

ESPECIAL
«UNIVERSIDADES»

Estudios

PRESENTACIÓN

Al aceptar el encargo que me formuló el Consejo de Redacción de *Autonomías* para coordinar un número monográfico dedicado a la universidad no valoré, en un primer momento, la complejidad de tal cometido. La universidad es hoy una realidad plural y en proceso de cambio, a la que uno puede aproximarse desde perspectivas muy diversas.

Teniendo en cuenta la dimensión de la Revista, si se quería conseguir un número homogéneo y en el que el tratamiento de los temas analizados permitiera una cierta profundidad, había que optar, decidir qué tema en particular sería objeto de estudio.

La opción no era fácil. Una primera respuesta, en consonancia con el contenido tradicional de la Revista, llevaba a dedicar el monográfico a los temas competenciales. Qué ámbito competencial corresponde a las comunidades autónomas, cuál es el alcance de la autonomía universitaria entre la normativa estatal y la autonómica, qué mecanismos de colaboración existen, cuál es el papel del Consejo de Universidades, qué justifica la calificación del profesorado funcional universitario como cuerpo de ámbito nacional, qué ejercicio se ha hecho por parte de las comunidades autónomas de su esfera de autonomía normativa.

El anunciado proyecto de reforma de la Ley orgánica de reforma universitaria nos llevó, sin embargo, a posponer el tratamiento de estas cuestiones al momento en el que el proyecto fuera una realidad.

Se abrían a continuación otras posibilidades. Cabía analizar los problemas vinculados a la función docente, planes de estudio, titulaciones, extensión universitaria, o bien los temas más propios de la tarea investigadora, su organización, los institutos universitarios, la financiación de la investigación.

Finalmente optamos por abordar el examen de las últimas tendencias en materia de organización universitaria, al entender que en este campo se están produciendo novedades de indudable interés. Podríamos decir que del estudio sobre qué se puede hacer a nivel de organización pasamos al examen de lo que se ha hecho.

La universidad española no ha sido una excepción dentro del conjunto de administraciones públicas y también ha recurrido a nuevas fórmulas organizativas para la prestación de sus servicios. Servicios que, además, desbordan las actividades clásicas de docencia reglada y obligatoria e investigación, para adentrarse en la prestación a la propia comunidad universitaria y a terceros de lo que podríamos calificar como servicios complementarios (editoriales, residencias, deportes, comedores, formación continuada...).

Por esta razón nos pareció de interés dedicar el presente número a la reflexión sobre las nuevas tendencias en la organización de la prestación de los servicios universitarios, comentando algunas experiencias concretas. Lo organizativo se complementa con el estudio del sistema de financiación, pues ambas cuestiones nos parecen estrechamente vinculadas. Se crean estructuras organizativas para prestar los servicios que poseen financiación, pero a su vez la escasez de recursos es causa de las reformas organizativas. Cuando los presupuestos públicos y los ingresos derivados de las tasas parecen haber llegado a su nivel máximo de crecimiento, la universidad se plantea la búsqueda de nuevas fuentes de financiación. Para ello se piensa en acudir a la venta de bienes y servicios propios, lo que exige producir con el más alto nivel de calidad posible y encontrar los canales adecuados para colocar en el mercado el producto que se fabrica. Es decir, se impone por la fuerza una reflexión sobre los modos de actuación.

Este conjunto de argumentos están en la base de la opción por dedicar el presente número de *Autonomies* a las últimas tendencias en la organización de los servicios universitarios y a la financiación universitaria.

El trabajo del profesor Quintana López, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de León y secretario general de la misma, analiza las formas de gestión y prestación de los servicios universitarios por la propia organización administrativa y a través de relaciones convencionales.

En relación con el primer tema el profesor Quintana plantea la cuestión de la necesaria determinación de un núcleo de actividades que debe corresponder en todo caso a la gestión directa por parte de la propia organización universitaria. Así como en la legislación local se reservan a la gestión directa los servicios que implican ejercicio de autoridad, ¿qué servicios deben reservarse a la gestión directa por parte de la propia universidad? Precisamente el reconocimiento a las universidades de una amplia potestad organizatoria derivada de su autonomía reconocida constitucionalmente exige fijar algunos límites al ejercicio de esta misma potestad de organización. Potestad que, reconoce el autor citado, debería ser más amplia cuando se proyecta sobre la creación, modificación o extinción de las que denomina estructuras complementarias para la docencia e investigación.

En directa conexión con estas consideraciones podemos citar, por nuestra parte, los artículos 52 a 54 de los estatutos de la Universidad de Barcelona, aprobados por Decreto 113/1997, de 13 de mayo. Según establece el artículo 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*». El artículo 53 dispone por su parte 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*». El artículo 54 añade 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*». Como se ve, se contiene un intento por diferenciar las fórmulas organizativas en razón del tipo de servicio o actividad que se presta.

Por lo que respecta a las relaciones convencionales, destaca el tratamiento de la

figura del convenio para cumplir las funciones propias, convenio que puede celebrarse con otras entidades públicas o con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado (artículo 3.1 *c* y *d* de la Ley 13/1995, de contratos de las administraciones públicas), así como el estudio del artículo 11 de la Ley orgánica de reforma universitaria.

El profesor Quintana llama la atención en este punto «sobre el peligro de una utilización espúrea de los convenios para eludir los rigores de la contratación administrativa».

La profesora Silvia del Saz, profesora titular de derecho administrativo de la UNED, trata en profundidad la temática que no se aborda en el trabajo anterior. Esto es, la actividad prestacional de la universidad a través del recurso a personificaciones separadas de la propia universidad y, en concreto, el recurso a la figura fundacional.

El estudio de la profesora Del Saz parte del reconocimiento del origen fundacional de las universidades, origen que dio paso en el Estado constitucional liberal a la asunción de la prestación del servicio por los poderes públicos como garantía del principio de igualdad.

La figura fundacional renace en la actualidad para articular la colaboración de entidades privadas en la prestación del servicio universitario (universidades privadas en forma fundacional y fundaciones como centros adscritos que expiden títulos propios). En principio, nada objeta la profesora Del Saz a este tipo de entes fundacionales.

Por contra, el trabajo critica sin excepción el recurso a la técnica fundacional para personificar universidades públicas o para descentralizar servicios instrumentales o enseñanzas especializadas y centros de investigación.

¿Es posible, se pregunta Silvia del Saz, introducir el modelo fundacional para personificar una universidad pública sin modificar la Ley orgánica de reforma universitaria (LORU)? La respuesta es claramente negativa. También se critica la creación de fundaciones universidad-empresa con el fin último de conseguir una financiación externa que complementa los ingresos vía transferencia pública y tasas. Las fundaciones, se nos dice, podrían llegar a encubrir actividades mercantiles que se ejercen en régimen de competencia desleal.

El estudio de la figura fundacional, como novedad más aparente en nuestro panorama de reformulación de la organización universitaria, da lugar a otros dos trabajos.

El letrado del Parlamento de Cataluña Xavier Muro analiza en un preciso trabajo el origen, la naturaleza y el régimen jurídico de una institución de singular configuración jurídica: la Universidad Abierta de Cataluña.

Nacida en el entorno ambiental de las dificultades para conseguir desde Cataluña el traspaso de la UNED, se creó lo que aparenta ser una universidad privada (la ley reconoce su existencia, pero no la crea) en forma de fundación privada, si bien entre los fundadores aparecen personas jurídicas vinculadas a la Administración y su financiación depende mayoritariamente de fondos públicos. En todo caso se trata de una entidad universitaria que no responde a los modelos de la LORU.

Las cuestiones que suscita esta nueva figura son analizadas por Muro: ¿Pueden ser creadas fundaciones privadas por las administraciones públicas y entidades de

ellas dependientes? ¿En qué medida cambia la situación tras la Ley 30/1994? En esta perspectiva, ¿tiene sentido aplicar un mismo régimen a las fundaciones privadas y a las públicas?, ¿es realmente la UOC una universidad privada?, ¿estamos ante una ley singular que crea un modelo híbrido?

El otro trabajo dedicado a la realidad de la experiencia fundacional corre a cargo de Cristina Boix y Joan Parés, letrados de la Universidad de Barcelona, quienes nos dan cuenta de la experiencia de las fundaciones Bosch i Gimpera y Josep Finestres de aquella Universidad.

La Fundación Bosch i Gimpera se constituyó como fundación privada (4 de octubre de 1983) con el objetivo de promover y fomentar la investigación científica en todos los ámbitos relacionados con la actividad de la Universidad de Barcelona, así como los estudios referidos a la propia Universidad o de interés específico para ella.

La Fundación ha desarrollado una intensa y creciente actividad centrada en funciones docentes no oficiales y de investigación, actividad esta última centrada en la gestión de los contratos del artículo 11 de la LORU. En el estudio citado se analiza lo relativo al régimen patrimonial, de contratación, de personal y de presupuestos.

El otro ente fundacional estudiado, la Fundación Josep Finestres, fue creado también como fundación privada y ha tenido una vida menos activa. Se pretendió integrar en la misma un conjunto de servicios «complementarios» que precisaban un importante volumen de recursos económicos y que eran gestionados de forma directa (campus deportivo, comedores, colegios mayores, clínica odontológica y podológica).

Los problemas de financiación y de personal han limitado su posible consolidación y expansión, reduciendo su actividad a la gestión descentralizada de las clínicas.

Estos esfuerzos por adoptar nuevas formas de organización de las estructuras universitarias tienen su fin último en la necesidad de incrementar la eficacia y eficiencia del servicio que se presta. Objetivos que a su vez están condicionados por los recursos de que se disponga. Esto es, se reforma para mejor utilizar los recursos disponibles y para obtener a su vez más recursos.

El trabajo de los profesores Oroval, catedrático de economía aplicada de la Universidad de Barcelona, y Chéliz, profesor ayudante de la misma Universidad, nos introduce en esta última cuestión. El trabajo parte de una reflexión sobre las fuentes de financiación del servicio universitario y los modos a través de los cuales se vehiculan estos recursos hacia las instituciones, distinguiendo básicamente entre transferencias competitivas y no competitivas. Desde esta perspectiva también general se hace referencia al debate sobre la financiación pública de la enseñanza superior. En este sentido se sitúa el debate sobre dos extremos: un enfoque crítico con la actuación activa del sector público, favorable a limitar esta intervención, y otro enfoque favorable a la financiación pública de la enseñanza superior que mantenga, como mínimo, los niveles del actual Estado del bienestar.

En un segundo apartado se expone de forma detallada y con profusión de datos la actuación de diversas comunidades autónomas en la financiación del sistema de educación superior. Se analiza la distinción de recursos públicos en modelos no

competitivos (subvenciones públicas), la evolución del gasto público, el recurso a la venta de bienes y servicios, y el comportamiento financiero en dos casos concretos (Universidad Pompeu Fabra y Universidad Carlos III).

A continuación se examina la distribución territorial de becas y ayudas a los estudiantes y, por último, se analiza comparativamente la situación de la educación superior pública en las comunidades autónomas en función de una serie de indicadores financieros.

La reflexión final destaca la introducción paulatina de nuevas formas de financiación (transferencias condicionadas, planificación financiera a largo plazo, incremento de tasas, mecanismos de mercado en el caso de servicios, préstamos educativos).

El número de *Autonomies* se completa, por lo que hace referencia a cuestiones universitarias, con otras dos aportaciones de contenido diverso pero de singular interés.

El profesor Lorenzo Martín Retortillo, catedrático de derecho administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, nos abre los ojos sobre lo que afirma, con razón, debiera ser una verdad de Pero Grullo, aunque en la realidad hoy por hoy no lo sea. La verdad es tan simple como esta: el aspirante a profesor acreditará que se sabe el programa de la asignatura que pretende enseñar. La constatación de la irracionalidad en la que vivimos (no se exige saberse el programa para ser titular y responsable de una enseñanza) se acompaña con una propuesta para volver a la normalidad.

La anunciada reforma de la LORU podría tomar buena nota de las observaciones con el fin de mejorar lo que constituye la actividad esencial de la universidad, la función docente.

Por último, un comentario jurisprudencial (STC 75/1997, de 21 de abril), a cargo de Eva Pons, profesora ayudante de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona, pone en conexión los problemas de la autonomía universitaria con la existencia de lenguas oficiales.

A partir del conflicto planteado, la posible utilización o no del término «catalán» como sinónimo o sustitutivo de «valenciano», se estudian las sentencias que se ocuparon de la cuestión en vía ordinaria y ante el Tribunal Constitucional. Este estudio permite abordar diversos temas de interés general, como la naturaleza y el alcance de los estatutos de la Universidad, el contenido de la autonomía universitaria y el parámetro de legalidad a considerar en el enjuiciamiento de las normas universitarias.

Resta tan sólo al coordinador agradecer la colaboración de los autores que han participado en el presente número dedicado a la universidad. El objeto de estudio y reflexión exige, sin duda, nuevas aproximaciones desde otras perspectivas. Esperamos poder asumir esta tarea dentro de *Autonomies* en un futuro no lejano.

Joaquín Tornos Mas
Catedrático de derecho administrativo
de la Universidad de Barcelona

