

ESPECIAL
«UNIVERSITATS»

Estudis

PRESENTACIÓ

En acceptar l'encàrrec que em va formular el Consell de Redacció d'*Autonomies* per coordinar un número monogràfic dedicat a la universitat no vaig valorar, en un primer moment, la complexitat d'aquesta comesa. Actualment la universitat és una realitat plural i en procés de canvi, a la qual podem acostar-nos des de perspectives molt diverses.

Tenint en compte la dimensió de la Revista, si volfem aconseguir un número homogeni i en el qual el tractament dels temes analitzats permetés certa profunditat, calia optar, decidir quin tema en particular seria objecte d'estudi.

L'opció no era fàcil. Una primera resposta, en consonància amb el contingut tradicional de la Revista, ens duia a dedicar el monogràfic als temes competencials. Quin àmbit competencial correspon a les comunitats autònomes, quin és l'abast de l'autonomia universitària entre la normativa estatal i l'autonòmica, quins mecanismes de col·laboració existeixen, quin és el paper del Consell d'Universitats, què justifica la qualificació del professorat funcional universitari com a cos d'àmbit nacional, quin exercici han fet les comunitats autònomes de la seva esfera d'autonomia normativa.

L'anunciat projecte de reforma de la Llei orgànica de reforma universitària ens va dur, no obstant això, a posposar el tractament d'aquestes qüestions al moment en què el projecte fos realitat.

A continuació se'ns obrien d'altres possibilitats. Podíem analitzar els problemes vinculats a la funció docent, plans d'estudi, titulacions, extensió universitària, o bé els temes més propis de la tasca investigadora, la seva organització, els instituts universitaris, el finançament de la investigació.

Finalment vam optar per abordar l'examen de les últimes tendències en matèria d'organització universitària, en considerar que en aquest camp s'estan produint novetats d'un interès indubtable. Podríem dir que de l'estudi sobre què es pot fer quant a l'organització vam passar a l'examen del que s'ha fet.

La universitat espanyola no ha estat una excepció dins el conjunt d'administracions públiques, i també ha recorregut a noves fórmules organitzatives per prestar els seus serveis. Serveis que, a més, desborden les activitats clàssiques de docència reglada i obligatòria i investigació, per endinsar-se en la prestació a la mateixa comunitat universitària i a tercers del que podríem qualificar com a serveis complementaris (editorials, residències, esports, menjadors, formació continuada,...).

Per aquest motiu ens va semblar interessant dedicar aquest número a la reflexió sobre les noves tendències en l'organització de la prestació dels serveis universitaris i

comentar algunes experiències concretes. I aquesta organització es complementa amb l'estudi del sistema de finançament, ja que les dues qüestions ens semblen estretament vinculades. Es creen estructures organitzatives per prestar els serveis que tenen finançament, però al seu torn l'escassetat de recursos és causa de les reformes organitzatives. Quan els pressupostos públics i els ingressos derivats de les taxes semblen haver arribat al màxim nivell de creixement, la universitat planteja cercar noves fonts de finançament. I per fer-ho pensa a recórrer a la venda de béns i serveis propis, la qual cosa exigeix produir amb el nivell de qualitat el màxim alt possible i trobar els canals adequats per col·locar el producte que es fabrica en el mercat. És a dir, s'imposa per la força una reflexió sobre les formes d'actuació.

Aquest conjunt d'arguments ha estat la base de l'opció per dedicar aquest número d'*Autonomies* a les últimes tendències en l'organització dels serveis universitaris i al finançament universitari.

El treball del professor Quintana López, catedràtic de dret administratiu i secretari general de la Universitat de Lleó, analitza les formes de gestió i prestació dels serveis universitaris per la pròpia organització administrativa i a través de relacions convencionals.

En relació amb el primer tema, el professor Quintana planteja la qüestió de la necessària determinació d'un nucli d'activitats que ha de correspondre en qualsevol cas a la gestió directa per part de la pròpia organització universitària. Així com en la legislació local es reserven a la gestió directa els serveis que impliquen exercici d'autoritat, quins serveis s'han de reservar a la gestió directa per part de la mateixa universitat? Precisament el reconeixement a les universitats d'una àmplia potestat organitzatòria derivada de la seva autonomia reconeguda constitucionalment exigeix fixar alguns límits a l'exercici d'aquesta potestat d'organització. Potestat que, com reconeix l'autor, hauria de ser més àmplia quan es projecta sobre la creació, la modificació o l'extinció de les que anomena «estructures complementàries» per a la docència i la investigació.

Pel que fa a nosaltres, i en connexió directa amb aquestes consideracions, podem citar els articles 52 a 54 dels Estatuts de la Universitat de Barcelona, aprovats per Decret 113/1997, de 13 de maig. Segons estableix l'article 52, «la Universitat de Barcelona pot crear entitats i unitats administratives i tècniques per a la gestió de les seves funcions i per a la prestació de serveis a la comunitat universitària. Aquestes entitats i unitats han d'actuar sota la dependència i el control dels òrgans de govern». D'altra banda, l'article 53 disposa que «per a la prestació de serveis inherents a les funcions pròpies de la Universitat o d'interès per a la comunitat universitària, la Universitat de Barcelona pot crear unitats i òrgans administratius tècnics i diferenciats». L'article 54 afegeix que «per a la prestació de serveis de contingut econòmic, que no impliquen l'exercici de potestats públiques, i per al foment de la recerca, la Universitat de Barcelona pot crear entitats d'acord amb la legislació vigent». Com podem veure, conté un intent de diferenciar les fórmules organitzatives segons el tipus de servei o activitat que presta.

Quant a les relacions convencionals, destaca el tractament de la figura del conveni per complir les funcions pròpies, conveni que es pot celebrar amb d'altres entitats públiques o amb persones físiques o jurídiques sotmeses al dret privat (arti-

de 3.1 *c* i *d* de la Llei 13/1995, de contractes de les administracions públiques), com també l'estudi de l'article 11 de la Llei orgànica de reforma universitària.

En aquest punt el professor Quintana crida l'atenció «sobre el perill d'utilitzar espúriament els convenis per eludir el rigor de la contractació administrativa».

La professora Silvia del Saz, professora titular de dret administratiu de la UNED, tracta en profunditat la temàtica que no s'aborda en el treball anterior. És a dir, l'activitat prestacional de la universitat a través del recurs a personificacions separades de la mateixa universitat, i, en concret, el recurs a la figura fundacional.

L'estudi de la professora Del Saz parteix del reconeixement de l'origen fundacional de les universitats, origen que va donar lloc, en l'Estat constitucional liberal, a l'assumpció de la prestació del servei per part dels poders públics com a garantia del principi d'igualtat.

La figura fundacional reneix en l'actualitat per articular la col·laboració d'entitats privades en la prestació del servei universitari (universitats privades en forma fundacional i fundacions com a centres adscrits que expedeixen títols propis). En principi, la professora Del Saz no objecta res a aquest tipus d'ens fundacionals.

Per contra, el treball critica sense excepció el recurs a la tècnica fundacional per personificar universitats públiques o per descentralitzar serveis instrumentals o ensenyaments especialitzats i centres d'investigació.

És possible, es pregunta Silvia del Saz, introduir el model fundacional per personificar una universitat pública sense modificar la Llei orgànica de reforma universitària (LORU)? La resposta és clarament negativa. També es critica la creació de fundacions universitat-empresa amb la finalitat d'aconseguir un finançament extern que complementi els ingressos via transferència pública i taxes. Les fundacions, se'ns diu, podrien arribar a encobrir activitats mercantils que s'exerceixen en règim de competència deslleial.

L'estudi de la figura fundacional, com a novetat més aparent en el nostre panorama de reformulació de l'organització universitària, dona lloc a dos altres treballs.

El lletrat del Parlament de Catalunya, Xavier Muro, analitza en un treball precís l'origen, la naturalesa i el règim jurídic d'una institució amb una configuració jurídica singular: la Universitat Oberta de Catalunya. Nascuda en l'entorn ambiental de les dificultats per aconseguir des de Catalunya el traspàs de la UNED, es va crear el que aparenta ser una universitat privada (la llei en reconeix l'existència, però no la crea) en forma de fundació privada, encara que entre els fundadors apareixen persones jurídiques vinculades a l'Administració i el seu finançament depèn majoritàriament de fons públics. En tot cas, es tracta d'una entitat universitària que no respon als models de la LORU.

Les qüestions que suscita aquesta nova figura són analitzades per Muro: les administracions públiques i les entitats que en depenen poden crear fundacions privades? Fins on canvia la situació després de la Llei 30/1994? Des d'aquesta perspectiva, té sentit aplicar un mateix règim a les fundacions privades i a les públiques? La UOC és realment una universitat privada? Ens trobem davant d'una llei singular que crea un model híbrid?

L'altre treball dedicat a la realitat de l'experiència fundacional és a cura de Cristina Boix i Joan Parés, lletrats de la Universitat de Barcelona, els quals ens

presenten l'experiència de les fundacions Bosch i Gimpera i Josep Finestres d'aquesta Universitat.

La Fundació Bosch i Gimpera es va constituir com a fundació privada (4 d'octubre de 1983) amb l'objectiu de promoure i fomentar la investigació científica en tots els àmbits relacionats amb l'activitat de la Universitat de Barcelona, com també els estudis referits a la mateixa Universitat o d'interès específic per a ella.

La Fundació ha desenvolupat una activitat intensa i creixent centrada en funcions docents no oficials i d'investigació; activitat, aquesta darrera, centrada en la gestió dels contractes de l'article 11 de la LORU. En l'estudi esmentat s'analitza el que es refereix al règim patrimonial, de contractació, de personal i de pressupostos.

L'altre ens estudiat, la Fundació Josep Finestres, també va ser creada com a fundació privada i ha tingut una vida menys activa. S'hi pretenia integrar un conjunt de serveis «complementaris» que requerien un important volum de recursos econòmics i que eren gestionats de forma directa (campus esportiu, menjadors, col·legis majors, clínica odontològica i podològica). Però els problemes de finançament i personal n'han limitat la consolidació i l'expansió possibles i n'han reduït l'activitat a la gestió descentralitzada de les clíniques.

Aquests esforços per adoptar noves formes d'organització de les estructures universitàries té com a últim objectiu la necessitat d'incrementar l'eficàcia i l'eficiència del servei que presta. Objectius que, al seu torn, estan condicionats pels recursos de què es disposi. És a dir, es reforma per utilitzar millor els recursos disponibles i per obtenir, al mateix temps, més recursos.

El treball dels professors Oroval, catedràtic d'economia aplicada de la Universitat de Barcelona, i Chéliz, professor ajudant d'aquesta mateixa Universitat, ens introdueix en aquesta darrera qüestió. El treball parteix d'una reflexió sobre les fonts de finançament del servei universitari i les maneres a través de les quals es vehiculen aquests recursos cap a les institucions, i distingeix bàsicament entre transferències competitives i no competitives. Des d'aquesta perspectiva també general es fa referència al debat sobre el finançament públic de l'ensenyament superior. En aquest sentit se situa el debat sobre dos extrems: un enfocament crític amb l'actuació activa del sector públic, favorable a limitar aquesta intervenció, i un altre enfocament favorable al finançament públic de l'ensenyament superior que mantingui, com a mínim, els nivells de l'actual Estat del benestar.

En un segon apartat s'exposa de manera detallada i amb profusió de dades l'actuació de diverses comunitats autònomes en el finançament del sistema d'educació superior. S'analitza la distinció de recursos públics en models no competitiu (subvencions públiques), l'evolució de la despesa pública, el recurs a la venda de béns i serveis i el comportament financer en dos casos concrets (Universitat Pompeu Fabra i Universitat Carles III).

A continuació s'examina la distribució territorial de beques i ajuts als estudiants i, finalment, s'analitza comparativament la situació de l'educació superior pública a les comunitats autònomes en funció d'una sèrie d'indicadors financers.

La reflexió final destaca la introducció progressiva de noves formes de finançament (transferències condicionades, planificació financera a llarg termini, increment de taxes, mecanismes de mercat en el cas de serveis, préstecs educatius).

El número d'*Autonomies* es completa, pel que fa a qüestions universitàries, amb altres dues aportacions de contingut divers però amb un interès singular.

El professor Lorenzo Martín-Retortillo, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Complutense de Madrid, ens fa obrir els ulls sobre el que afirma, amb raó, que hauria de ser una veritat flagrant, encara que en la realitat, avui per avui, no ho sigui. La veritat és tan simple com aquesta: l'aspirant a professor acreditarà que se sap el programa de l'assignatura que pretén ensenyar. La constatació de la irracionalitat en què vivim (no s'exigeix saber-se el programa per ser titular i responsable d'un ensenyament) va acompanyada d'una proposta per tornar a la normalitat.

L'anunciada reforma de la LORU podria prendre nota d'aquestes observacions a fi de millorar el que constitueix l'activitat essencial de la universitat, la funció docent.

Finalment, un comentari jurisprudencial (STC 75/1997, de 21 d'abril), a cura d'Eva Pons, professora ajudant de dret constitucional de la Universitat de Barcelona, estableix una connexió entre els problemes de l'autonomia universitària amb l'existència de llengües oficials.

A partir del conflicte plantejat, la possible utilització o no del terme «català» com a sinònim o substitutiu de «valencià», s'estudien les sentències que es van ocupar de la qüestió en via ordinària i davant el Tribunal Constitucional. Aquest estudi permet abordar diversos temes d'interès general, com la naturalesa i l'abast dels estatuts de la Universitat, el contingut de l'autonomia universitària i el paràmetre de legalitat que cal considerar en l'enjudiciament de les normes universitàries.

Tan sols resta, al coordinador, agrair la col·laboració dels autors que han participat en aquest número dedicat a la universitat. L'objecte d'estudi i reflexió exigeix, sens dubte, noves aproximacions des d'altres perspectives. Esperem poder assumir aquesta tasca a la revista *Autonomies* en un futur no llunyà.

Joaquim Tornos Mas
Catedràtic de dret administratiu
de la Universitat de Barcelona

