Gobierno...) de los de existencia facultativa o contingente (Defensor de la Comunidad Universitaria, Subdirectores, etc.); y, por último, hay diferencias entre los órganos generales de los especializados, que tienen un específico fin (Institutos Universitarios, Colegios Mayores...).

Aparte de ello, la Universidad dispone de una serie de Servicios, cuyo ámbito excede de un Departamento, Instituto o Centro, como el Servicio Jurídico, el Servicio de Publicaciones, el Servicio de Asuntos Económicos, el de Información al estudiante, etc.

Seguidamente analizaremos los órganos de existencia obligatoria, sin examinar en detalle los de existencia facultativa, toda vez que son los de obligada existencia los más importantes al ejercer las competencias más trascendentes para la prestación del servicio, y además servir como punto de referencia para detectar las disfunciones y debilidades más significativas que existen en el organigrama universitario.

3. Los órganos colegiados centrales de existencia obligatoria

a) El Consejo Social

Es una de las novedades más notables introducidas por la LORU, si bien tanto en España como en el Derecho Comparado¹⁶ pueden encontrarse antecedentes. Se define como el órgano de participación de la Sociedad en la Universidad (art. 14, LORU), y está compuesto en dos quintas partes por una representación de la Junta de

16 Vid. J.A.TARDÍO PATO, *El Derecho de las Universidades Públicas Españolas. Vol. II*, cit. pp. 1010 y 1011. También, R.MARTÍN MATEO, "Los Consejos Sociales en las Universidades Europeas, normativa y desarrollos comparados", *REDA* núm. 48,1986, p.489, y A.EMBID IRUJO, voz "Consejo Social", en la *Enciclopedia Jurídica Básica. vol. I*, Madrid, 1ª ed. 1995, pp. 1500 y 1501

Gobierno, elegida por ésta de entre sus miembros, y entre la cual necesariamente estará el Rector, el Secretario General y el Gerente; y otras tres quintas partes que representan los intereses sociales y económicos, de acuerdo con lo que se establezca en la Ley autonómica correspondiente (art. 14.3, LORU). El Consejo Social ejerce competencias muy relevantes para la vida de la Universidad, como la de ser oído previamente a la designación del Gerente (art. 20, LORU), fijar las tasas y derechos por expedición de títulos propios de la Universidad, o prestación de servicios académicos (art. 54.3,b), LORU), aprobar el presupuesto y la programación plurianual de la Universidad (art. 14,2, LORU), acordar la asignación de conceptos retributivos individuales de carácter extraordinario al profesorado (art. 46.2, LORU), etc. No estamos, entonces, ante un órgano simbólico o de poca importancia. El Consejo Social es ni más ni menos que el que ejerce las competencias económicas más trascendentes.

La dificultad que se suscita sobre el citado órgano es la de saber si verdaderamente está inserto en la Universidad, o, por el contrario, se sitúa en cierto modo al margen, o por encima de la misma¹⁷. Ya en el proceso de elaboración de la Ley de 1983 se planteó por los distintos grupos con representación parlamentaria esta cuestión. Es claro que su existencia prueba que la Ley establece una Universidad no corporativa, sino participativa¹⁸, penetrada por la propia Sociedad a la que sirve. En este contexto, como afirma TARDÍO PATO, se erige como un órgano “sui generis”, de naturaleza mixta, aunque desde el punto de vista jurídico formal es un auténtico órgano universitario, toda vez que sus acuerdos de relevancia jurídica se imputan a la Universidad, que es la que ostenta la personalidad jurídica¹⁹. El artículo 22, LORU es claro en este punto, cuando dispone que los acuerdos del Consejo Social agotan la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Ahora bien, la circunstancia de que sean las tres quintas partes representantes de intereses sociales, con participación de sindicatos y asociaciones empresariales debe ser atemperada, y también vigilada, para evitar una inadmisibles intromisión del poder político y sindical, encubierto bajo la bandera de los intereses sociales²⁰.

Es evidente, en todo caso, que el perfil del Consejo Social es perfectible, tanto por lo que concierne a su formación -sorprende un poco que no existan representantes de antiguos alumnos-, como por lo que afecta a su funcionamiento, pues algunos de sus miembros no universitarios no conocen con el detalle debido la problemática de la Universidad. Como dicen algunos autores con cierta ironía “no nos consta que hayan frecuentado los Departamentos universitarios, ni otras dependencias donde transcurre la vida natural de la Universidad”²¹.

17 En este sentido, A.GALLEGO ANABITARTE y A.DE MARCO FERNÁNDEZ, *Derecho Administrativo I. Materiales*, Madrid, 7ª reimpresión corregida, 1995, p. 121

18 D.LOPERENA ROTA, “El marco de la autonomía universitaria tras la S.T.C. 26/87, de 27 de febrero”, en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 21, 1988, p. 14

19 Ob. cit. p. 1020

20 G.ARIÑO ORTIZ, “Autonomía y Reforma universitaria: La Ley Maravall”, en *Revista Cuenta y Razón*, núm. 13, 1983, pp. 75 y 76

21 J.M.DEL VALLE PASCUA y M.LÓPEZ, “Los Consejos Sociales en el marco autonómico”, en el vol. colectivo *II Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria. Del 11 al 13 de diciembre de 1996*, Universidad de Murcia, 1997, pp. 60 y ss.

b) El Claustro Universitario

Es el máximo órgano representativo de todos los estamentos de la Universidad. Su composición y funciones serán determinadas por los Estatutos, y “habrán de ser profesores tres quintos de sus miembros, como mínimo” (art. 15.2, LORU). Este órgano colegiado será presidido por el Rector, y tendrá en todo caso como funciones la de elaborar los Estatutos, la elección del Rector y la aprobación de las líneas generales de actuación de la Universidad (art. 15.1 y 18.2, LORU). Asimismo, es el que designa los miembros de la Comisión de Reclamaciones contra propuestas de provisión de los cuerpos docentes (art. 43.2, LORU).

Al Claustro universitario le corresponden las decisiones más relevantes, y se integra a través del sistema de representación directa, toda vez que sus miembros son elegidos mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, lo que lo diferencia de otros órganos colegiados como la Junta de Gobierno o el Consejo Social, cuyos miembros, o, al menos, una parte de ellos, no son elegidos directamente por toda la comunidad universitaria²². Por este motivo es un órgano con una fuerte legitimación. Empero, debido al gran número de miembros que lo forman y a las prácticas y disfunciones que ello comporta (absentismo de alumnos, lentitud²³, preeminencia de intereses parciales, etc.), sus actuaciones en ocasiones no poseen la eficacia exigible. A ello contribuye la influencia de ciertas corrientes que preconizan un asamblearismo que ha ocasionado que algunos Estatutos hayan conferido competencias de control en materias no previstas en la LORU, como acontece con el artículo 81 de los Estatutos de la Universidad de Sevilla, que le atribuye funciones para conocer las propuestas de presupuestos generales, o la ratificación de los nombramientos de los profesores eméritos. Es por esta razón muy positiva la sugerencia que se contiene en el **Informe Bricall** en orden a reducir el tamaño del Claustro para hacerlo más operativo. Dice este Informe que entre “sus funciones deberían estar las de asesoramiento y control de los órganos ejecutivos de la Universidad y la elección de representantes de la comunidad universitaria en la Junta o Consejo de Gobierno Universitario”²⁴.

c) La Junta de Gobierno

Es el órgano ordinario de gobierno de la Universidad (art. 16.1, LORU), y está formada por el Rector, que es su Presidente, los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente y una representación de los Decanos y Directores de

22 Por comunidad universitaria se entiende en el ámbito de la Ley la formada por los profesores, los alumnos y el personal de administración y servicios.

23 A veces la lentitud o ineficacia de este órgano es inadmisibles. Se han dado casos en los que no ha bastado un curso académico para discutir un nuevo Estatuto, como ha sucedido en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (véase, A.M.SUÁREZ, “Sobre el claustro de la ULPGC (Reflexiones de un claustro militante...)”, en la revista *Agora universitaria*, núm. 2, 1997, p. 11)

24 P. 440

Centros, así como de los estudiantes y personal de administración y servicios. Tiene competencias de fuste, como la de acordar las transferencias de crédito entre diversos conceptos de los capítulos de operaciones corrientes y operaciones de capital (art. 55.2, LORU), la provisión de plazas de los cuerpos docentes por concursos de mérito (art. 39.3, LORU), decidir la minoración o cambio de denominación de las plazas de profesorado vacante (art. 39, LORU), así como proponer al Consejo Social la asignación de conceptos retributivos extraordinarios para el profesorado (art. 46.2, LORU). Por otra parte, los Estatutos suelen atribuirles competencias de distinto alcance y carácter, como la de aprobar Reglamentos o los planes de estudio (cfr. arts. 21 y 81-f) de los Estatutos de las Universidades de las Islas Baleares y Las Palmas de Gran Canaria, respectivamente).

Al ser el órgano ordinario de gobierno también conoce de los asuntos que, por su complejidad o relevancia, son sometidos por el Rector a su examen y decisión.

Como se trata, asimismo, de un órgano numeroso, lo normal es que se constituyan Comisiones delegadas o Comisiones Permanentes (art. 78 de los Estatutos de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria). Esta tendencia que, obviamente, incrementa la complejidad, ha sido también puesta de relieve por el **Informe Bricall**, que sugiere no sólo reducir el número de miembros, sino dar entrada a representantes de intereses sociales y de las Administraciones y entidades que apoyan a la Universidad²⁵.

d) La Comisión de Reclamaciones

Según el artículo 43.2, LORU, es un órgano de revisión presidido por el Rector e integrado por seis Catedráticos de Universidad de diversas áreas de conocimiento, con amplia experiencia docente o investigadora, elegidos por el Claustro por un período de cuatro años mediante una mayoría de tres quintos en votación secreta. Contra las resoluciones de las Comisiones evaluadoras de los concursos para la provisión de plazas de los cuerpos docentes universitarios se pueden formular reclamaciones ante el Rector, las cuales serán valoradas por la Comisión, y en un plazo no superior a dos meses tras la finalización del concurso y tras haber solicitado los asesoramientos que considere oportuno, ratificará o no la resolución reclamada.

La mayoría exigida para la votación tiene su fundamento en la necesidad de que dicho órgano tenga, en la medida de lo posible, un mínimo de imparcialidad y competencia, “evitando que puedan imponerse en su seno representantes de sectores meramente mayoritarios de la Universidad que sólo actúen en pro de la mayoría que representan” (TARDÍO PATO)²⁶.

25 P. 439

26 Op. cit. p. 1028. También J.J.DÍEZ SÁNCHEZ, “Un órgano atípico y conflictivo: la Comisión de reclamaciones del artículo 43 de la LRU”, *REDA* núm. 68, 1990, pp. 568 y ss.

4. Los órganos unipersonales centrales de existencia obligatoria

a) El Rector

Sin duda es la máxima autoridad académica de la Universidad. Lo elige el Claustro de entre los Catedráticos de Universidad²⁷, y ostenta la representación de la Universidad, así como su dirección; asimismo, es el ejecutor de los acuerdos de los órganos colegiados (art. 18.1, LORU). Sus resoluciones agotan la vía administrativa, y son directamente impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 22, LORU).

La Ley de 1983 le confiere relevantes funciones de carácter representativo y ejecutivo (cfr. arts. 28, 42, 24.3.b), 15, 16, 19, 20, 43, 44, 49, LORU). Pero quizá lo que revela su preeminencia sea la competencia para nombrar a los Vicerrectores, al Secretario General y al Gerente (arts. 19 y 20, LORU), así como la cláusula general en virtud de la cual -y al igual, por cierto, que sucede en el ámbito local en favor de los Alcaldes o Presidentes de Corporaciones Locales (cfr. arts. 21.1,n) y 34.1,1), de la Ley reguladora de las Bases de régimen local)-, ejerce todas aquellas competencias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos, lo que acrecienta su importancia y lo sitúa en el epicentro del gobierno y la administración universitaria²⁸. A mayor abundamiento, hay que decir que, al contrario de lo que sucedía con la Ley anterior, hoy el Rector no está sometido ni al Ministro de Educación, ni, por supuesto, al Consejero autonómico correspondiente, lo que le dota de independencia frente a injerencias externas. Por tanto, no puede inducir a confusión el hecho de que, aunque sea el Claustro quien lo elige, es el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma quien lo nombra (art. 18.2, LORU), pues la figura de Rector prevista en la LORU es bien distinta a la regulada en la Ley General de Educación de 1970, que configuraba al mismo como representante de la Universidad y como delegado gubernamental en el distrito universitario.

27 En todo caso el Rector debe ser Catedrático de Universidad. Durante la tramitación parlamentaria algún representante de grupo parlamentario (Sr. BANDRÉS), en orden a suprimir límites, abogó por la norma de que para ser Rector bastase con ser "profesor permanente". El Sr. LAZO DÍAZ le respondió, en cambio, que la figura de profesor permanente no estaba prevista, y además que es más razonable y coherente con la tradición universitaria mundial (sic) que el Rector pertenezca al estamento superior (*Reforma Universitaria, trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1984, p. 352). Por otra parte, el artículo 18.2, *in fine*, establece que los Estatutos regularán la duración de su mandato y la posibilidad de su elección y revocación. Este aspecto, en cambio, debería ser debatido. Debido a la dinámica representativa que ha propiciado la Ley, puede existir el peligro de tratar de asegurarse sucesivos mandatos con prácticas o comportamientos poco acordes con la buena gestión de un servicio público. Dicho de otra forma, conviene que exista una limitación temporal del poder, de la misma forma que existe en otros entes independientes como, por ejemplo, el Banco de España, en el que el mandato del Gobernador no puede ser renovado (Véase, M.J.SARMIENTO ACOSTA, "Notas sobre la Unión monetaria y la nueva posición del Banco de España", en *Noticias sobre la Unión Europea* núm. 143, 1996, pp. 91 y ss., y en el volumen colectivo *XVIII Jornadas de estudios. La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (III)*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999, pp. 337 v ss.)

28 J.A.TARDÍO PATO, *ibídem*. p. 1036

b) Los Vicerrectores

Son figuras subordinadas al Rector, aunque ocupan un papel de cierta importancia en el gobierno universitario. La LORU sólo se refiere a ellos en el artículo 13.1, aunque luego los distintos Estatutos establecen una regulación con más detalle. Son nombrados y relevados discrecionalmente por el Rector, y dirigen y coordinan las actividades de áreas determinadas (Ordenación académica y profesorado, Investigación, etc.). Tienen un sustrato inderogablemente político -de política universitaria, para entendernos-, si bien algunos Estatutos disponen que deben pertenecer a los cuerpos docentes universitarios (Catedráticos y Profesores Titulares), como sucede con los de la Universidad Complutense (art. 84.2) o que tienen que ser profesores con dedicación a tiempo completo (art. 52.2 de los de la Universidad de Alicante). Además, pueden ejercer todas las competencias que les delegue el Rector, y sustituir a éste en casos de vacante, ausencia o enfermedad.

c) El Secretario General

Distinto perfil ofrece el Secretario general (cfr. arts. 13.1,b), 14.3 y 19, LORU), ya que las funciones que desarrolla deben estar arropadas por la neutralidad y la profesionalidad. El artículo 19 dispone que será nombrado por el Rector de entre los profesores de la Universidad, lo que quiebra la regla clásica de investir a las funciones de Secretaría de la neutralidad pertinente²⁹. Sorprende que la LORU no imponga ninguna condición particular para ser Secretario³⁰, sino que se limita a disponer que debe ser profesor universitario. Hay, no obstante, Estatutos que requieren que sea Catedrático o Profesor Titular de Universidad (art. 85.1 de los de la Complutense), y realmente, debido a las importantes funciones que desarrolla el puesto debería profesionalizarse, y no estar bajo el estigma del nombramiento discrecional. Son muy acertadas en este extremo las argumentaciones de TARDÍO PATO cuando dice que “podía ser conveniente que el cargo se profesionalizase, constituyendo un cuerpo o escala propia, en la que se exigiese para su ingreso la Licenciatura en Derecho”³¹. Y es que no debe olvidarse que la Universidad como ente público maneja importantes cantidades de dinero, ejerce potestades de indudable peso y tiene una responsabilidad social indeclinable. Debe marchar, pues, hacia una mayor profesionalización, y circunscribir lo político-universitario a sus estrictos

29 J.R.CHÁVEZ GARCÍA, cit, p. 66

30 El Secretario es el que auxilia al Rector y el que da fe de los actos y acuerdos de la Universidad. No son cometidos menores precisamente, por lo que este cargo debe ejercerse con profesionalidad.

En la práctica, por el contrario, la figura del Secretario aparece mediatizada por la discrecionalidad. Es obvio que cuando un cargo es nombrado y relevado por otro, tiende a seguir las pautas, los criterios o la política de ese cargo. Esto es así y siempre lo será, porque el Secretario sabe perfectamente que su permanencia está vinculada con esta actitud. Y es evidente que la función de asesorar, de velar por la legalidad vigente, se hace mejor cuando se tiene, por decirlo con palabras llanas, las espaldas bien cubiertas, y no se tiene el temor de inquietar al cargo asesorado. Justo lo que ocurre, por ejemplo, con los Secretarios de la Administración Local.

31 Cit. pp. 1041 y 1042

términos³². No parece lógico que en la Administración local -piénsese en los Secretarios de Administración local-, o en las mismas Cámaras de Comercio, Industria y Navegación -vid. art. 19.5 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo-, el Secretario deba superar ciertos requisitos objetivables que garanticen su preparación y su profesionalidad, y en la Universidad se siga un criterio distinto. El sentido común parece que debe imponerse en la próxima modificación de la Ley.

d) El Gerente

Es también nombrado por el Rector, oído el Consejo Social. A él corresponde la gestión de los Servicios Administrativos y económicos de la Universidad, y no podrá ejercer funciones docentes (art. 20, LORU). Formará parte de la Junta de Gobierno (art. 16, LORU) y será miembro del Consejo Social dentro del sector que representa a la Junta de Gobierno (art. 14.3 a), LORU); la Gerencia está, por lo demás, integrada por un elenco de órganos jerárquicamente ordenados (vicegerencias, servicios, etc.)

5. Los órganos periféricos de existencia obligatoria

a) Órganos colegiados: Juntas de Facultad y Escuela y Consejos de Departamento

Al igual que sucede en el nivel central, son órganos integrados por una pluralidad de miembros, y son las Juntas de Facultad y Escuela y los Consejos de Departamento o Institutos³³, órganos colegiados de las tres estructuras universitarias básicas y periféricas establecidas en la Ley de 1983. Están integrados también por los distintos estamentos, y sus representantes están elegidos de conformidad con el artí-

32 Es éste tal vez uno de los mayores errores en que se ha incurrido. El entender que todo se puede disolver en el principio de participación, y en la política universitaria, lo cual ha llevado a que se produzcan situaciones pintorescas como que alumnos y personal de administración y servicios participen en la toma de decisiones de asuntos puramente científicos o de política de personal docente, cuando no disponen de la información precisa para ello (Así, E.GARCÍA DE ENTERRÍA, "Universidad, S.O.S", cit, situación que también ha provocado críticas en otros países, como en Francia, donde GEORGES VEDEL concluye: "La participación de los estudiantes no ha aportado ningún resultado positivo a la gestión de la Universidad. Ha sido, sobre todo, un factor de politización y de irresponsabilidad". *La experiencia de la reforma universitaria francesa: autonomía y participación*, Madrid, 1978, p. 80)

33 El Departamento es el órgano básico que tiene por función organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento (art. 8.1, LORU). También organiza los cursos de doctorado, y coordina la elaboración de tesis doctorales. Puede celebrar contratos de sus trabajos y promover cursos de especialización (art. 11, LORU). Sin embargo, como tantas otras cosas previstas en la Ley, en la práctica la creación de Departamentos no ha obedecido siempre a criterios científicos, sino políticos o de oportunidad o conveniencia (en esta dirección, A.GARCÉS SANAGUSTÍN, en el vol. colectivo, dir. por J.BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo. Parte especial*, Madrid, 4ª ed. 1999, pp. 174 y 175), y prueba de ello son los diversos asuntos que sobre el particular han llegado hasta el Tribunal Supremo (Véase, STS. de 17 de mayo de 1990).

Por lo que se refiere a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, son órganos de gestión administrativa, y de organización de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios (art. 9, LORU). Singularmente, les corresponde la elaboración de planes de estudios, la verificación de las matrículas de alumnos, y la expedición de las correspondientes certificaciones académicas

culo 13.2 de la LORU, por medio de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Al tratarse de órganos colegiados periféricos, sus acuerdos pueden ser susceptibles de recurso de alzada ante el Rector o ante otro órgano central como la Junta de Gobierno, por lo que es claro que no agotan la vía administrativa (art. 22, LORU, sensu contrario). Suelen, asimismo, disponer de otros órganos internos para agilizar su funcionamiento, como Comisiones de distinto carácter, etc. Resulta claro que la convocatoria, régimen de acuerdos, etc., debe someterse a las normas básicas aplicables, en orden a asegurar los derechos e intereses de los miembros.

b) Órganos unipersonales: Decanos y Directores

Pero junto a los órganos colegiados, de mayor importancia, como ya hemos visto al analizar los principios informadores de la organización de la Universidad, en el ámbito periférico también se constituyen órganos unipersonales, como los Decanos de Facultades y los Directores de Escuelas Técnicas Superiores, de Escuelas Universitarias, y de Departamentos o Institutos universitarios (art. 13.1, b), LORU). Para ostentar el cargo de Decano se necesita ganar las correspondientes elecciones, y tener la categoría de Catedrático o Profesor Titular del centro respectivo. Para el cargo de Director de Departamento, el artículo 8.5 dispone que se debe tener la categoría de Catedrático, y si no hay candidato de tal categoría, la de Profesor Titular; lo que refleja la preferencia de aquéllos sobre éstos para ocupar el mencionado cargo. En este extremo, el Tribunal Constitucional (S. 26/1987, de 27 de febrero), ha juzgado conforme con la Constitución la preferencia en favor de los Catedráticos sobre los Profesores Titulares, y el Tribunal Supremo (SS. de 6 de mayo de 1991, y 28 de septiembre de 1993) ha confirmado esta tesis. Sin embargo, el candidato Catedrático debe someterse a la elección³⁴, y ser profesor a tiempo completo³⁵.

34 Aspecto que debe ser resaltado, porque durante la elaboración de la LORU, algunos representantes conservadores pretendían atribuir poco más o menos la dirección automática de los Departamentos a un Catedrático, ya que "sería bueno que las Universidades pudieran en sus Estatutos disponer cómo se designa al Director sin que necesaria y preceptivamente haya de haber elección" (F.SUÁREZ GONZÁLEZ, *Reforma Universitaria...*, cit. p. 337), enmienda que luego fue rechazada. Aunque también es verdad que en el mismo debate se propuso otra enmienda en sentido contrario. La número 414 del Grupo de Minoría Catalana, que consideraba más positivo eliminar obstáculos y establecer que el artículo 8.5 dijera que "la Dirección de cada Departamento corresponderá a sus Catedráticos o Profesores Titulares". La justificación que dieron fue la de dotar de mayor flexibilidad al cargo, y potenciar más iniciativas.

En otro orden de cosas, conviene recordar que el Tribunal Supremo ha declarado que el tener la categoría de Catedrático "no puede eximir al candidato del esfuerzo por convencer de la bondad y viabilidad del programa de actividades del Departamento. Es más, aparte de que la elección no puede reputarse enteramente ineficaz, en el terreno práctico no parece aconsejable imponer un Director de Departamento con el marchamo de una amplia repulsa de la mayoría del Consejo del Departamento" (S. de 28 de septiembre de 1993).

Y, asimismo, cuando la Ley dice Catedráticos o Titulares, se refiere a Catedráticos y Titulares de Universidad, y no de Escuela Universitaria. Así lo dejó claro, por otra parte, el Consejo de Universidades (*Memoria de actividades*, junio 1986-mayo 1987), cuando asevera que la Dirección corresponde a un Catedrático de Universidad y de no haber candidato de esta categoría a uno de sus Profesores Titulares o Catedráticos de Escuela Universitaria (por este orden), siempre que este último esté en posesión del título de Doctor "pues sólo entonces aparece equiparado, en su plena capacidad investigadora, a los Profesores Titulares de Universidad"

35 El artículo 45.2, LORU dispone: "La dedicación a tiempo completo del profesorado universitario será requisito necesario para el desempeño de órganos unipersonales de gobierno, que en ningún caso podrán ejercer simultáneamente"

A estos cargos unipersonales los eligen sus órganos colegiados respectivos (Junta de Facultad, Consejo de Departamento, etc.), y, obviamente, pueden también ser removidos mediante la presentación de una moción de censura (STS. de 10 de abril de 1990).

La LORU no menciona expresamente cuáles son las funciones de estos órganos. Se preocupó de señalar quién puede ser Decano o Director, pero no de las competencias que deben ejercer, lo cual hay que criticar sin reservas. El artículo 21, LORU es muy parco, toda vez que sólo alude a la función representativa y a que “su competencia se extenderá a todos los demás asuntos que no hayan sido expresamente atribuidos a los mismos o a otros órganos por los Estatutos”. Esta definición competencial es deficiente, y es lo que ha originado la denuncia hecha por el **Informe Bricall** (es decir, facultades poco claras y escasamente definidas), lo que en la práctica produce confusión o ineficacia. La Ley debió fijar, si no todas las funciones, al menos las sustanciales, para saber con certeza el perfil de uno y otro cargo, y así poder deducir las restantes. Por no hacerlo así, en la práctica se producen entrecruzamientos entre las funciones de ambos órganos unipersonales, o entre centros y Departamentos. Pero, además, puede incluso originarse una situación de cierto incontrol, toda vez que ordinariamente el Director de un Departamento ejerce un elenco de funciones poco definidas, pero importantes -en materia de plazas, etc.-, que pueden desarrollarse con excesiva laxitud, sobre todo porque, como ya hemos advertido, la creación de Departamentos se hace muchas veces no por criterios científicos, sino políticos, y ello puede conducir a que al estar el Consejo de Departamento “bien atado”, sus cometidos de control se disuelvan.

En cualquier caso, las resoluciones de estos órganos unipersonales son impugnables ante el Rector por medio de la formulación del recurso de alzada, lo que genera cierto vínculo jerárquico, no absoluto, entre aquellos órganos y el Rector.

6. Los órganos contingentes o de existencia facultativa

Tanto en el ámbito central como en el periférico, las Universidades pueden crear por virtud de lo dispuesto en sus Estatutos otros órganos contingentes para desarrollar la gestión. Muchos de estos órganos tienen una evidente justificación, como sucede con las Comisiones que se crean para estudiar los temas y hacer propuestas, que sirven para agilizar las actividades, pero otros, en cambio, no tienen una justificación razonable, y se constituyen por motivos más oscuros que nada tienen que ver con la eficacia y la racionalidad en la prestación de un servicio público³⁶. Como ya hemos apuntado anteriormente, se crean en ocasio-

36 Los Estatutos universitarios, y demás normas de desarrollo, han establecido una gran variedad de órganos contingentes, tanto colegiados como unipersonales. Así, por ejemplo, se establece el Consejo Ejecutivo de la Junta de Gobierno (Universidad de las Islas Baleares), cuya composición se identifica con la noción de equipo rectoral; o el Consejo Rectoral (Universidad de Oviedo), que tiene el mismo carácter. También se prevé la figura del Defensor Universitario (Universidad de Granada) o, en fin, se articulan órganos colegiados como las Comisiones de Doctorado y de Investigación (Universidad de Zaragoza, entre otras). Todos estos órganos tienen, a su vez, sus respectivos reglamentos internos, lo que supone una gran cantidad de normas, muchas veces poco coordinadas entre sí, y que al final originan algunas disfunciones

nes órganos para el reparto interno de poder o para contrarrestar la influencia o poder de otro órgano ya existente. Ni que decir tiene que ello aboca a un panorama confuso en el cual no se sabe muy bien cuáles son las funciones que desarrolla un órgano, o de si su propia existencia sirve para algo. Hay aquí un serio problema sobre el cual los Estatutos de las Universidades deberían hacer un esfuerzo, para clarificar la red de órganos existentes, y procurar eficacia, eficiencia y racionalidad en la estructura organizativa de la Universidad. Incluso la Ley podría establecer un artículo similar al artículo 11.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para recordar los límites de la potestad organizatoria, o bien que éste se aplicase sin necesidad de reproducirlo, toda vez que la reproducción de normas que se aplican sin necesidad de tal reiteración es una mala técnica legislativa.

7. Un caso particular: el Consejo de Universidades

El Título III de la LORU (arts. 23 y 24) prevé la existencia de un Consejo de Universidades, que ejerce las funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento que le atribuye la Ley (art. 23). Se trata de un órgano sin personalidad (art. 1 del Real Decreto 552/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Universidades), que está formado por el Ministro del Gobierno que tenga a su cargo las competencias en materia de enseñanza universitaria, los responsables de la enseñanza universitaria de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de enseñanza superior, los Rectores de las Universidades públicas, y 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. Al Consejo lo preside y representa el Ministro, y tiene un Secretario General, con nivel orgánico de Director General, nombrado y separado por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Educación (art. 1 del Real Decreto 1212/1985, de 17 de julio, por el que se regula la Secretaría General del Consejo). Dentro del Consejo existen dos Comisiones, la de Coordinación y Planificación, y la Académica, que en muchos casos ejercen competencias a título propio. Por otra parte, el artículo 24.5, LORU establece que cuando el Consejo de Universidades o alguno de sus órganos delibere acerca de asuntos que conciernan a las Universidades privadas, los Rectores de las Universidades afectadas serán convocados a la sesión correspondiente.

El Consejo ejerce un conjunto de funciones, si bien no todas son de carácter consultivo (emisión de informes y propuestas), toda vez que puede adoptar acuerdos ejecutivos, como sucede con el establecimiento de los límites de las tasas académicas y demás derechos, o con la exención a algunos doctores, en atención a sus méritos, del cumplimiento de los requisitos que prevé el artículo

38.1 LORU³⁷. Estas funciones las desarrolla con autonomía, lo que ha servido para que algún autor (PARADA) lo encuadre dentro de las denominadas “Administraciones Independientes”³⁸. Sin embargo, como ya ha quedado señalado, es el Ministro del Gobierno quien preside y representa al Consejo, propone el nombramiento y relevación del Secretario, designa los miembros del Consejo que han de formar parte de las Comisiones, nombra a los Vicepresidentes, y resuelve los empates con su voto (arts. 10 y 22.2 del Real Decreto 552/1985). Y por si esto no resultase ya de por sí indicativo, hay que tener en cuenta que es el Gobierno quien, a iniciativa del Ministro, proporciona “los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, incluidos los recursos presupuestarios correspondientes” (art. 5 del Real Decreto 552/1985), por lo que, es evidente que su independencia no es total, porque hay fuertes vínculos con el Gobierno.

Desde otro punto de vista, como ya hemos indicado, el Consejo es un órgano, y no un ente con personalidad jurídica propia. Sin embargo, debido a la deficiente configuración dogmática de la organización administrativa española, el **órgano Consejo** tiene, a su vez, otros órganos. En segundo término, el Consejo de Universidades no es un órgano estrictamente universitario, como destacó el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 26/1987, de 27 de febrero. Por ello no puede asumir labores de representación del conjunto de las Universidades, sino sólo la exclusiva coordinación del sistema universitario nacional

III. LAS DISFUNCIONES MÁS COMUNES DEL ORGANIGRAMA UNIVERSITARIO

Hasta aquí hemos analizado las líneas maestras de la organización universitaria. Conviene ahora destacar cuáles son las disfunciones más sobresalientes que se observan en el funcionamiento de este complejo panorama, y en este sentido:

- se observa una **tendencia muy fuerte hacia el asamblearismo**, por la preeminencia de los órganos colegiados sobre los unipersonales, lo cual origina serios problemas de gestión al ser estos órganos muy numerosos³⁹. Esta tendencia que tiene como positivo facilitar la participación (art. 4, LORU), en cambio, produce una lentitud y una ineficacia manifiesta. La reforma de la organización universitaria debería incidir en este punto, reduciendo el número de miembros, y simplificando sus funciones (resulta absurdo que, por ejemplo, para aprobar un calendario de exámenes deba celebrarse una Junta de Facultad). No debe olvidarse, asimismo, que esta ten-

37 A. EMBID IRUJO, voz “Consejo de Universidades”, en la *Enciclopedia Jurídica Básica I*, Madrid, 1995, pp. 1490 y 1491

38 R. PARADA, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Madrid-Barcelona, 13ª ed. 1999, p. 304

39 A. SÁNCHEZ BLANCO (“Introducción al constituyente universitario español. De la Ley General de Educación de 1970 a la Ley de Reforma Universitaria de 1983”, en el vol. colectivo ya cit. *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, pp. 1218-1219) da unos datos impresionantes como el de que el 12,43 por ciento de la comunidad universitaria de Salamanca está vinculada a un cargo o que el Claustro tiene más de 700 personas

dencia, potenciada hasta el paroxismo en algunos Estatutos, produce dilución de la responsabilidad y genera prácticas poco ortodoxas para conseguir los votos (informaciones erróneas, relegación de cuestiones importantes por nimiedades, etc.);

- se aprecia, por otra parte, una **aplicación inapropiada o perversa del principio de participación**. Es sencillamente ilógico que representantes de alumnos y de PAS puedan participar en la toma de decisiones, con un porcentaje de votos nada despreciable, en asuntos sobre los que no tienen ninguna formación ni información (asuntos científicos, de política de personal docente, etc.)⁴⁰. Es irónico que, por ejemplo, para promover el nombramiento de un profesor emérito voten individuos que desconocen su categoría académica, sus publicaciones o sus aportaciones a la ciencia. Habría que revisar, pues, el ámbito de la participación. En muchos aspectos tiene sentido, porque se necesita una visión plural y omnicomprendensiva de la situación, pero en otros carece por completo de justificación, y sólo demuestra una degeneración de un principio, que en sí mismo es positivo;

- existe una **confusión competencial**, y no sólo por las omisiones que tiene la LORU y los Estatutos, que producen entrecruzamientos y contradicciones en el ejercicio de las competencias de los distintos órganos, sino por la creación de órganos contingentes, que muchas veces se superponen en su funcionamiento. La correcta delimitación de funciones es una condición esencial para evitar confusiones, facilitar la gestión, y aplicar el control;

- hay una **sobredimensión de los criterios políticos o de oportunidad sobre los criterios científicos o académicos**. Esto se observa fundamentalmente en la creación de Departamentos⁴¹, pero también en la constitución, modificación o supresión de otros órganos. Convendría aumentar la fiscalización sobre este extremo para que no se desvirtuara la razón de ser de tales órganos;

40 Vid. E.GARCÍA DE ENTERRÍA, "Universidad, S.O.S.", cit. El caso más significativo quizá sea el de permitir que representantes de alumnos formen parte de las Comisiones que se constituyen para proveer las plazas de profesores ayudantes o asociados. Así, el artículo 176 de los Estatutos de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Decreto 12/1998, de 5 de febrero, "Boletín Oficial de Canarias", núm. 16, de 6 de febrero), establece que las Comisiones que habrán de evaluar a los candidatos estarán formadas por el Rector o Vicerrector en quien delegue, el Director del Departamento afectado, el Director del Centro afectado, un Profesor y un alumno elegido por el Consejo de Departamento, y dos Profesores no pertenecientes ni al Centro ni al Departamento, designados por la Junta de Gobierno" Resulta difícil encontrar una razón mínimamente seria por la que tenga que concurrir un alumno, todavía en formación, y, por lo tanto, sin los suficientes elementos de juicio para poder cabalmente valorar a unos candidatos que tienen más titulación y méritos que él, cuando, precisamente, lo que hay que ponderar es si el candidato en cuestión tiene o no la suficiente capacidad técnica, o las condiciones necesarias para poder ser Profesor asociado o Ayudante. Contra esto podría argumentarse que la concurrencia de tal alumno puede dar más pluralidad al órgano evaluador, pero es claro que la razón de ser de la Comisión evaluadora es la de examinar, ponderar o calibrar si un determinado candidato tiene o no las condiciones requeridas para poder ser un Profesor digno, para lo cual lo que debe primar es la cualificación y la racionalidad, no un perverso principio de participación que en este foro a nada conduce. Por esta razón no es de extrañar que algunos autores se muestren particularmente expeditivos con este sistema. A.GARCÉS SANAGUSTÍN afirma en este sentido que "los concursos para proveer plazas de profesor ayudante o asociado, que, por lo dicho con anterioridad, van a acabar optando a las plazas de profesor permanente, previo rosario de transformaciones claramente ilegales, son un rotundo ejemplo de arbitrariedad" (Cit. p. 179). Aunque, para decir toda la verdad la responsabilidad de tal arbitrariedad no es imputable a los alumnos, al menos en lo sustancial

41 Vid. A.GARCÉS SANAGUSTÍN, cit. p. 174, quien afirma "Los Departamentos Universitarios no se han organizado atendiendo a criterios científicos (...), sino desde perspectivas propias del juego político"

- la sobredimensión mencionada produce, también, en otros casos una **falta de profesionalidad en el ejercicio de algunos cargos**, como ocurre con el Secretario General de la Universidad, que debería ser una persona que acreditase las condiciones y requisitos indispensables para desarrollar las importantes funciones inherentes a este puesto⁴²;

- una **proliferación desmesurada de órganos**, sobre todo de naturaleza contingente o de existencia facultativa. Una cosa es que el profesor universitario deba participar en determinadas tareas administrativas, y otra muy distinta es que emplee gran parte de su tiempo en reuniones de comisiones, juntas, etc., sin ningún provecho para él ni para la gestión del servicio. Ya hemos visto que algunos de esos órganos ni siquiera tienen una razón de ser clara, por lo que tendrían que aplicarse criterios restrictivos, y proceder a una poda de estructuras que lo único que hacen es entorpecer la administración;

- se produce en muchas ocasiones una **atenuación del control o fiscalización de la gestión**, no sólo por las razones ya expuestas (confusión de competencias, etc.), sino por las prácticas que en muchos órganos colegiados se consolidan (informaciones erróneas, formación de mayorías interesadas o temerosas, que sólo velan por sus intereses parciales, y no por el conjunto, etc.). En este contexto, sería conveniente implantar mecanismos que contribuyan a un efectivo control, como la limitación temporal del mandato del Rector (a ocho años, por ejemplo), la imposición de la celebración de un número determinado de reuniones por curso, el deber de informar no sólo al órgano, sino también a otros órganos de la universidad, etc. Junto a ello, aplicar en sus estrictos términos los controles que el vigente Ordenamiento jurídico establece (causas de abstención y recusación, recursos administrativos y, en su caso jurisdiccionales, etc.), y desarrollar unos servicios de inspección profesionalizados y neutrales, con rigurosa aplicación de las potestades que tiene la Universidad (en particular, la sancionadora), cosa que se elude, a veces, por motivos tan peregrinos como los de no molestar a ciertos estamentos, que pueden pasar factura en el momento de las votaciones⁴³ .

42 Es evidente que esta función debe estar lo más profesionalizada posible, y, en esta dirección, hay que recordar que, por ejemplo, un órgano tan emblemático en esta materia como es el Consejo de Universidades tiene un Secretario que “será designado por el Presidente entre los miembros del mismo o funcionarios pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se requiera el título de Licenciado, Arquitecto o Ingeniero”, (art. 17.1 del Real Decreto 552/1985). Lo que revela que también en este órgano se prima, al menos como alternativa, la profesionalidad.

43 Las situaciones que se crean por este motivo son muchas veces de una irregularidad inaceptable. Incluso cometiéndose infracciones, puede eludirse la incoación de expedientes por temor a lo que pueda pasar en la adopción de los acuerdos en un órgano colegiado. Como cabe imaginar, esto origina, a su vez, no sólo una sensación de desgobierno pernicioso para la prestación del servicio de enseñanza superior, sino unos comportamientos arrogantes en representantes de alumnos y en algunos profesores, que saben que hagan lo que hagan, su conducta no tendrá consecuencias perjudiciales, ya que tienen en sus manos otros resortes que desactivan todo intento de control legal.

Desde la perspectiva académica y científica este panorama debe alarmar, pues redundo en una desvirtuación, no sólo de la prestación del servicio público, sino de la propia legalidad vigente. Por esta razón es necesaria la implantación de mecanismos objetivos y rigurosos, como un servicio de inspección. En

Todas estas disfunciones, y otras que no es el momento de tratar, originan que la vida o el funcionamiento de la Universidad sea manifiestamente mejorable. Urge una reforma de la Ley y de los Estatutos de las distintas Universidades para, aprovechando la experiencia acumulada en las últimas dos décadas, regular esta importante materia de forma tal que puedan evitarse los riesgos y peligros que se han señalado.

este extremo hay que tener en cuenta que la creación de la Inspección de Servicios en la Universidad Complutense de Madrid está dando algunos resultados (Véase. V.SANTIUSTE BERMEJO, "La inspección de servicios en las Universidades: la inspección de servicios de la U.C.M.", en el vol. colectivo *La inspección de servicios en el ámbito de la Universidad*, coord. por M.A.COLLADO YURRITA y J.P.MARTÍNEZ TIRADO, Cuenca, 2000, pp. 55 y ss.), este órgano pionero inspecciona el funcionamiento de los servicios y colabora en las tareas de instrucción de todos los expedientes disciplinarios, hace un seguimiento y control de la actividad académica, elabora una Memoria anual, etc. Singularmente, en cuanto al régimen disciplinario es necesaria la actualización de algunas normas. Si el régimen aplicable a los profesores está en coherencia con el actual sistema constitucional, no ocurre lo mismo con el que se aplica a los alumnos universitarios. El vetusto Reglamento de disciplina académica de los centros oficiales de enseñanza superior, aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1954, se encuentra claramente desfasado, y ello produce vacíos o lagunas que dificultan el control en esta materia

ANEXO. ESQUEMA SINÓPTICO DE LA ORGANIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD

UNIVERSIDAD. PERSONALIDAD JURÍDICA, ART. 3 LORU				
	O. DE EXISTENCIA OBLIGATORIA		O. DE EXISTENCIA OBLIGATORIA	
	CENTRALES	PERIFÉRICOS	CENTRALES	PERIFÉRICOS
Ó. COLEGIADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Social • Claustro Universitario • Junta de Gobierno • Comisión de Reclamaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Junta de Facultad • Juntas de Escuela Téc. Superiores y de Escuelas Universitarias • Consejo de Departamento • Consejo de Instituto Universitario 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Ejecutivo, Consejo Rectoral, o Consejo de Gobierno (Según los Estatutos) • Comisiones de distintas clases (Académica y de Profesorado, etc.) • Comisión de Doctorado • Comisión de Garantías de la Comunidad Universitaria. • Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Coordinación • Comisión de Doctores • Comisión de asesoramiento docente • Etc.
Ó. PROFESIONALES	<ul style="list-style-type: none"> • Rector • Vicerrectores • Secretario General • Gerente 	<ul style="list-style-type: none"> • Decano de Facultad • Director de Departamento • Director de Escuela Técnica Superior y de Escuela Universitaria • Director de Instituto Universitario 	<ul style="list-style-type: none"> • Vicegerentes • Defensor Universitario • Oficial Mayor • Jefe del Gabinete del Rector • Directores de distinta clase (de Profesorado, de Deportes, del Servicio de Publicaciones...) • Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vicedecano • Subdirector de Departamento • Directores o Coordinadores de área • Secretario de Facultad o Departamento • Etc.

<p>Ó. ESPECIALIZADOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Institutos Universitarios • Colegios Mayores • Otros órganos que pueden crearse sobre la base del art. 7, LORU
<p>Fórmulas de gestión del servicio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Directa • Mediante Sociedad Mercantil • Mediante Fundación
<p>Comunidad universitaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Profesores • Alumnos • Personal de administración y servicios <p>Participan en distinta proporción en los órganos colegiados</p>
<p>Consejo de Universidades</p>	<p>(No es estrictamente un órgano universitario STC 26/1987)</p> <p>Coordinación del sistema universitario nacional</p>