

LA PARTICIPACIÓ DE LA SOCIETAT EN LA UNIVERSITAT

Xavier Pons Ràfols *

Sumari

1. Introducció: la funció i responsabilitat socials de la universitat
2. Els poders públics i la participació de la societat en la universitat
3. Antecedents històrics d'articulació de la participació de la societat en la universitat
 - 3.1. Els primers patronats universitaris a Espanya
 - 3.2. Les característiques especials del Patronat de la Universitat Autònoma de Barcelona durant la Segona República
 - 3.3. Els patronats universitaris del franquisme
4. La institucionalització de la participació de la societat en la universitat mitjançant els consells socials
 - 4.1. Creació, evolució i desenvolupament legal dels consells socials
 - 4.2. La composició dels consells socials
 - 4.3. Les competències dels consells socials
 - 4.4. L'organització dels consells socials
 - 4.5. Les relacions entre el consell social i els altres òrgans de govern de la universitat
5. Consideracions finals

Les universitats espanyoles afronten en els últims temps un debat recurrent sobre la governança universitària que, com a mínim, posa en relleu les debilitats i la insatisfacció que genera l'organització actual del govern de les universitats. Es tracta, al meu entendre, d'un debat complex en el qual de vegades es presenten posicions excessivament simples o, potser, massa interessades i que, en gran mesura, giren al voltant de la presència i participació d'agents externs en el govern de les universitats, fins i tot, en relació amb la designació del seu màxim representant —el rector o rectora de la universitat—, la qual cosa acaba segrestant gran part del debat. Algunes d'aquestes propostes en relació amb el govern de la universitat arriben a plantejar, sobre la base d'un principi important i compartit com és el de la participació de la societat, un control extern fort o majoritari que podria lesionar un altre principi fonamental com és el de l'autonomia universitària. És per això que he entès que calia fer una anàlisi i una valoració, a tall de balanç, del desenvolupament a Espanya de la participació de la societat en la universitat, particularment en relació amb els aspectes jurídics.

En conseqüència, aquest estudi s'ordena en un primer apartat de caràcter introductor i en el qual es formulen algunes reflexions sobre la funció social de la universitat; un segon apartat en què es discuteixen els paràmetres generals de les responsabilitats dels poders públics sobre la universitat i, especialment, les seves competències en matèria de determinació dels processos i institucions per a la participació de la societat en la universitat; un tercer apartat que aborda els antecedents històrics d'articulació d'aquesta participació, que posa en relleu el caràcter recurrent tant del debat com d'algunes de les noves iniciatives proposades i, finalment, un quart apartat més extens que analitza la

* Xavier Pons Ràfols, catedràtic de dret internacional públic de la Universitat de Barcelona xpons@ub.edu.
Article rebut: el 07.03.2012. Avaluació cega: 13.03.2012. Data d'acceptació de la versió final: 22.03.2012.

institucionalització d'aquesta participació per mitjà dels consells socials, en el qual són objecte d'examen els principals aspectes de la conceptualització, composició, competències i organització dels consells socials de les universitats públiques.

1. Introducció: la funció i responsabilitat social de la universitat

La primera consideració que entenc que cal formular en el context de l'objecte d'aquest estudi és que la universitat és una institució que només té sentit si la seva creació es concebuda pel servei i al servei de la societat. La mateixa naturalesa i les funcions fonamentals inherents en la universitat — l'educació superior, la investigació i la innovació i transferència de coneixements— són clarament socials, tenen un alt grau de responsabilitat social. En principi, aquesta premissa s'ha anat confirmant a mesura que, amb el procés d'evolució històrica i amb l'abast i el ritme de les transformacions socials, s'ha fet cada cop més indiscutible la concepció d'una societat com l'actual —de principis del segle XXI—, basada en el coneixement i la tecnologia. Tal com indicava la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y acción*, aquesta situació és la raó “de que la educación superior y la investigación formen hoy en día parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones”.¹

En aquest sentit, s'han definit legalment en el nostre ordenament jurídic les funcions de la universitat al servei de la societat i, de manera general, ha d'entendre's, al meu parer, que un dels objectius prioritaris de la universitat és ser factor de desenvolupament, orientació crítica i transformació de la societat en la qual s'hi insereix. És a dir, de bon principi, crec que cal destacar que la universitat exerceix una funció social, s'incardina plenament en la societat, serveix als seus interessos i hi influeix. A més, amb el coneixement generat i transmès, també en pretén la transformació. Aquesta és també, al meu entendre, la responsabilitat social de la universitat; és a dir, el seu compromís amb la societat.

Aquest plantejament comporta necessàriament que l'evolució i expansió substancials de l'educació superior, la millora constant de la seva qualitat i la manera de resoldre les principals dificultats que l'envolten exigeixin la ferma participació dels governs; és a dir, dels poders públics, tant estatals com autonòmics, així com de les institucions universitàries a les quals la Constitució espanyola ha atorgat autonomia en els termes establerts a la llei. I també, especialment i d'una manera absolutament ineludible, ha calgut la participació de “todas las partes interesadas, comprendidos los estudiantes y sus familias, los profesores, el mundo de los negocios y la industria, los sectores público y privado de la economía, los parlamentos, los medios de comunicación, la comunidad, las asociaciones profesionales y la sociedad”.² És a dir, una participació activa dels sectors socials més diversos —del conjunt de la societat— en la universitat. El resultat d'aquesta participació múltiple és

¹ La Declaració va ser adoptada durant la Conferència Mundial sobre l'Educació Superior, patrocinada per la UNESCO i celebrada a París del 5 a 9 d'octubre de 1998 (Vid. el text de la Declaració disponible en http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm).

² Tal com s'afirmava també en el preàmbul de la declaració esmentada.

un complex i inestable equilibri entre la influència de les autoritats polítiques, la presència d'una àmplia diversitat de sectors socials i la representació de la comunitat universitària mateixa.

Un cop considerades aquestes dues premisses —la universitat al servei de la societat i la participació de la societat en la universitat— podem afirmar també, en el mateix ordre d'idees, que la universitat en el seu conjunt és un bé social que pertany a la societat. Per aquest motiu, no només ha d'actuar per assolir la millora, el desenvolupament i la transformació de la societat a la qual serveix, sinó que també ha de retre-li comptes de la seva gestió; és a dir, les universitats han d'assumir contínuament més responsabilitats envers la societat i han de retre-li comptes sobre la utilització dels recursos dels quals disposen. En conseqüència, cal establir els mecanismes legals i institucionals adequats que resultin operatius perquè la universitat reti comptes a la societat de la seva activitat formativa, de la investigació i transferència que realitza i de la correcta gestió dels recursos que administra per dur a terme les seves funcions.³ Uns certs mecanismes que, a més dels generals sobre la rendició de comptes i el control de la despesa de les institucions públiques, poden tenir notes particulars específiques que reforcin la dimensió positiva de participació de la societat en les universitats.

Un cop situades les universitats, i aclarides les seves funcions en aquest eix marcadament social, cal inferir immediatament que, en societats democràtiques com l'espanyola, l'expressió dels interessos i les demandes socials es canalitzen fonamentalment per l'actuació política i els òrgans representatius com a canals de participació política dels ciutadans en l'organització i el govern de la societat i, per tant, per mitjà del desenvolupament i l'execució de les seves competències per part dels poders públics. Però els canals polítics no són els únics que vehiculen els interessos i les demandes socials; hi ha moltes més formes d'articulació, més o menys formals, d'aquests interessos i demandes que són presents i que, sens dubte, incideixen en el desenvolupament de la societat i que, òbviament, han de tenir també la seva incidència i el seu lloc en l'actuació de la universitat. La precisa articulació i l'adequat equilibri participatiu entre els uns i els altres —els poders públics i els altres interessos socials més o menys organitzats— i entre aquests canals en el seu conjunt i l'autonomia universitària continua sent un desafiament constant per al sistema universitari espanyol.

2. Els poders públics i la participació de la societat en la universitat

Establerta la necessitat d'una regulació jurídica i una actuació dels poders públics sobre la universitat, respectant totalment l'autonomia universitària reconeguda per la Constitució, correspon analitzar ara, superficialment, les competències d'aquests poders públics i la delimitació de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en relació amb les universitats i,

³ Rendició de comptes que, en el pla polític i atenent les competències de les comunitats autònomes en el finançament de les universitats, podria residenciar-se perfectament davant de les cambres parlamentàries autonòmiques.

fonamentalment, amb l'articulació de la participació de la societat en la universitat, cosa que ens porta a fer una breu panoràmica general de la legislació universitària espanyola.⁴

A començament del segle XX, les universitats espanyoles estaven completament sotmeses al poder estatal i el Govern central era qui designava les màximes autoritats i establia i reglamentava tots els aspectes de l'activitat universitària, i se'n reservava la seva completa direcció i gestió. En aquella època, al marge de l'escàs nombre d'universitats que hi havia i del seu caràcter elitista, l'activitat universitària amb prou feines tenia incidència social, ni tan sols pel que feia al desenvolupament del coneixement. Amb aquest panorama, no hi havia cap mena de dubte que al nostre sistema universitari li calia una modernització urgent perquè es trobava profundament encarcerat. Tanmateix, el salt modernitzador no es va dur a terme fins a finals del segle XX.

La pretensió d'emmotllar-se a un entorn europeu en el qual les universitats començaven a plantejar-se la seva doble dimensió, acadèmica i investigadora, va provocar que el ministre César Silió presentés l'any 1919 una nova regulació universitària que apostava per la renovació i l'autonomia universitàries.⁵ En aquesta regulació, com veurem més endavant, es plantejava també per primera vegada una presència d'altres sectors socials en el claustre anomenat "extraordinari". Tanmateix, la iniciativa del ministre Silió no va poder completar aquesta reforma universitària autonomista, entre altres coses, per diverses crisis polítiques que van implicar la seva derogació i, finalment, per la dictadura de Primo de Rivera que va acabar amb tot tipus de vel·leïtats autonomistes i descentralitzadores.⁶

El període republicà només va tenir temps d'experimentar la transformació de la Universitat de Barcelona en la Universitat Autònoma de Barcelona, a més d'alguns altres canvis i de la concessió d'autonomia en relació amb els plans d'estudis de les facultats de filosofia i lletres. L'experiència d'autonomia i d'un òrgan amb característiques polítiques i jurídiques absolutament específiques com el Patronat de la Universitat Autònoma de Barcelona va resultar finalment frustrada per la guerra civil i pel règim franquista, que va retornar immediatament a una situació en la qual les universitats, les seves autoritats, els plans d'estudis i el conjunt de les seves activitats estaven fermament controlades, també ideològicament, des del règim.⁷ La Llei general d'educació de 1970⁸, impulsada pel ministre Villar Palasí, va introduir reformes importants en el conjunt del sistema educatiu espanyol i va incorporar, encara sota el règim franquista, alguns aires nous en la institució universitària amb el renovat reconeixement de l'autonomia i amb la regulació dels patronats en el quals participarien diversos sectors socials.

⁴ Una visió general, en perspectiva històrica, d'aquesta legislació pot veure's a PÉREZ-PRENDES MUÑOZ-ARRACO, J.M., "Aspectos históricos de la ordenación universitaria", en GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas/Thomson Reuters, Madrid 2009, p. 23-101.

⁵ Reial decret de 21 de maig de 1919 (*Gaceta de Madrid* de 22 de maig de 1919).

⁶ *Vid.* l'anàlisi que efectua PONS RAFOLS, X. "L'Estatut de la Universitat Autònoma de Barcelona. Antecedents, abast i contingut", a *L'Estatut de la Universitat Autònoma de Barcelona de 1933: 75 è aniversari*, Publicacions i Edicions UB, Barcelona 2008, p. 24-42.

⁷ Aquest és l'esperit que recull la Llei de 29 de juliol de 1943 sobre ordenació de la universitat espanyola (BOE de 31 de juliol de 1943).

⁸ BOE de 6 d'agost de 1970.

En l'àmbit que ara ens interessa, la transició democràtica va culminar amb la Constitució espanyola que al seu article 27.10 estableix que “Es reconeix l'autonomia de les Universitats, en els termes que la llei estableixi”.⁹ Per al desenvolupament de tan escarides previsions constitucionals el 1979 es va preparar un projecte de Llei orgànica sobre Autonomia Universitària (LAU) que, finalment, no va aconseguir reeixir el seu tràmit parlamentari però que ja preveia una institucionalització de la participació de la societat en la universitat.¹⁰ La Llei orgànica de Reforma Universitària (LRU)¹¹, adoptada el 1983, va regir durant gairebé vint anys el sistema universitari i la seva expansió i creixement exponencials van comportar importants i profunds canvis en el sistema universitari. L'LRU va impulsar la modernització de les universitats i va establir, així mateix, els consells socials com a òrgans de participació de la societat en la universitat.

D'altra banda, a mesura que la regulació de les universitats, amb les bases generals establertes per l'Estat, va ser assumida i traspasada a les comunitats autònomes, se'n va anar fomentant l'expansió i es va aprovar la creació de noves universitats, que eren concebudes com un instrument d'igualtat d'oportunitats i d'equilibri territorial. Un plantejament polític, de vegades en clau d'interessos i forces locals, que resulta irreversible però que, potser, no s'adequava excessivament, en termes de qualitat, a la funció universitària de generar, transmetre i transferir coneixement ni a la seva dimensió social.¹² Paral·lelament a aquest procés, els consells socials es van generalitzar i van evolucionar a les universitats públiques sota regulació autonòmica i, immediatament, es van posar de manifest les dificultats que se susciten per articular una participació adequada i efectiva de la societat en la universitat.

L'any 2001 es va adoptar la Llei orgànica d'universitats (LOU)¹³ que va derogar l'LRU i va introduir canvis importants en el sistema universitari —molt contestats, d'altra banda, en el si de la mateixa comunitat universitària— i, a efectes del que ens interessa, va reforçar encara més la institució dels consells socials com a òrgans de participació, atribuint-los noves competències, tot i que sense resoldre les distorsions i els problemes d'articulació suscitats. Finalment, l'última etapa d'aquest recorregut legislatiu és la Llei orgànica de modificació de la Llei orgànica d'universitats de l'any 2007 (LOMLOU)¹⁴ que completa, fins a la data, la regulació jurídica de bases del sistema universitari

⁹ Article 27.10 de la Constitució. Aquest reconeixement constitucional ha estat objecte de diverses anàlisis doctrinals i de diversos pronunciaments del Tribunal Constitucional (sobre l'autonomia universitària *Vid.*, en general i entre molts altres, TORRES MUÑOZ, I., *La autonomía universitaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2005; PONS PARERA, E., *L'autonomia universitària*, Publicacions UB, Barcelona 2001; LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. de B., *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, ed. Civitas, Madrid 1991; així com, en to crític, SOSA WAGNER, F., *El mito de la autonomía universitaria*, ed. Civitas, Madrid 2007).

¹⁰ *Vid.* el text del projecte de Llei Orgànica sobre Autonomia Universitària en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, Sèrie A, Núm. 99-I, de 23 de novembre de 1979.

¹¹ BOE d'1 de setembre de 1983.

¹² Defensant, en part, el caràcter d'instrument per a l'articulació territorial que poden dur a terme les universitats i amb dades comparatives sobre la seva eficàcia i eficiència *Vid.*, per exemple, l'interessant i actualitzat informe de GRAU VIDAL, F.X., *La universitat pública catalana d'avui. Dimensió, eficàcia i eficiència*, Publicacions URV, Tarragona 2011.

¹³ BOE de 24 de desembre de 2001. La LOU es troba pendent encara del pronunciament del Tribunal Constitucional sobre els diversos recursos d'inconstitucionalitat presentats.

¹⁴ BOE de 13 d'abril de 2007. Determinats articles de la LOU, en la redacció donada per la LOMLOU, encara estan pendents també del pronunciament del Tribunal Constitucional.

espanyol actualment vigent. Mantenint els consells socials i la generalitat de les seves funcions, la LOMLOU va modificar alguns aspectes de les seves competències de manera restrictiva, en un sentit i un esperit contraris, com veurem, als de la LOU.

A totes aquestes normes bàsiques i al seu desenvolupament, a més a més dels canvis que ha implicat la incorporació a l'Espai Europeu d'Educació Superior, cal afegir que les comunitats autònomes han exercit també les seves competències sobre les universitats mitjançant ampliacions legislatives en els seus sistemes universitaris centrats, en gran manera, en la concepció i regulació de la composició i de les funcions dels consells socials i en els aspectes de garantia de qualitat i de coordinació interuniversitària en l'àmbit territorial de la comunitat autònoma.

3. Antecedents històrics d'articulació de la participació de la societat en la universitat.

Tal com hem dit més amunt, la participació de la societat en la universitat és un dels debats centrals actuals sobre la governança universitària, tot i que no deixa de ser un debat recurrent. Ara es tracta d'abordar, precisament, els antecedents històrics de l'articulació d'aquesta participació en l'ordenació universitària espanyola, cosa que ens permetrà posar en relleu tant la recurrència, i els diferents models plantejats, com les seves debilitats, malgrat que algunes qüestions han tornat a aflorar en debats recents com a idees innovadores.

3.1. Els primers patronats universitaris a Espanya.

Com hem dit més amunt, el Reial decret del ministre César Silió de 1919 va pretendre introduir una modernització i reformes importants en el sistema universitari espanyol, i va plantejar el reconeixement de la seva autonomia i de la seva descentralització. En aquest marc, el Reial decret regulava els òrgans de la universitat, entre els quals hi havia el "claustr" anomenat "extraordinari" que havia de compondre's pel claustre ordinari, a més de pels directors d'establiments d'ensenyament del districte universitari i dels doctors matriculats.¹⁵ A més, també es preveia que en podrien formar part "personalmente o por su representación legal, los particulares o corporaciones a quienes el claustro ordinario universitario confiera este derecho en consideración a las donaciones hechas o a los servicios prestados a la universidad". En altres paraules, encara que d'una manera una mica confusa i amb la literatura pròpia de l'època, s'obria la universitat a sectors no estrictament universitaris i es preveia una certa participació en un òrgan universitari de sectors socials aliens, així com de les corporacions que subvencionessin la seva activitat. Segons el meu parer, juntament amb el reconeixement de l'autonomia universitària, es feia un pas conceptualment innovador i important cap a la connexió amb la societat de l'activitat universitària. Un pas que, com s'ha dit, va quedar finalment

¹⁵ En relació amb aquests, s'establia que "para tener derecho a inscribirse en el claustro, los doctores que no presten servicios como profesores auxiliares ni desempeñen en ninguna otra forma función docente en la universidad, habrán de acreditar su vocación científica por publicaciones, trabajos o investigaciones científicas, o su interés por la universidad, mediante donativos o servicios prestados a la misma" (Base quarta del Reial decret de 21 de maig de 1919).

frustrat amb la derogació del Reial decret Silió el 1922¹⁶, que deixava en suspens l'autonomia universitària i restablí la legislació anterior; acabava amb la línia reformista i autonomista i deixava sense vigència els estatuts elaborats per les universitats i la mateixa existència d'aquest òrgan denominat “clastre extraordinari”.

Poc després, la dictadura de Primo de Rivera va tancar definitivament totes les aspiracions pel que feia a obtenir més autonomia universitària. Tanmateix, amb aquest plantejament de democràcia orgànica, propi d'alguns règims autoritaris, va néixer la figura dels patronats universitaris. En efecte, un Reial decret de 1926¹⁷ establia a cada capital de districte universitari¹⁸ un patronat de la universitat per construir o reorganitzar col·legis majors i mantenir tot tipus de serveis beneficodocents i atencions i necessitats de cultura dins de la universitat. Val a dir que aquest Reial decret pretenia específicament superar “lo que con frase gráfica se ha llamado divorcio entre la universidad y el país”.¹⁹ En els òrgans de govern d'aquests patronats (consell i junta) també estava fixada la participació d'autoritats provincials i locals i la de representants de diverses corporacions, inclosos els prelats de les diòcesis enclavades al districte universitari, així com de les entitats que subvencionessin el patronat i de les persones que fessin grans donacions.²⁰ Immediatament, es va disposar la dissolució de les juntes econòmiques que s'ocupaven de la gestió de les universitats i que les seves funcions s'atribuïssin a les juntes de govern dels respectius patronats universitaris, amb la qual cosa van assolir una gran importància com a òrgans de govern, especialment en l'àmbit econòmic.²¹

Amb la caiguda de la dictadura de Primo de Rivera, noves disposicions van reobrir el camí de l'autonomia universitària i de les reformes²² i, a efectes del que ens interessa, es van reconfigurar i ampliar les funcions dels patronats universitaris, establint-se que “Los patronatos de las universidades tendrán por principal misión la de auxiliar a la universidad en el cumplimiento de sus fines educativos, culturales y sociales de toda especie, fomentando el interés de la sociedad por la vida y labor universitaria, acopiando iniciativas particulares y oficiales, recibiendo donativos, fundaciones, legados, etc., y protegiendo a la universidad cuando ésta organice colegios, residencias, servicios docentes y benéficos dentro y fuera de sus propios estrictos límites”.²³ Es desenvolupava, així, conceptualment, la diversitat de funcions de l'òrgan de participació de la societat en les universitats.

¹⁶ Mitjançant el Reial decret de 31 de juliol de 1922 (*Gaceta de Madrid* 2 d'agost de 1922).

¹⁷ Reial decret de 25 d'agost de 1926 (*Gaceta de Madrid* de 29 d'agost de 1926). Com indica Martín Mateo, aquest Reial decret es va haver d'inspirar en els consells d'administració de les universitats italianes establerts mitjançant un reglament general de 1921 (*Vid. MARTÍN MATEO, R., “Los Consejos Sociales en las Universidades europeas, normativa y desarrollos comparados”, Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 48, 1985, p. 488-489).

¹⁸ Com és sabut, el territori estatal estava dividit en tants districtes universitaris com universitats existien i els centres d'ensenyament mitjà hi estaven vinculats.

¹⁹ Així s'indicava en l'exposició de motius del Reial decret i, com s'ha dit, aquesta idea del “divorcio” entre universitat i societat s'ha acabat per convertir en un “eslogan permanente” (MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad en la Universidad pública”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999, p. 357, així com p. 382).

²⁰ Fonamentalment en el consell del patronat, ja que la junta de govern del patronat estava composta exclusivament per membres de la comunitat universitària (article 6 del Reial Decret de 25 d'agost de 1926).

²¹ Reial ordre de 27 de setembre de 1926 (*Gaceta de Madrid* de 28 de setembre de 1926).

²² Reial decret de 24 de setembre de 1930, que aprovava un Estatut General de l'Ensenyament Universitari (*Gaceta de Madrid* de 29 de setembre de 1930).

²³ Reial decret de 2 d'octubre de 1930 (*Gaceta de Madrid* de 5 d'octubre de 1930).

Aquest model es va mantenir de manera general durant la Segona República, amb l'excepció de l'especial regulació i característiques del Patronat de la Universitat Autònoma de Barcelona. Tant el model general com el model específic de la universitat catalana va desaparèixer amb la Guerra Civil i la instauració del règim franquista.

3.2. Les especials característiques del Patronat de la Universitat Autònoma de Barcelona durant la Segona República.

En l'actual debat sobre la governança universitària s'ha pretès, des d'alguns sectors, suggerir com a possible model de govern universitari, almenys parcialment —encara que, al meu entendre, sense massa fonament ni coneixement—, el del patronat que va regir la Universitat Autònoma de Barcelona durant la Segona República.²⁴ Aquest patronat, establert l'any 1933, va sorgir d'un procés de modernització i catalanització de la Universitat de Barcelona i va iniciar-se immediatament després de la proclamació de la República. A efectes del que ens interessa, val a dir que el president de la Generalitat i el ministre republicà d'Instrucció Pública van designar un *comissariat* perquè assumís el govern de la universitat a partir del mes d'abril de 1931, la qual cosa va propiciar reformes institucionals, una important renovació pedagògica, i va impulsar l'elaboració d'uns nous estatuts.²⁵ En aquest projecte d'estatuts, a més de l'autonomia i la catalanitat de la universitat, es preveia l'existència d'un consell que compost per professors membres de la junta universitària i, amb un nombre no inferior als dos terços del total de professors (la qual cosa implicava que la composició pròpiament universitària fos majoritària), d'unes altres tres categories de representants d'institucions alienes a la universitat. Aquestes tres categories eren: representants de les acadèmies i societats “sàvies” de Barcelona i de les associacions professionals, de graduats i d'antics alumnes; representants de corporacions públiques que finançaven el sosteniment de la universitat i els protectors de la universitat i fundadors d'institucions universitàries.²⁶

En qualsevol cas, aquest projecte d'estatuts universitaris va haver d'esperar-se a l'adopció de la constitució republicana i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que havien de ser els textos legals que fixessin l'abast de la futura autonomia universitària. Amb un intens debat polític i jurídic²⁷, l'Estatut d'autonomia de Catalunya va disposar finalment al seu article 7 que “Si la Generalitat ho proposa, el Govern de la República podrà atorgar a la Universitat de Barcelona, un règim d'autonomia; en aquest cas s'organitzarà com a Universitat única, regida per un Patronat que ofereixi a

²⁴ A això es referia, pel que sembla, el conseller Mas-Colell que sostenia, segons la premsa (*Vid. El País*, de 3 de febrer de 2011), que calia que el rector fos elegit per un patronat com el de la Universitat de Barcelona durant la Segona República sense atendre que, en aquest model, el rector era elegit pel claustre general de la Universitat.

²⁵ Sobre tot aquest procés i la tasca de la Universitat Autònoma de Barcelona durant el període republicà *Vid.*, en especial, RIBAS MASSANA, A., *La Universitat Autònoma de Barcelona (1933-1939)*, edicions 62, Barcelona 1976.

²⁶ El projecte d'Estatut està reproduït en *L'Estatut de la Universitat Autònoma de Barcelona de 1933: 75è aniversari, op. cit.*, p. 193-211.

²⁷ Debat prolixament estudiat per PONS RAFOLS, X., “L'Estatut de la Universitat Autònoma”, *op. cit.*, p. 64-79. El debat se centrava, en essència, en determinar si la universitat s'organitzava com una universitat única o si caldria crear dues universitats, una en llengua catalana i una altra en llengua castellana. El model que finalment va resultar, de conformitat amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya, va ser el de la universitat única o mixta, i de caràcter bilingüe, atenant precisament que el problema lingüístic es revelava com el factor jurídicopolític determinant.

les llengües i a les cultures castellana i catalana les garanties recíproques de convivència amb igualtat de drets per a professors i alumnes”.²⁸ Aquesta disposició, que habilitava legalment el futur règim d'autonomia, n'establia el caràcter paccionat és a dir, la necessària confluència de dues voluntats polítiques: la del Govern de la Generalitat i la del Govern de la República. Aquestes voluntats van confluïr al Decret d'1 de juny de 1933 que reconeixia l'autonomia i establia i regulava la composició del Patronat que regiria la Universitat.²⁹

El Patronat estava format per cinc vocals nomenats pel Govern de la República i altres cinc nomenats pel Govern de la Generalitat, amb un mandat de durada il·limitada; és a dir, una fórmula políticament paritària en la qual no es va preveure cap representació de la comunitat universitària, llevat de la del rector que també era vocal nat del patronat —encara que era elegit de conformitat amb les normes estatutàries vigents—, ni tampoc cap representació d'altres interessos socials. Aquest plantejament inicial, contestat des de diferents sectors de la mateixa comunitat universitària que qüestionaven el caràcter polític i atorgat de la pretesa autonomia universitària, constitueix la seva debilitat original i va ser font de diverses distorsions. La principal feblesa era que el mateix decret establia que fos el Patronat qui elaborés l'Estatut de la Universitat, com així es va fer, sotmetent-lo a l'aprovació tant del Govern de la Generalitat com del Govern de la República.³⁰ La designació dels membres del Patronat era una altra de les debilitats rellevants, ja que ambdós governs van optar per designar professors universitaris, alguns fins i tot de la mateixa Universitat de Barcelona, la qual cosa va generar nous conflictes i malestars. En tercer lloc, val a dir que, conformat el Patronat com a màxim responsable del govern de la institució universitària³¹, al rector —elegit pel claustre general per un mandat de tres anys— li quedava poc marge d'actuació, i a més, com hem dit, també formava part del Patronat, en el qual hi havia un president, un vicepresident i un secretari; una articulació complexa d'òrgans unipersonals i col·legiats que va generar moltes tensions.³²

L'Estatut de la Universitat preveia l'existència d'un claustre extraordinari amb presència de matriculats, graduats, corporacions professionals i acadèmies i societats científiques, amb unes funcions limitades i benefactores, com les de “Proposar tot el que representi un benefici per a la Universitat i resulti a favor del seu prestigi”.³³ En definitiva, una fórmula, la del Patronat i del claustre extraordinari que, al meu entendre, no resolía adequadament la participació de la societat en la

²⁸ Vid. l'Estatut d'autonomia de Catalunya, de 9 de setembre de 1932, a la *Gaceta de Madrid* de 21 de setembre de 1932.

²⁹ Vid. el Decret en *Gaceta de Madrid* de 2 de juny de 1933, reproduït en *L'Estatut de la Universitat Autònoma de Barcelona de 1933: 75 è aniversari*, op. cit., p. 227-229.

³⁰ Vid. l'Estatut de la Universitat Autònoma de Barcelona de 7 de setembre de 1933 reproduït en *ibidem.*, p. 131-139 (en facsímil tant de la *Gaceta de Madrid* com del *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*)

³¹ L'article 11 de l'Estatut de la Universitat —elaborat pel mateix Patronat— li atribuïa les funcions principals i més rellevants del govern de la universitat, des de l'aprovació de tot tipus de normatives, la realització de tots els nomenaments de personal docent i administratiu o l'administració dels recursos financers de la Universitat i del seu patrimoni.

³² Des de la dimissió del rector Serra Hunter fins als conflictes entre el rector Bosch i Gimpera i altres membres del Patronat. Sobre aquest període de la Universitat de Barcelona, a més de l'extens estudi jurídic de PONS RAFOLS, X., “L'Estatut de la Universitat Autònoma.”, op. cit. i de la perspectiva general de RIBAS MASSANA, A., *La Universitat Autònoma.*, op. cit., pot consultar-se específicament GRÀCIA ALONSO, F., FULLOLA PERICOT, J.M., “De l'esperança a la desfeta” a CASSASSAS YMBERT, J., GRÀCIA ALONSO, F., FULLOLA PERICOT, J.M., *La Universitat de Barcelona*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona 2008, p. 50-99.

³³ Article 64 de l'Estatut de la Universitat.

universitat i que deixava sense un paper clarament definit, més enllà de la designació dels membres del Patronat, els poders públics o corporacions que subvenien a les necessitats financeres de la universitat. És a dir, tampoc no quedava resolt com els interessos socials i els poders públics havien de participar i equilibrar la seva actuació amb el reconeixement de l'autonomia docent, científica, econòmica i administrativa de la universitat.

3.3. Els patronats universitaris del franquisme.

El 1965, superada la fase autàrquica del règim franquista, es va procedir a la creació, de nou i per decret, dels patronats universitaris.³⁴ Aquests patronats, que es constituïen en cada districte universitari, es configuraven com a “Órgano representativo de los distintos sectores sociales más directamente relacionados con la universidad y de enlace con ellos y con una función de auxilio y colaboración al cumplimiento de los fines universitarios”.³⁵ La composició d'aquests patronats era mixta —entre membres de la mateixa universitat i persones externes— i molt àmplia, però en qualsevol cas estaven presidits pel rector i tenien entre altres missions “Auxiliar a la universidad en el cumplimiento de sus fines educativos, culturales y sociales, fomentando el interés de la sociedad por la vida y la labor universitarias” i “Hacer llegar a los órganos universitarios las aspiraciones y deseos del medio social respectivo en relación con aquellos fines cuando ello pueda traducirse en la promoción de estudios e investigaciones encaminados a su mejor planteamiento y resolución”.³⁶ Quant a la teoria, poc podem objectar a aquest plantejament i a la seva fonamentació de partida, més enllà que tingués difícil encaix en la realitat universitària de l'època i del seu context polític.³⁷

Pocs anys després, la ja citada Llei 14/1970 va establir una regulació legal de la institució dels patronats universitaris, que evolucionava respecte de la normativa anterior. En aquest sentit, la Llei establí que cada universitat tindria un patronat i comissions de patronat per als seus diversos centres.³⁸ Aquest patronat es configurava com “el órgano de conexión entre la sociedad y la universidad, a través del cual ésta se hace partícipe de las necesidades y aspiraciones sociales y la sociedad colabora con la universidad prestando el apoyo necesario para la realización de sus contenidos y planteándole sus propias exigencias”.³⁹ Un plantejament conceptual també impecable —com el del Decret de 1965— si no fos pel context polític en el qual es plantejava, i que necessitava concretar-se, evidentment, en la composició i funcions del patronat.

³⁴ Amb la premissa de partida de la qual “Universidad y sociedad no pueden sentirse desvinculadas, ya que la primera se desnaturaliza si carece de conexión social y la sociedad pierde toda justificación para sus actitudes críticas ante aquélla si se desentiende del cumplimiento de sus fines por no llegar a ver en la actividad universitaria el primer elemento condicionante de una digna y próspera vida colectiva e incluso el principal estímulo impulsor del progreso social” (preàmbul del Decret 1873/1965, de 16 de juny, pel qual es creen els patronats universitaris, BOE de 12 de juliol de 1965).

³⁵ Article 1 del Decret 1873/1965.

³⁶ Article 3, apartats 1 i 2, del Decret 1873/1965.

³⁷ Com indica MARTÍN MATEO, referint-se també als patronats en la regulació de la Llei Villar Palasí, “en ninguna de sus distintas versiones, salvo excepciones, llegaron a funcionar” (Vid. MARTÍN MATEO, R., “Los consejos sociales en las universidades europeas.”, *op. cit.*, p. 490).

³⁸ Article 76 de la Llei 14/1970.

³⁹ Article 83.1 de la Llei 14/1970.

Pel que fa a la seva composició, la Llei establia que els membres del patronat no havien de superar els vint⁴⁰ i que serien nomenats pel ministre d'Educació i Ciència d'entre "personalidades representativas, a propuesta de las corporaciones locales del distrito universitario; de los colegios profesionales; de los procuradores en cortes de representación familiar; de la organización sindical; del profesorado de los centros docentes; de las asociaciones de padres de alumnos, de alumnos y de ex alumnos; de Entidades públicas y personas privadas propuestas por el propio patronato y la junta de gobierno de la universidad".⁴¹ Al marge que el president havia de ser designat pel ministre d'Educació i Ciència per un temps limitat a proposta del mateix patronat, cal destacar que la composició d'aquests patronats havia de ser estrictament extrauniversitària. A les reunions, hi podien assistir el rector i el gerent, que disposaven de veu i vot, però només quan l'índole dels assumptes ho requerís; és a dir, que no es preveia la seva participació com a membres nats del patronat. Quan el rector hi participava, es preveia que havia de ser ell qui presidís les reunions⁴², així es reforçava el seu paper com a primera autoritat acadèmica, i podia, fins i tot, suspendre l'execució dels acords del patronat.

En segon lloc, en relació amb les seves funcions, la llei es limitava a remetre-les a les regulacions de l'estatut de cada universitat⁴³, i només preveia algunes disposicions en les quals el patronat havia de ser escoltat com, per exemple, l'elaboració de l'estatut o davant del nomenament del rector, el gerent⁴⁴, els directors dels col·legis majors o els degans i directors (en aquest últim cas havia de ser escoltada la comissió del patronat que corresponia al centre). En tot cas, com a única orientació sobre el caràcter de les seves funcions, s'establia que al gerent de la universitat li corresponia, així mateix, "la ejecución de los acuerdos del patronato en materia administrativa o económica".⁴⁵ És a dir, que sense més precisions, es configurava el patronat com un òrgan amb competències en matèries econòmiques i es remetia la precisa determinació de les seves funcions als estatuts de les universitats. A títol merament il·lustratiu, i en referència als nostres interessos, podem indicar que els estatuts provisionals de la Universitat de Barcelona⁴⁶ establien, de manera general, com a funcions fonamentals del patronat les de "Estudiar las necesidades y aspiraciones de Cataluña y Baleares que considera que deben ser satisfechas por la Universidad de Barcelona y proponer a los órganos de gobierno de la misma los medios concretos para atenderlas" i "Promover la participación social destinada a proveer a la Universidad de los medios económicos y de otra índole necesarios para cumplir con sus misiones de enseñanza, investigación y difusión de la cultura".⁴⁷ En matèria

⁴⁰ Les comissions de Patronat de cada centre (Facultat, Escola o Col·legi Universitari) havien d'estar integrades per un president, nomenat pel Ministre d'Educació i Ciència a proposta del patronat, i per no més de deu vocals representants dels mateixos sectors que el patronat (article 86 de la Llei 14/1970).

⁴¹ Article 83.2 de la Llei 14/1970.

⁴² Però, sens dubte, en una articulació que encaixaria difícilment amb la posició del president del patronat.

⁴³ Article 83.4 de la Llei 14/1970.

⁴⁴ La Llei va introduir la figura del gerent, que era nomenat pel ministre d'Educació i Ciència "de conformidad con el rector y oído el patronato" (article 79.1 de la Llei 14/1970).

⁴⁵ Article 79.2 de la Llei 14/1970.

⁴⁶ Elaborats per la universitat, escoltat el patronat provisional, i aprovats pel Govern mitjançant el Decret 1781/1971, de 6 de juliol (BOE de 27 de juliol de 1971).

⁴⁷ Article 36 d'aquests estatuts provisionals.

econòmica i pressupostària, també corresponia al patronat vetllar per l'ús de les quantitats procedents de donatius i subvencions, i informar sobre el pressupost de la Universitat de Barcelona que, una vegada aprovat pel patronat, havia de sotmetre's al Ministeri d'Hisenda per a l'aprovació del Govern.

En definitiva, el que entenc que cal subratllar és que, reprenent una perspectiva que en el nostre ordenament universitari ja s'havia plantejat en dècades anteriors, el mateix règim franquista es va adaptar —com a mínim formalment— a un plantejament institucional de presència i participació dels interessos socials en la universitat i, específicament, en relació amb les qüestions de caràcter econòmic i financer, mitjançant l'establiment dels patronats universitaris. Uns patronats amb funcions poc definides, que en la Llei de 1970 es configuraven com de composició estrictament extrauniversitària i que pretenien assumir la representació dels diversos interessos socials. No cal dir que, tot i la constitució dels patronats⁴⁸, tot aquest plantejament no casava del tot amb una universitat que vivia moments d'agitació i protesta social intenses en demanda de democratització i llibertat, i amb profundes aspiracions de modernització i transformació.

4. La institucionalització de la participació de la societat en la universitat mitjançant els consells socials.

Després de conèixer els antecedents de la participació de la societat en la universitat, abordarem ara la seva actual institucionalització mitjançant els consells socials. Ordenem aquesta anàlisi ocupant-nos, en un primer apartat, de la seva creació i desenvolupament legals, per analitzar posteriorment la composició, les competències, l'organització i, finalment, les relacions entre el consell social i els altres òrgans de govern universitaris.

4.1. Creació, evolució i desenvolupament legal dels consells socials

Encara que amb resultats finalment frustrats, el projecte de la LAU —al qual ens hem referit abans— encomanava el funcionament econòmic i financer de les universitats a un consell social “concebido como un órgano de relación y colaboración entre la universidad y su entorno social, constituido por representantes de las instituciones y fuerzas sociales del territorio donde se halle radicada la universidad”.⁴⁹ Aquest consell social previst en el projecte de la LAU i que, només en part, reprenia l'LRU, actuava com a “cauce de articulación entre la universidad y su entorno social, al que corresponde promover la colaboración económica de la sociedad en la financiación de la universidad, ser portavoz en ésta de los intereses generales de aquélla, ejercer la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y velar por el rendimiento de los servicios”. També corresponia als consells socials, segons el projecte de la LAU, la proposta de creació de nous centres i l'aprovació

⁴⁸ Encara que poc o res van aportar a la universitat. En la pràctica no van ser un òrgan de connexió entre la societat i la universitat (Vid. MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad.”, *op. cit.*, p. 358).

⁴⁹ Vid. el preàmbul del projecte de LAU.

de plantilles de personal propi de la universitat, pressupostos, contractes i qualsevol mesura que suposés un augment de la despesa dins de les competències universitàries.⁵⁰

Si bé amb aquest plantejament semblava que es pretenia atorgar un paper predominant a un òrgan com el consell social —amb una composició estrictament aliena a la comunitat universitària—, hi havia dos elements que ponderaven aquesta perspectiva i que, sobretot, haguessin pogut fixar clarament l'abast de la participació de la societat en la universitat, si s'haguessin mantingut en la LRU, i evitar les disfuncions que al llarg d'aquests, gairebé, trenta anys ha generat la seva presència. D'una banda, em refereixo a què el projecte de la LAU preveia que els conflictes que poguessin sorgir entre el consell social i el consell acadèmic (al qual corresponia l'aprovació dels assumptes d'índole estrictament docent o investigadora) els resolvia una comissió integrada per tres representants de cadascun dels òrgans, sota la presidència del rector i, si no hi havia acord, qui decidia era el Consell General d'Universitats⁵¹. D'altra banda, i resulta especialment remarcable, s'establí clarament en el projecte de la LAU que el rector, com a màxim representant de la universitat, havia d'exercir la seva direcció, *presidir* i *executar* els acords del claustre, del consell acadèmic i del consell social; és a dir, en cas de no frustrar-se aquest projecte de llei, la figura de president del consell social no hagués existit perquè, encara que en la composició de l'òrgan no hi hagués cap membre de la comunitat universitària, aquest càrrec corresponia al rector mateix.

Alguns dels aspectes que s'acaben d'esmentar del projecte de la LAU no van recollir-se finalment en l'LRU que va establir que un dels òrgans col·legiats de govern de les universitats fos un consell social definit com “el òrgano de participación de la sociedad en la Universidad”.⁵² L'LRU va establir també una composició bàsica dels consells socials en la qual, a diferència del projecte de la LAU, es preveia que fos un òrgan de caràcter mixt format per membres de la comunitat universitària i membres extrauniversitaris. Així, doncs, calia que hi hagués una representació de la comunitat universitària de dues cinques parts del total de membres del consell social i que la resta —les altres tres cinques parts— estaria composta per persones que no pertanyien a la universitat i representants dels interessos socials, de conformitat amb els criteris i els procediments que s'establissin mitjançant llei de la comunitat autònoma.⁵³ És a dir, d'un costat, la representació dels interessos socials en relació amb la representació de la mateixa comunitat universitària havia de ser majoritària i, d'un altre, l'LRU, dins del marc establert, va remetre a la legislació autonòmica la concreta composició dels consells socials i el nombre total dels seus membres, així com les seves funcions.

A la pràctica, això significava que les comunitats autònomes que havien accedit a l'autonomia mitjançant l'article 151 de la Constitució i les que, havent-hi accedit per l'article 143, tenien

⁵⁰ *Vid.* article 28.4 del projecte de LAU. Es pot subratllar, per tant, les importants funcions que s'assignaven a aquests consells socials la composició dels quals no podia excedir de catorze vocals —representants de l'organització política de la comunitat autònoma o ens preautonòmic, sindicats, associacions empresarials i eventualment altres institucions econòmiques o socials— sense que cap d'ells fos membre de la comunitat universitària.

⁵¹ Article 28.5 del projecte de LAU.

⁵² Article 14.1 de l'LRU.

⁵³ Article 14.3 de l'LRU.

assumides competències en matèria d'ensenyament superior⁵⁴ havien d'aprovar les corresponents lleis sobre els consells socials per a les universitats del seu territori. Així, es va generar un ampli ventall de maneres de regular tant la composició dels consells socials com les seves funcions.⁵⁵

La LOU, per la seva part, va mantenir essencialment la regulació dels consells socials respecte a la seva conceptualització i funcions principals, encara que va potenciar-los i va afinar les seves competències, reiterant la remissió de la regulació determinada en la seva composició i les funcions a la llei de la comunitat autònoma. Val a dir, tanmateix, que la LOU va establir uns certs canvis en algunes de les funcions i va definir d'una altra manera la composició bàsica dels consells socials eliminant la proporció dos cinquens/tres cinquens que havia fixat l'LRU. Cal afegir, a més, que la LOU, per articular una adequada relació entre la societat i la universitat, va establir, tal com s'indica a l'exposició de motius, “esquemas de coparticipación y corresponsabilidad entre sociedad y universidad”; esquemes que amb els canvis operats posteriorment en la LOMLOU no han resultat a la pràctica prou àgils ni operatius i que, si més no, en part podien haver resultat lesius per a l'autonomia universitària.⁵⁶

En aquest sentit, la LOMLOU ha modificat parcialment la concepció dels consells socials subratllant el seu caràcter d'interrelació amb la societat en establir que el consell social “es el órgano de participación de la sociedad en la universidad, y debe ejercer como elemento de interrelación entre la sociedad y la universidad”⁵⁷. El fet que, més de vint anys després de l'adopció de l'LRU, s'hagués de regular expressament i de manera imperativa el deure del consell social d'exercir com a “elemento de interrelación entre la sociedad y la universidad” constitueix, al meu entendre, una evidència manifesta de la insatisfacció amb l'actuació dels consells socials com a òrgans de participació de la societat en la universitat. A més, la LOMLOU va subratllar, en la seva formulació general de les funcions dels consells socials, la necessitat d'aprovar un “plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria”.⁵⁸ Una manera d'establir una obligació legal, amb una periodicitat anual, que anés més enllà de les competències en matèria econòmica i financera però que, en la pràctica, ha tingut poc recorregut.

Finalment, es pot fer referència a la connexió amb els poders públics dels consells socials i de la seva activitat. Reperent la idea enunciativa anteriorment de la complexa interacció en el govern universitari entre la influència de les autoritats polítiques, la presència de diversos sectors

⁵⁴ Per a les comunitats autònomes que no havien assumit inicialment als seus estatuts d'autonomia competències en matèria d'universitats, la Llei 5/1985 de 21 de març (BOE de 26 de març de 1985) va establir el règim general dels consells socials — per la qual cosa es coneixia com a territori MEC— i, especialment, la composició del Consell Social de la UNED.

⁵⁵ *Vid.*, per exemple, MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El consejo social ¿órgano de participación.”, *op. cit.* p. 352.

⁵⁶ *Vid.*, sobre això, PAREJO ALFONSO, L. (coord.), *Informe sobre los aspectos de la Ley Orgánica de Universidades cuya constitucionalidad es cuestionable*, elaborat per encàrrec de la Conferencia de Rectores de las Universidades de España (CRUE) l'any 2002, especialment, p. 58-59 i 69-70 (l'Informe està disponible en <http://estaticos.elmundo.es/especiales/2001/10/sociedad/educacion/crue.pdf>).

⁵⁷ Nou article 14.1 de la LOU modificat per la LOMLOU

⁵⁸ Nou article 14.2 de la LOU modificat per la LOMLOU

representatius de la societat i la representació de la mateixa comunitat universitària, es constata una certa concepció dels consells socials com a òrgans d'intermediació de la influència dels poders públics. Més enllà del que veurem a continuació sobre la composició i designació dels seus membres, en algunes lleis autonòmiques es concep addicionalment el consell social com a “cauce permanente de diálogo y comunicación” o “órgano de comunicación” o “órgano de relación” o “elemento de interrelación” entre la universitat, la societat de la comunitat autònoma i el govern o les institucions o, fins i tot directament, l'administració universitària de la comunitat autònoma⁵⁹. Encara que no sigui aquesta la concepció i la funció dels consells socials que estableixen la LRU, la LOU i la LOMLOU es tracta, sens dubte, de disposicions legals que reflecteixen, com dèiem abans, la deficient institucionalització de la participació dels poders públics en la universitat de manera equilibrada amb la presència dels interessos socials més diversos i el reconeixement i respecte, en qualsevol cas, per l'autonomia universitària i la legitimació dels òrgans de govern i representació universitaris.

4.2. La composició dels consells socials

Pel que fa a la seva composició, l'LRU no va mantenir el criteri que pretenia el projecte de la LAU en el sentit que el consell social, com a òrgan de la comunitat social, havia d'estar compost estrictament per membres representants dels interessos socials. Al contrari, l'LRU partia ja inicialment d'un òrgan de composició mixta, la majoria —concretament tres cinquens de la composició de l'òrgan⁶⁰— havien de ser membres representants dels interessos socials.⁶¹ Així mateix, l'LRU preveia que en la quota de tres cinquens dels seus membres per representació social, la llei de la comunitat autònoma havia de preveure, en tot cas, la participació de representants de sindicats i associacions empresarials, sense més detalls sobre quins podrien ser els orígens socials de la resta dels membres en representació d'aquests interessos socials.⁶²

Van ser precisament aquestes dues determinacions (d'una banda, la proporció entre membres de la comunitat universitària i membres de representació social i, d'una altra, que entre aquesta última representació calia que hi hagués, necessàriament, representants dels interessos socioeconòmics per mitjà de les associacions empresarials i sindicals) alguns dels aspectes que van motivar el recurs d'inconstitucionalitat contra diversos punts de l'LRU que va promoure el Govern basc. Aquest recurs, acumulat al recurs presentat pel Govern català sobre altres aspectes competencials de l'LRU, es va

⁵⁹ Així ho fan, respectivament, l'article 1.2 de la Llei de Castella-la Manxa (Llei 7/2003), l'article 2.2 de la Llei d'Astúries (Llei 2/1997), l'article 2.2 de la Llei de Cantàbria (Llei 10/1998) o l'article 2 de la Llei de Navarra (Llei Foral 15/2008).

⁶⁰ En la tramitació de l'LRU es van presentar algunes esmenes que proposaven invertir les proporcions (és a dir, que els tres cinquens fossin representants de la mateixa comunitat universitària i els altres dos cinquens dels interessos socials, com es proposava en les esmenes 303 i 305 del Grup Parlamentari Popular) o bé igualar-les (el Grup parlamentari Centrista proposava que la proporció fos del cinquanta per cent per a cada representació). *Vid.* els textos de les esmenes *Ley Orgánica de Reforma Universitaria. Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid 1984).

⁶¹ La “parte social” com indicava, amb certa ironia, PUNSET, R., “La forma de gobierno de las Universidades públicas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 162 (2003), p. 42.

⁶² Ha de convenir-se que resultava atípic que s'especificuessin expressament uns interessos socials i no s'esmentessin cap dels altres interessos socials igualment importants. *Vid.*, per exemple, l'esmena núm. 4 presentada al senat pel Grup Parlamentari Popular que proposava afegir als “sindicatos y asociaciones empresariales” els “colegios profesionales y las organizaciones de usuarios”.

substanciar pel Tribunal Constitucional mitjançant la Sentència 26/1987 de 27 de febrer de 1987 que, al meu entendre, resulta molt rellevant. A efectes del que ens interessa, el Govern basc va impugnar l'article 14.3 de l'LRU perquè entenia que tant la proporció de les parts que havien de compondre el consell social com la necessitat, si més no, que hi participessin representants de sindicats i associacions empresarials, eren qüestions “cuya determinación, precisamente por tratarse del órgano de participación de la sociedad en las universidades, debe corresponder a la comunidad autónoma sin ninguna limitación estatal”. Argument que, sense ancoratge constitucional directe, finalment no va prosperar. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional va considerar que aquestes previsions, a diferència d'altres sobre les quals tornarem a parlar de seguida, no admetien retret d'inconstitucionalitat perquè deixaven molt marge de determinació a la comunitat autònoma i, al cap i a la fi, només tendien a una cosa tan simple —i que s'entenia que havia de formar part de les bases estatals— com “a homogeneizar el consejo social de las universidades”.⁶³ En el mateix sentit, el Tribunal va estimar que la determinació concreta en relació amb els representants de sindicats i associacions empresarials no comportava “tampoco una injerencia en las atribuciones de la comunidad autónoma”, tant pel fet que li proporcionava suficient marge d'actuació com per la consideració que la promoció social, com a funció constitucional dels sindicats i associacions empresarials, conservava una estreta relació amb una matèria com l'ensenyament superior.⁶⁴

Per la seva part, el projecte inicial de la LOU va pretendre retornar a la concepció sustentada en el projecte de LAU en el sentit que el consell havia d'estar format exclusivament per personalitats de la vida cultural, professional, econòmica i social, i serien “miembros natos, con voz pero sin voto” el rector, el secretari general i el gerent.⁶⁵ Finalment es va mantenir la composició mixta però, malgrat l'“homogeneïtzació” validada pel Tribunal Constitucional, la LOU va eliminar completament la proporció entre representants de la comunitat universitària i representants dels interessos socials tal com fixava l'LRU. En comptes de fixar dos cinquens sobre el total la representació de la comunitat universitària, la LOU només va preveure que fossin, necessàriament, membres del consell social el rector, el secretari general i el gerent, així com un professor, un estudiant i un representant del personal d'administració i serveis. D'aquesta manera, deixava totalment obert el nombre de membres de la representació social, amb la qual cosa ampliava el marge d'actuació de les comunitats autònomes.⁶⁶ Si la legislació autonòmica mantenia una representació social de nou persones es mantenia la mateixa proporció de dos cinquens/tres cinquens que preveia l'LRU. A més d'aquest aspecte, val a dir també que la LOU va eliminar la necessitat expressa de la presència d'una representació dels sindicats i de

⁶³ Fonament Jurídic 9.b) de la STC 27/1987.

⁶⁴ *Ibidem*

⁶⁵ *Vid.* l'anàlisi de la tramitació parlamentària de la LOU en relació amb la composició del Consell Social que efectua NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades: sistemas europeo, estatal y autonómico. Su articulación competencial*, ed. Tirant lo Blanc, València 2005, p. 135-137.

⁶⁶ La LOU, tanmateix, va utilitzar una fórmula molt més definidora, al meu entendre, sobre què són exactament els interessos socials. En aquest sentit, l'article 14.3 de la LOU, al marge de remetre directament a llei de la comunitat autònoma la regulació de la composició i funcions del consell social i la designació dels seus membres, estableix que, en la part de representació dels interessos socials, els seus membres seran designats “entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social”.

les associacions empresarials, amb la qual cosa l'homogeneïtzació pretesa que havia utilitzat el Tribunal Constitucional per validar la LRU va perdre completament la seva fonamentació. Tot això va implicar, d'entrada, una àmplia varietat en relació amb la composició total dels consells socials —que oscil·lava entre 15 i 30 amb totes la variants possibles— i respecte de la distribució dels representants dels interessos socials i les formes de la seva designació.⁶⁷

Atenent aquest esquema, i la diversa regulació duta a terme per les comunitats autònomes, una primera reflexió pertinent sobre la composició dels consells socials és que, en tots els casos es preveu que el govern o parlament autonòmic designin alguns dels membres representants dels interessos socials, és a dir, amb criteris de decisió política o de conformitat amb els pactes polítics i les majories polítiques existents. En algunes lleis autonòmiques es preveu una majoria reforçada per a la designació de representants dels interessos socials pel parlament autonòmic,⁶⁸ però en moltes altres no es preveu aquesta majoria reforçada i la lògica política comporta, de vegades, un control complet per part d'una determinada força política, amb la instrumentalització partidista que això pugui comportar.⁶⁹ D'altra banda, el seu nombre també oscil·la entre les diferents comunitats autònomes i, de vegades, el govern i el parlament autonòmics designen el mateix nombre de representants socials, tot i que, en ocasions, un d'aquests dos òrgans autonòmics en designa més.⁷⁰ Amb aquesta composició —encara que sigui parcial— tampoc no hi ha dubte que els membres no universitaris del consell social, amb poca dedicació i poc coneixement dels temes universitaris, acabin representant el paper que requereix la seva

⁶⁷ Vid. l'anàlisi que efectuen MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., "El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad?", *op. cit.*, p. 370 i seg. Un supòsit especialment remarcable i demostratiu de la canviant varietat en la total composició dels consells socials és el de Catalunya, ja que la primera legislació sobre consells socials (la Llei 26/1984) fixava la seva composició en un total de 30 membres (12 en representació de la Junta de Govern i uns altres 18 en representació dels interessos socials); una legislació posterior (la Llei 16/1998) va derogar l'anterior en relació amb els consells socials i fixava la seva composició en 25 membres (10 en representació de la Junta de Govern i 15 en representació dels interessos socials); tanmateix, una llei posterior conseqüència de la necessitat d'adaptar l'anterior a la Carta Municipal de Barcelona (la Llei 3/1999) va fixar una altra vegada en 30 els membres del consell social de les universitats públiques en les quals, de conformitat amb la Carta Municipal de Barcelona, l'Ajuntament de Barcelona té un dret propi de representació, la qual cosa significava només per a alguns consells socials tornar a la situació de 12 membres en representació de la Junta de Govern i 18 en representació dels interessos socials; finalment, la Llei actualment vigent (la Llei 1/2003) ha fixat la composició dels consells socials en 15 membres (6 en representació del consell de govern de la universitat i 9 en representació dels interessos socials).

⁶⁸ Per exemple, en la Llei d'Extremadura (Llei 1/2010) es preveu la seva elecció per una majoria de tres cinquens; en la Llei de Castella-la Manxa (Llei 7/2003) es requereix la majoria absoluta; i en la Llei de Canàries (Llei 11/2003) es requereix la proporcionalitat a la representació dels grups presents a la Cambra.

⁶⁹ Per exemple, segons la Llei dels Consells Socials de les Universitats Públiques Valencianes (Llei 2/2003), als sis membres que elegeix, directament o indirectament, el Govern autònom, s'hi poden afegir els dos que nomenen les Corts Valencianes, el que designa l'Ajuntament i el que designa la Diputació provincial on s'ubiqui la universitat, així com el president del consell social —que designa directament el govern autònom— i els dos designats pel mateix president; és a dir, sobre els 25 membres dels diferents consells socials de les universitats públiques valencianes, en la designació de 13 d'ells es dona una evident connotació política i una no amagada voluntat de control polític (Vid. l'extensa anàlisi específicament per a la Comunitat Valenciana de NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades: sistemas europeo.*, *op. cit.*, p. 282-300).

⁷⁰ Per exemple, els sis del Govern i dos del Parlament en el cas de la Comunitat Valenciana; o els sis i sis en el cas de Galícia; o els quatre i quatre en el cas d'Andalusia; o els tres i tres en el cas d'Extremadura i de Castella-la Manxa; o els tres i set en el cas de Castella i Lleó; o els tres i dos en el cas de Catalunya; o els tres i cinc en el cas d'Aragó. Supòsits més particulars són els d'aquelles legislacions que estableixen, d'un costat, que els designats pel Parlament autonòmic han de ser membres de la pròpia Cambra (és el cas de dos dels quatre que designa l'Assemblea Regional de Múrcia, segons estableix la Llei 3/2005); o que dels designats pel Govern autònom alguns hagin de ser càrrecs polítics del Govern (és el cas de dos dels quatre designats pel Govern càntabre i pel Govern asturià, designacions que han de recaure en les persones titulars de Direccions Generals amb responsabilitats en les àrees d'Universitat i d'Economia, segons estableixen la Llei 10/1998 de la Comunitat Autònoma de Cantàbria i la Llei 2/1997 de la Comunitat Autònoma del Principat d'Astúries)

procedència o les seves simpaties polítiques.⁷¹ Des d'una altra perspectiva, tampoc no pot negar-se que les actuals competències dels consells socials, fonamentalment de caràcter econòmic, financer i de supervisió, acaben també condicionant, en part, els perfils professionals concrets dels membres de la representació social.

En qualsevol cas, en moltes lleis autonòmiques es preveu que tots els representants socials siguin designats entre personalitats de la vida cultural, professional, econòmica, laboral o social tal com preveu la LOU i, fins i tot, de la vida cívica o territorial, sigui quin sigui el significat d'aquestes expressions. Però no se'n deriven uns criteris objectius de qualificació professional i d'implicació en l'activitat que es desenvolupa al si del consell social. En alguns casos, a més, només es preveu que s'asseguri aquesta condició personal en relació amb les persones designades pel Govern o pel Parlament autonòmic⁷², la qual cosa no es requereix per als altres representants d'interessos socials, siguin de les corporacions locals, dels sindicats i associacions empresarials, o dels col·legis professionals i les cambres de comerç, en els casos en els quals es preveu la seva representació.

Pel que fa a la composició dels consells socials, i en relació amb el que indicarem més endavant respecte de les relacions entre aquest òrgan i els altres òrgans de la universitat, poden subratllar-se també algunes legislacions autonòmiques que preveuen una participació de la mateixa universitat en la designació de part dels representants dels interessos socials, formulant així una operació creuada que, sens dubte, pot aportar una major integració i cohesió a les activitats dels òrgans universitaris. Es tracta de disposicions com les de la Llei andalusa d'universitats, que preveu que quatre vocals representants dels interessos socials siguin designats directament a proposta del consell de govern de la universitat,⁷³ o de la Llei canària que preveu la designació d'un vocal a proposta del consell de govern i d'uns altres dos vocals a proposta del rector⁷⁴.

D'altra banda, encara que en tots els supòsits –atès el ja establert inicialment en l'LRU, encara que la LOU va eliminar la referència expressa– es preveu una representació dels sindicats i de les associacions empresarials més característiques, el nombre de representants varia segons les diferents lleis autonòmiques⁷⁵. D'altra banda, en tots els casos està prevista una representació dels ens locals o,

⁷¹ Com indica PUNSET, R., "La forma de gobierno", *op. cit.*, p. 44.

⁷² Per exemple, en el cas de la Comunitat de Madrid només els designats per l'Assemblea autonòmica (article 8.5 de la Llei 12/2002).

⁷³ L'article 19.1.h) de la Llei d'Andalusia (Llei 15/2003) preveu la designació de "Cuatro vocales a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad. Uno de ellos será antiguo alumno o alumna con titulación de la Universidad que corresponda. Los restantes vocales pertenecerán a entidades cuya sede social radique en Andalucía que tengan convenios y proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación con la Universidad correspondiente o que colaboren en programas de prácticas dirigidos a los alumnos de la Universidad".

⁷⁴ L'article 6.3 de la Llei de les Canàries (Llei 11/2003) preveu la designació de: "g) Un vocal designado por el Consejero competente en materia de educación a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad entre aquellas empresas que colaboren de forma estable en su financiación de acuerdo con los criterios fijados al respecto en la normativa de la Universidad. h) Un vocal designado entre aquellas fundaciones y empresas que tengan suscritos convenios o contratos de investigación, docencia, prácticas de formación profesional o de colaboración entre las actividades de la Universidad. Se priorizarán aquellas que tengan una mayor actividad en investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) a propuesta del Rector. i) Un representante designado de entre personas de reconocido prestigio en los ámbitos científico, cultural, artístico y tecnológico, a propuesta del Rector".

⁷⁵ En tota la legislació autonòmica sobre els consells socials es continua mantenint la presència d'aquesta representació de sindicats i associacions empresarials amb un nombre variable de representants (entre dos i sis membres) i, normalment, el

en el cas de les Balears i les Canàries, dels consells o els “cabildos” insulars, o de les Juntes Generals en el cas del País Basc, o, en el seu cas, de les associacions de municipis i províncies.⁷⁶ Una última reflexió addicional pot tenir relació amb la falta de presència en els consells de sectors socials molt específics, però que s’adiuen plenament amb el determinat perfil acadèmic o investigador diferencial d’alguna universitat del territori de la comunitat autònoma, o de sectors culturals, científics, artístics i intel·lectuals, estretament vinculats a l’activitat universitària, i que, en general, no es preveu específicament⁷⁷. En definitiva, el cert és que, en el conjunt de la legislació autonòmica, es dona una absoluta falta d’identitat en el criteri de distribució i en el nombre dels vocals representants dels interessos socials.

4.3. Les competències dels consells socials

Quant a les competències dels consells socials, l’LRU, inspirant-se en aquest sentit en les previsions del projecte de la LAU i, fins i tot, en les normatives anteriors, va establir que corresponia de manera general a aquest òrgan “la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la universidad, a propuesta de la junta de gobierno y, en general, la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios. Le corresponde, igualmente, promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad”.⁷⁸ De manera similar, encara que amb un cert desenvolupament de la dimensió d’interrelació social, la LOU disposa que correspon al consell social “la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios; promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad, y las relaciones entre ésta y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria”, a més de l’aprovació del pressupost, de la programació plurianual de la universitat i dels seus comptes anuals i les de les entitats que en puguin dependre.⁷⁹ Tanmateix, i malgrat la disposició legal, la realitat és que, en general i des de la seva mateixa creació, els consells socials no han tingut un paper ni especialment positiu ni especialment rellevant⁸⁰ i, malgrat les seves competències econòmiques, financeres i patrimonials, poques són les aportacions que es poden apuntar en relació amb la realització de les seves funcions o amb l’obtenció

mateix nombre per a la representació empresarial i per a la representació sindical [amb excepcions, com l’establerta en la Llei de Galícia (Llei 1/2003) que preveu una presència de quatre representants de les organitzacions empresarials i només dos dels sindicats més representatius].

⁷⁶ Per les característiques pròpies del desplegament territorial de la Universitat de Castella-la Manxa, la Llei autonòmica preveu la participació, entre la representació dels interessos socials, de dos membres designats per la Federació de Municipis i Províncies de Castella-la Manxa [article 4.1.e) de la Llei 7/2003].

⁷⁷ Així, per exemple, en la inicial llei catalana sobre consells socials (la Llei 26/1984) es preveia que en cada un dels consells socials hi hauria un membre en representació de l’*Institut d’Estudis Catalans*, entitat reconeguda oficialment com a “corporació acadèmica, científica i cultural, l’àmbit d’actuació del qual s’estendrà a les terres de llengua i cultura catalanes” (Reial decret 3118/1976 de 26 de novembre de 1976, BOE de 21 de gener de 1977). Aquesta representació va ser eliminada a partir de la Llei 16/1998 i continua sense estar present en la vigent Llei 1/2003.

⁷⁸ Article 14.2 de l’LRU.

⁷⁹ Article 14.2 de la LOU

⁸⁰ *Vid.* PUNSET, R., “La forma de gobierno de las...”, *op. cit.*, pàg. 42.

d'ingressos addicionals per a les universitats, més enllà de l'aprovació del pressupost universitari i la supervisió i control de la despesa.⁸¹

Una funció específicament rellevant dels consells socials té a veure amb la participació en la designació del gerent. L'LRU preveia que el rector havia de ser qui el nomenés “*óido el Consejo Social*”⁸², però la LOU va introduir una modificació limitada però substancial sobre això en establir que el gerent havia de ser “*propuesto por el rector y nombrado por éste de acuerdo con el Consejo Social*”.⁸³ Amb aquesta modificació, el paper del consell social en la designació del gerent passava de ser de merament consultiu —havia de ser escoltat— a plenament decisor, ja que el rector necessita des de llavors la voluntat positiva i favorable del consell social per efectuar el nomenament de la persona que proposi per al càrrec. La LOMLOU no ha modificat aquesta especial codecisió en la designació del gerent que ha introduït, al meu entendre, una enfortida doble dependència del gerent —del rector i del consell social— que, si no es gestiona adequadament buscant la màxima interacció i complicitat, pot provocar importants distorsions en la gestió i govern de la universitat.⁸⁴

Al marge de les competències genèriques dels consells socials formulades en la legislació estatal vigent, entenc que també resulta pertinent aportar algunes reflexions des de la perspectiva jurídica en relació amb algunes de les funcions específiques assignades als consells socials, els canvis que s'hi han dut a terme i la posició que sobre algunes d'elles ha expressat el Tribunal Constitucional, que ha establert una doctrina clara en el sentit que les decisions de naturalesa acadèmica no poden adoptar-se per un òrgan en el qual la comunitat universitària té una posició minoritària.

Sobre aquests aspectes es va manifestar el Tribunal Constitucional en la seva ja esmentada Sentència 26/1987, considerant que no eren constitucionalment acceptables els articles 39.1 i 47.3 de l'LRU⁸⁵ sobre el fonament, precisament, de la composició del consell social i del caràcter minoritari que la representació de la comunitat universitària hi ostenta. Concretament, el Tribunal indicava que “la representación minoritaria que en su composición corresponde a la comunidad universitaria, que queda por ello subordinada a la representación social, impide que se atribuyan al consejo social decisiones propias de la autonomía universitaria”. Continuava argumentant l'alt Tribunal que “Si las funciones que se atribuyen al consejo social responden a su finalidad específica de ser el órgano de participación de la sociedad en las universidades y no afectan al contenido esencial de la autonomía de éstas, la participación minoritaria de la comunidad universitaria no lesionará su autonomía. Pero si,

⁸¹ Vid. la valoració global de MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad...”, *op. cit.*, p. 379-381.

⁸² Article 20 de l'LRU.

⁸³ Article 23 de la LOU.

⁸⁴ La LOMLOU només va introduir, d'una manera que entenc innecessària i supèrflua, l'afegit que el gerent havia de ser nomenat pel rector d'acord amb el consell social “atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia”. D'altra banda, pot subratllar-se també que en el projecte de la LAU s'establia que el gerent “Será nombrado por el Rector, *de quien directamente depende*, a propuesta del Consejo Social, entre funcionarios de Cuerpos de la Administración Civil del Estado para cuyo ingreso se exija título superior”; d'acord amb la regulació i de la pràctica actual, la subordinada sobre la dependència directa que contenia el projecte de LAU suposava un aclariment important.

⁸⁵ Que establien competències decisòries del consell social en relació amb l'ampliació, minoració o canvi de denominació de les places dels cossos docents universitaris.

pese a esa representación minoritaria, se atribuyen al consejo social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el art. 27.10 de la Constitución”.⁸⁶

Clarament, per tant, el Tribunal va establir que una consideració fonamental en relació amb l'autonomia universitària i les competències del Consell Social es basava en la determinació de si la competència afectava o no el principi de la llibertat acadèmica que es manifesta en les llibertats de càtedra, d'investigació i d'estudi, que constitueixen el fonament de l'autonomia universitària que reconeix l'article 27.10 de la Constitució.⁸⁷ El problema, evidentment, rau a determinar en què consisteixen les qüestions acadèmiques i quines matèries ho són i quines qüestions i matèries no ho són i, per tant, poden ser competència d'òrgans com el consell social, amb una presència majoritària de representants d'interessos socials.⁸⁸ Portant l'argument a l'extrem, el magistrat Àngel Latorre Segura va formular un vot particular a la Sentència i va recalcar els seus dubtes sobre si la presència minoritària de membres de la comunitat universitària en el consell social afectava, fins i tot, el seu nucli central de competències i la mateixa facultat del consell social per aprovar el pressupost o la programació plurianual ja que, amb una lògica altrament impecable, es tracta de facultats que “condicionan y en cierto modo regulan toda la actividad docente e investigadora de la Universidad”.⁸⁹

Malgrat l'abast d'aquesta doctrina constitucional, no és menys cert que, com ja hem indicat, la LOU va potenciar la institució dels consells socials; per això alguns dels recursos contra la LOU —pendents encara del pronunciament del Tribunal Constitucional— es refereixen a les funcions del consell social i qüestionen la seva incidència en aspectes que perfectament poden qualificar-se d'acadèmics.⁹⁰ En tot cas, la LOMLOU va modificar alguns d'aquests aspectes, en línia amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, i va reconduir una altra vegada part de les competències dels consells socials cap a una més correcta articulació amb els altres òrgans de govern de la universitat. En realitat, el preàmbul mateix de la LOMLOU fixava clarament —com a qüestió de principi— que, amb la nova Llei, “se asegura que las decisiones de naturaleza académica de las universidades públicas y privadas se adopten por órganos en los que el personal docente e investigador tengan una representación mayoritaria”.⁹¹

⁸⁶ Fonament Jurídic 9.b) de l'STC 26/1987

⁸⁷ Fonament Jurídic 4 de l'STC 26/1987.

⁸⁸ En una altra sentència del Tribunal Constitucional (l'STC 235/1991, de 12 de desembre de 1991) es van resoldre els conflictes positius de competència acumulats plantejats pel Govern Basc i la Generalitat de Catalunya en relació amb el Decret 898/1985, de 30 d'abril (BOE de 19 de juny de 1985) declarant que envaïa competències autonòmiques, entre altres disposicions, l'article 10.1 d'aquest Reial decret que preveia que el calendari acadèmic havia de ser aprovat pels respectius consells socials de les universitats. Encara que l'argument era la invasió de competències autonòmiques, no hi ha dubte que la fixació del calendari acadèmic és clarament una qüestió d'índole acadèmica.

⁸⁹ Vot particular del magistrat Angel Latorre Segura. Precisament aquest magistrat va ser designat ponent inicial en el recurs i va haver de renunciar després de no admetre el ple la seva proposta en relació amb els articles 8.4 i, especialment a efectes del que ens interessa, 14.3 de l'LRU (que n'estableix la composició mixta del consell social i la proporcionalitat dos cinquens/tres cinquens), que ell estimava havien de ser declarats inconstitucionals (paràgraf 5 dels Antecedents de l'STC 26/1987).

⁹⁰ Sobre els arguments presents en aquests recursos i les disposicions afectades *Vid.* NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades: sistemas europeo...*, *op. cit.*, p. 167-178.

⁹¹ Paràgraf quart del Preàmbul de la LOMLOU.

A efectes del que ens interessa ara, la LOMLOU va alterar l'ordre procedimental que preveia la LOU en relació amb tres aspectes concrets que va reconduir per a reduir el pes i la importància del consell social. Així, doncs, si abans —amb la LOU— la decisió era de la comunitat autònoma a proposta o per acord del consell social, previ informe favorable del consell de govern, la LOMLOU va establir que havia de ser decisió de la comunitat autònoma però a proposta o per acord del consell de govern, previ informe favorable del seu consell social. Una simple alteració del procediment ha situat la presa de decisió en el consell de govern —l'òrgan de govern de la universitat— i ha reduït el paper del consell social a l'emissió d'un informe previ favorable, és a dir, preceptiu i vinculant en el seu sentit favorable però sense que sigui el consell social l'òrgan que adopta l'última decisió. La LOMLOU opera d'aquesta manera respecte de tres àmbits materials: en relació amb la creació, modificació i supressió d'escoles i facultats (article 8.2 de la LOU modificat per la LOMLOU); en relació amb l'adscripció a les universitats públiques d'institucions o centres d'investigació de caràcter públic o privat (article 10.4); i en relació amb l'adscripció mitjançant conveni a una universitat pública de centres docents de titularitat pública o privada (article 11.1).

Finalment, pot resultar pertinent referir-se a dues consideracions addicionals sobre competències del consell social vinculades a qüestions de caràcter acadèmic com són les retribucions addicionals del professorat i les normes de permanència dels estudiants. En relació amb les primeres, la LOU establia —i la LOMLOU ho ha mantingut— que correspon al consell social acordar retribucions addicionals per al personal docent i investigador, dins dels límits fixats per la comunitat autònoma, atenent mèrits individuals de docència, investigació, desenvolupament tecnològic, transferència o gestió;⁹² entenc que pot ser perfectament discutible que alguns d'aquests mèrits, d'índole estrictament acadèmica, puguin ser valorats per un òrgan com el consell social en la composició del qual és majoritària la participació d'agents externs a la mateixa comunitat universitària. En relació amb les segones, correspon al consell social aprovar les normes que regulen “el progrés i la permanència” a la universitat dels estudiants, d'acord amb les característiques dels estudis respectius; en aquest sentit, com s'indicava a l'Informe ja esmentat sobre aspectes de la LOU constitucionalment discutibles, “Ambas decisiones, pero especialmente la del progreso de los estudiantes tienen un claro componente académico, por lo que exceden del ámbito propio de decisión del Consejo Social, lesionando la autonomía universitaria constitucionalmente reconocida”.⁹³

Un cop fetes aquestes consideracions i reiterant la generalitat de les funcions del consell social determinada en l'LRU i en la LOU cal indicar, finalment, que, de conformitat amb la remissió duta a terme a les comunitats autònomes, han estat les seves lleis les que han desenvolupat, en alguns casos amb un detall excessivament prolix i profús, les competències dels consells socials⁹⁴. Entenc que en

⁹² Vid. article 55 i 69 de la LOU en la seva redacció modificada per la LOMLOU.

⁹³ Vid., en aquest sentit, PAREJO ALFONSO, L. (coord.), *Informe sobre los aspectos de la Ley Orgánica...*, op. cit., p. 59 y, encara més a p. 69.

⁹⁴ Emparant-se en el concepte previst en l'LRU i en la LOU de la supervisió del rendiment dels serveis, algunes legislacions autonòmiques han acabat per configurar un “órgano apoderado de una serie casi inacabable de competencias” (Vid. EMBID

alguns casos aquests desenvolupaments comporten el risc d'incidir en àmbits d'activitat purament acadèmica i, per tant, àmbits en els quals, d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, el consell social no hauria de poder exercir competències, o que, quant menys, estan en el límit de l'establert legalment. El cert és que, davant del silenci de la legislació bàsica, calia fer alguna cosa i, així, les lleis autonòmiques —i els estatuts de les universitats— distribueixen les competències dels consells socials en diversos àmbits materials d'actuació: funcions econòmiques, pressupostàries i financeres; funcions de programació i gestió; funcions de supervisió; funcions en relació amb centres i titulacions; funcions en relació amb la comunitat universitària; i funcions de promoció i impuls de les activitats universitàries. Amb totes les variants, i per contrast amb la varietat en la designació i la composició dels consells socials, s'ha d'assenyalar aquí una certa sintonia en les diferents legislacions autonòmiques.⁹⁵

4.4. L'organització dels consells socials

En relació amb l'organització dels consells socials vull subratllar tan sols algunes consideracions sobre el seu president i respecte del seu secretari i la seva estructura i equip de suport. En relació amb la presidència del consell social val a dir que l'LRU, en establir l'òrgan, va preveure que havia d'haver un president “nombrado por la correspondiente comunidad autónoma”.⁹⁶ És a dir, es configurava aquest òrgan de representació social amb la seva pròpia presidència mentre que, com hem dit, en el projecte de la LAU no s'establia cap presidència específica, corresponent, per tant la presidència de l'òrgan col·legiat al mateix rector de la universitat. Entenc que aquest punt de partida ha acabat resultant un aspecte clau ja que ha introduït una certa *diarquia* que, sens dubte, ha generat tensions, més o menys obertes, en relació amb el rector que, de conformitat amb la legislació universitària, és la màxima autoritat acadèmica i el màxim representant de la institució. Aquest plantejament, sobre el qual tornarem a parlar més endavant, s'agreuja en la mesura que el rector també forma part del consell social com a membre nat dins dels, actualment, sis membres representants de la comunitat universitària i, per tant, està sotmès, com a participant en l'òrgan col·legiat, a la presidència del president del consell social.

La LOU va mantenir la figura del president del consell social en els seus mateixos termes ja que, en realitat, després dels anys transcorreguts des de l'LRU i amb el desenvolupament legislatiu autonòmic sobre els consells socials, la figura del president tenia difícil marxa enrere, atenant també la dimensió política del seu nomenament per part de l'òrgan de govern de la comunitat autònoma. En tot cas, es va plantejar un debat en termes polítics en relació a quin òrgan o institució autonòmica havia de correspondre el nomenament, la qual cosa posa de manifest les connotacions polítiques que ha anat assolint la figura, amb els riscos associats d'instrumentalització de la figura del president o del mateix

IRUJO, A., “La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 146, 1998, p. 44).

⁹⁵ Vid. NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades: sistemas europeo...*, *op. cit.*, p. 241 y MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad...”, *op. cit.*, p. 373.

⁹⁶ Article 14.4 de l'LRU.

consell social per part del poder polític.⁹⁷ El Grup Parlamentari Socialista va proposar, per exemple, la previsió, de manera general, que el president del consell social fos designat per una majoria qualificada de dues terceres parts del parlament autonòmic respectiu.⁹⁸ En altres paraules, assumint el paper polític del seu nomenament realitzat pel govern autònom, es pretenia reforçar el consens polític en seu parlamentària amb la qual cosa, també al cap i a la fi, es reforçaria encara més la legitimitat del president del consell social.⁹⁹ Aspecte que, encara que pogués semblar positiu en abstracte, podia incrementar els riscos de col·lisió respecte de la legitimitat d'un rector escollit per la comunitat universitària.

A més d'aquest aspecte rellevant en relació amb el president del consell social pot afegir-se que en algunes legislacions autonòmiques es preveu que sigui el mateix president qui pugui designar alguns dels membres del consell social en representació d'interessos socials cosa que, sens dubte, reforça més encara la seva posició i la seva capacitat de control sobre el consell social¹⁰⁰. A títol il·lustratiu d'aquesta posició privilegiada es pot assenyalar, per exemple, que la Llei catalana d'universitats preveu que l'antic alumne que forma part del consell social és nomenat pel president del consell, un cop escoltat el rector, i, si n'hi ha, a proposta del consell d'antics alumnes;¹⁰¹ que la llei valenciana estableix que el president del consell social podrà nomenar dos dels seus components en representació d'interessos socials d'entre persones que pertanyin “a entidades legalmente constituidas que representen los intereses profesionales, económicos, financieros, culturales, educativos, artísticos, científicos, técnicos o de antiguos estudiantes”.¹⁰²

En un altre ordre d'idees, i en relació amb el secretari i l'estructura o equip de suport del consell social, trobo pertinent indicar que quan es va procedir a la creació del consell social mitjançant l'LRU no es va preveure cap disposició especial ni sobre la pertinència d'un secretari ni sobre la necessitat de comptar amb una estructura de suport. De fet, atenent el que es pretenia en el projecte de la LAU, resultava obvi que la mateixa universitat prestaria les estructures de suport necessàries i que el secretari general de la universitat, com a secretari de tots els òrgans col·legiats, podia actuar com a secretari del consell social¹⁰³. El silenci de l'LRU, tanmateix, va ser curullat per la legislació autonòmica que va establir, en general, la necessitat que el consell social disposés dels mitjans materials i personals necessaris, que el seu pressupost fos una partida específica del pressupost de la

⁹⁷ De la mateixa manera que, d'altra banda, també resulten obvis els riscos d'instrumentalització per part de l'equip del rectorat dels altres òrgans col·legiats universitaris en contra del consell social o del seu president.

⁹⁸ Text alternatiu presentat pel Grup Socialista (Vid. NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades: sistema europeo...*, op. cit., p. 128).

⁹⁹ Referent a això, es pot assenyalar, l'excepcionalitat de la Llei del Principat d'Astúries (Llei 2/1997) que estableix que el president del Consell Social és nomenat pel Govern autònom “oídos los portavoces de los grupos parlamentarios de la Junta General y el rector”. Un altre model alternatiu, completament diferent i també excepcional, és el de la Llei de Navarra (Llei Foral 15/2008) que fixa que el President del Consell Social de la Universitat Pública de Navarra serà nomenat pel Govern navarrès “a propuesta de la mayoría de los Vocales del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra”.

¹⁰⁰ De fet en la tramitació de la LOU es va proposar en el text alternatiu esmentat —i constitueix un exemple de la diversitat de models possibles—, presentat pel Grup Socialista, que el President del Consell Social pogués designar fins un terç dels components de l'òrgan, mentre que un altre terç havia de ser designat a proposta del rector, i la resta segons s'establís en la legislació autonòmica (Vid. NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades: sistemas europeo...*, op. cit., p. 128).

¹⁰¹ Article 82.4 de la Llei de Catalunya (Llei 1/2003).

¹⁰² Article 5.4.j) de la Llei de la Comunitat Valenciana (Llei 2/2003).

¹⁰³ Així ho disposava l'article 28.7 del projecte de la LAU.

universitat, i que el president del consell social pogués designar un secretari. Finalment, la LOU va fixar al seu article 14.4 que “El consejo social, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, dispondrá de una organización de apoyo y de recursos suficientes”. Al meu parer, una confirmació legal d’una obvietat pràctica: si s’entén el consell social com un més dels òrgans col·legiats de govern de la universitat, preveure legalment que li correspon tenir una organització de suport i els recursos suficients és absolutament innecessari. Resulta evident, al meu entendre, que tots els òrgans col·legiats de govern de la universitat (la junta de govern en l’LRU o consell de govern en la LOU, o el claustre o qualssevol altres), han de tenir l’organització de suport necessària per a l’exercici de les seves funcions i, en el seu cas, els recursos oportuns. Com veurem immediatament, tot això contribueix a configurar el consell social d’una manera, si més no, peculiar.

4.5. Les relacions entre el consell social i els altres òrgans de govern de la universitat.

En relació amb aquest aspecte, la primera consideració que cal tenir en compte és la mateixa conceptualització del consell social com un òrgan universitari. Ja hem indicat l’esperit que va presidir la seva creació en l’LRU i la posterior regulació de la LOU i la LOMLOU. Convé ara indicar que, efectivament, l’article 13, tant de l’LRU com de la LOU estableix en el seu apartat a) que el consell social forma part de la llista d’òrgans col·legiats que, com a mínim, els estatuts de la universitat han d’establir, al costat del consell de govern, el claustre universitari, les juntes d’escola o facultat i els consells de departament. Així ho han entès clarament les lleis autonòmiques, algunes de les quals han subratllat la naturalesa del consell social com un òrgan col·legiat “universitari”¹⁰⁴. Admetent la impecabilitat d’aquest argument i, per tant, la naturalesa d’òrgan universitari del consell social, es pot inferir igualment que la seva exacta naturalesa continua sent peculiar. En aquest sentit val a dir que, si bé és cert que l’òrgan col·legiat s’ha d’entendre com un òrgan universitari, també ho és el fet que president del consell social no figura en la corresponent llista dels òrgans unipersonals de govern i representació als quals es refereix la LOU i que, com a mínim, han d’establir-se als estatuts universitaris.¹⁰⁵ Una consideració específica que fa més complexa la precisa determinació de la naturalesa de l’òrgan i que situa el president del consell social en una posició completament atípica.

Si ens atenim estrictament a la seva naturalesa d’òrgan col·legiat universitari, hem d’entendre que el consell social no és sinó una unitat diferenciada de l’aparell organitzatiu d’una persona jurídica com és la universitat.¹⁰⁶ Sobre aquest punt de partida, en discrepància de la doctrina majoritària del Tribunal Constitucional i qüestionant l’abast de l’autonomia universitària, es va manifestar el magistrat Francisco Rubio Llorente en el vot particular que va emetre en la ja esmentada Sentència 26/1987. Com hem dit abans, el Tribunal Constitucional va declarar inconstitucionals els articles 39.1

¹⁰⁴ *Vid.*, per exemple, l’article 1.1 de la Llei d’Extremadura (Llei 1/2010) o l’article 2.1 de la Llei del Principat d’Astúries (Llei 2/1997), o l’article 69.1 de la Llei del País Basc (Llei 3/2004) o el preàmbul de la Llei de Canàries (Llei 11/2003).

¹⁰⁵ Article 13.b) de l’LRU i el mateix article de la LOU

¹⁰⁶ En aquest sentit, *Vid.* MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación...”, *op. cit.*, p. 361.

i 47.3 de la LOU per estimar que les competències que s'atribuïen al consell social eren de caràcter acadèmic i, conseqüentment, no es podien atribuir a un òrgan en el qual la comunitat universitària es trobava en posició minoritària. Tanmateix, Rubio Llorente va considerar que resultava “ontològicamente imposible que la autonomía de una persona jurídica de Derecho público resulte vulnerada por las atribuciones conferidas a uno de sus órganos cuyos actos son, por definición, actos de la persona misma”. Segons el parer del magistrat —i entenc que és un aspecte clau sobre el qual no podem estendre'ns—, el titular de l'autonomia universitària és la universitat com a persona jurídica i no la comunitat universitària, que va ser l'argument que va fonamentar la posició majoritària del Tribunal Constitucional.

Existeixen uns altres dos aspectes de caràcter jurídic que cal tenir en compte a l'hora de continuar ubicant el consell social en una posició peculiar dins de l'estructura de govern de les universitats. D'un costat que, tal com preveu l'article 6.4 de la LOU i així ho han establert les lleis autonòmiques, els acords i actes del consell social posen fi a la via administrativa i, en el seu cas, són susceptibles de recurs davant de la jurisdicció contenciosa administrativa de conformitat amb el disposat en la Llei 30/1992, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú. Aquest règim jurídic, que també es predica de les resolucions del rector i dels acords del consell de govern i del claustre universitari, situa clarament al consell social com un òrgan universitari, de tal manera que podem afirmar que, quan s'expressa, ho fa també en nom de la universitat i, per tant, compromet la seva voluntat. D'altra banda, l'article 18.1 de l'LRU establí al que el rector, màxima autoritat acadèmica i representant de la universitat “ejercerá su dirección, ejecutará los acuerdos del Claustro Universitario, de la Junta de Gobierno y del *Consejo Social*”. És a dir, que l'execució dels acords dels principals òrgans col·legiats corresponia al rector, encara que només en presidís dos. Aquesta previsió va desaparèixer en la seva referència explícita al consell social en la LOU, encara que s'hi estableix clarament que el rector, entre altres aspectes, “ejerce la dirección, gobierno y gestión de la universidad, desarrolla las líneas de actuación aprobadas por los órganos colegiados correspondientes y ejecuta sus acuerdos”.¹⁰⁷

Aquests arguments reforcen la idea de la complexa —i, de vegades, contradictòria— articulació jurídica del consell social en l'estructura de govern de les universitats i, per tant, ens porten a incidir en una altra dimensió més de naturalesa política. Entenc, en aquest sentit, que, normalment, és iniciativa del rector i del seu equip de direcció orientar les actuacions i els temes tractats pel consell social; és a dir, que el consell social funciona més a remolc de les propostes del rector que per pròpia iniciativa, la qual cosa és raonable atesa la seva composició, el seu coneixement més limitat dels aspectes universitaris i la seva dedicació també limitada. En aquest context, una de les funcions

¹⁰⁷ Article 20.1 de la LOU. Es pot assenyalar també que en diverses lleis autonòmiques s'estableix clarament que l'execució dels acords del Consell Social correspon al rector [així, per exemple, l'article 35.2 de la Llei de Múrcia (Llei 3/2005), article 24.1 de la Llei de Navarra (Llei Foral 15/2008), article 23.1 de la Llei del Principat d'Astúries (Llei 2/1997), article 18 de la Llei de La Rioja (Llei 6/2003), l'article 21.1 de la Llei de Cantàbria (Llei 10/1998), l'article 21 de la Llei de la Comunitat Valenciana (Llei 2/2003), l'article 23 de la Llei d'Andalusia (Llei 15/2003) o l'article 11 de la Llei d'Extremadura (Llei 4/1998)].

prioritàries de qualsevol rector ha de ser —encara que no sempre és fàcil¹⁰⁸— cercar i construir consensos amb el consell social i aconseguir amb això el desenvolupament de totes les potencialitats del consell social en interès de la institució universitària.¹⁰⁹

Un altre aspecte important en aquestes relacions del consell social amb la resta dels òrgans universitaris són les possibilitats de participació creuada. Com ja hem indicat, l'LRU i posteriorment la LOU i la LOMLOU estableixen que forma part del consell social una representació de la comunitat universitària elegida pel consell de govern (antiga junta de govern) on necessàriament hi hauran de ser el rector, el secretari general i el gerent; és a dir, es conceben com a òrgans de composició mixta. Tanmateix, en relació amb la presència de membres de representació social en els altres òrgans de govern de la universitat val a dir que l'LRU no preveia cap possibilitat que, per exemple, en la llavors junta de govern poguessin participar membres del consell social que no formessin part de la pròpia comunitat universitària. Tanmateix, la legislació universitària actual sí que estableix que una representació del consell social pugui formar part, amb veu i vot, del consell de govern de cada universitat. Es tracta d'una previsió que mereix una breu anàlisi per tal com la LOU la va introduir quan, en regular la composició del consell de govern que preveia que, a més, “*serán miembros del Consejo de Gobierno tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria*”.¹¹⁰ Hem subratllat el temps verbal per posar de manifest que, precisament, la LOMLOU va modificar aquesta disposició en el sentit d'establir que, a més, “*cuando así lo determinen los estatutos, podrán ser miembros del Consejo de Gobierno hasta un máximo de tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria*”.¹¹¹

És rellevant subratllar per tant, que, d'una banda, el que amb la LOU era un obligació imperativa, amb la LOMLOU es converteix en una possibilitat que, a més, dependrà de les determinacions dels propis estatuts que poden preveure o no aquesta participació i poden fixar, en el seu cas, el nombre de membres del consell social que participarien com a membres del consell de govern fins a tres, com a molt. Aquest replantejament que opera la LOMLOU indueix a valorar la ineficiència o la sensació d'interferència que podia produir l'obligatorietat de la presència de representants del consell social en el consell de govern i comporta que, en definitiva, no només la composició i funcions dels consells socials puguin ser diferents segons les previsions de la legislació

¹⁰⁸ La constatació de situacions en les quals es donen bones relacions entre el rector i el consell social i d'altres situacions en les quals es dona, justament, la situació contrària és un dels resultats del limitat sondeig realitzat per completar la seva anàlisi per MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., “El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad?”, *op. cit.*, p. 379

¹⁰⁹ En la idea que planteja PUNSET de no considerar el consell social com “un fastidioso engorro, una artificiosa traba o un potencial y peligroso adversario”, sinó un òrgan col·laborador, font de legitimació i de suport de l'actuació del màxim representant de la institució universitària (PUNSET, R., “La forma de gobierno...”, *op. cit.*, p. 44).

¹¹⁰ Article 15.2 de la LOU. S'han de subratllar, en aquest sentit, dues consideracions: d'una banda, que es tracta de tres membres en un òrgan (el consell de govern) que han de tenir un màxim de cinquanta membres procedents de la pròpia comunitat universitària, la qual cosa resulta una proporció absolutament marginal; d'altra banda, que, d'alguna manera, aquests tres membres es corresponen amb els tres membres de la comunitat universitària que són membres nats del consell social (el rector, el gerent i el secretari general), encara que la proporcionalitat total és diferent i variable segons la legislació autonòmica.

¹¹¹ Article 15.2 *in fine* en la redacció donada per la LOMLOU

de les Comunitats Autònomes, sinó que també la possibilitat de participació de representants aliens a la comunitat universitària en els consells de govern queda supeditada a les previsions dels estatuts universitaris. Encara que, precisament, algunes de les propostes més significatives en el debat actual sobre la governança universitària suggereixen, a la llum dels nous models d'organització i govern de les universitats del nostre entorn europeu, la substitució dels consells de govern i dels consells socials per un únic nou organisme, de composició més reduïda i amb presència tant de membres de la comunitat universitària com d'externs.¹¹²

En aquest ordre d'idees, una última reflexió permet portar a col·lació els principis rectors de les relacions entre el consell social i els altres òrgans de govern universitaris. Algunes de les lleis autonòmiques —potser prenent nota de les lliçons apreses— han insistit especialment en aquest aspecte i han establert que aquestes relacions es regiran pels “principios de coordinación, colaboración y lealtad” en l'exercici de les seves respectives atribucions.¹¹³ Principis teòrics que resulten indiscutibles però que, a la pràctica, es revelen més complexos en la seva funció d'informar les relacions del consell social amb la resta d'òrgans de la universitat i, particularment amb el consell de govern de la universitat que la LOU configura com “el órgano de gobierno de la universidad”.¹¹⁴ Dificultat que s'incrementa pel fet que els altres òrgans, ja sigui unipersonals o col·legiats —llevat d'en l'aspecte que s'acaba d'assenyalar—, estan conformatos per membres de la comunitat universitària mentre que el consell social té aquesta naturalesa mixta a la qual ens hem referit prou sovint. En conseqüència, es donen al si del consell legitimacions diferents —la legitimació dels interessos de la pròpia comunitat universitària i la legitimació dels interessos socials— que no per ser diferents han d'estar necessàriament enfrontades, encara que només sigui perquè els membres de la comunitat universitària també formen part de la societat i, en conseqüència, estan també representats pels membres que representen els interessos socials.

5. Consideracions finals

La primera observació, a títol de consideracions finals, s'ha de referir a la necessària participació de la societat en la universitat i a la necessària conveniència d'articular mecanismes institucionals que possibilitin aquesta participació i que, amb això, generin valor afegit en interès de la societat i en interès de la universitat. En aquest sentit, no hi ha dubte que hi ha consens polític suficient

¹¹² Vid., per exemple, *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España de mañana. Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015*, de 21 de septiembre de 2011, p. 41 (disponible en <http://www.educacion.gob.es/eu2015/prensa/2011/octubre/informe-expertos-EU15>). Qüestió diferent i amb posicions allunyades són les múltiples propostes que estan circulant sobre el nombre exacte de membres, la seva qualificació i implicació, la presència majoritària o no de membres externs i les atribucions i responsabilitats que li podrien correspondre.

¹¹³ Així s'estableix, per exemple, a l'article 17.3 de la Llei Andalusia d'Universitats (Llei 15/2003), o a l'article 1.2 de la Llei d'Extremadura (Llei 1/2010), o a l'article 64.1 de la Llei d'Aragó (Llei 5/2005), o en l'exposició de motius de la Llei de les Illes Balears (Llei 2/2003), o a l'article 1.2 de la Llei de la Comunitat de Madrid (Llei 12/2002), o a l'article 1.3 de la Llei de Canàries (Llei 11/2003). Pot destacar-se també, encara que sense pretendre derivar-ne conseqüències jurídiques, que la Llei de Múrcia (Llei 3/2005) només esmenta els principis de coordinació i col·laboració i no es refereix al principi de lleialtat a la institució universitària.

¹¹⁴ Article 15.1 de la LOU. En l'LRU (article 16.1) la junta de govern era “el órgano ordinario de gobierno de la universidad”.

i que des de la universitat no pot no acceptar-se aquesta participació, perquè la universitat no és ni pot ser un ens aïllat enclòs a la seva torre d'ivori. El problema continua essent com articular adequadament aquesta participació i com equilibrar-la amb el principi de l'autonomia universitària, atenent especialment que, després de gairebé trenta anys, l'experiència dels consells socials no ha resultat prou satisfactòria ni ha enfortit aquesta necessària interacció entre la societat i les seves necessitats i la universitat i les seves capacitats.

Entenc en tot això que el punt de partida és que la universitat ha de respondre i atendre les demandes de la societat, la qual cosa no és el mateix que dir que només hagi d'atendre les demandes del mercat, com des d'alguns sectors neoliberals es vol establir com a nou paradigma de l'activitat universitària. La formació dels tècnics i professionals que el mercat laboral necessita no constitueix la funció exclusiva de la universitat ja que aquesta, al servei de la societat, ha de formar i generar coneixement —i la seva crítica— en tots els camps del saber. Una altra cosa és que, potser, d'una banda, la societat no hagi avaluat adequadament ni hagi estat capaç de posar en valor el que la docència, la investigació i la innovació universitària comporten per al progrés i la transformació social; o que, d'altra banda, la universitat no hagi estat capaç tampoc d'atendre adequadament les demandes socials, dinamitzar la mateixa institució i realitzar la funció d'influència i orientació social que s'ha de dur a terme, de manera determinant, des de i per part de la universitat, amb més intensitat en temps de crisi com l'actual. En aquesta dialèctica, el paper intersticial d'un òrgan que articuli la presència i participació de la societat en la universitat resulta totalment fonamental.

Els antecedents que s'han presentat en aquest estudi han posat de manifest que en diversos moments de la nostra història contemporània s'han previst, en l'ordenament jurídic, mecanismes de participació de la societat en la universitat. Tanmateix, responien a plantejaments de democràcia orgànica autoritària o, amb un altre enfocament, a pactes polítics entre governs en situacions molt específiques, o bé, en qualsevol cas, per la seva composició i les seves funcions, van resultar incapaçs de posar en valor aquesta relació entre la societat i la universitat, que ha agreujat encara més, una certa dissociació. La fórmula dels consells socials tampoc no ha tingut èxit, ha tingut poc recorregut i no ha satisfet les expectatives que s'haguessin pogut generar. En aquest sentit, el debat actual sobre la governança universitària, que ha exposat les debilitats de l'actual sistema de govern i de presència i participació de la societat en la universitat, està resultant, al meu parer, massa interessat, tant des de la perspectiva del paradigma de les demandes del mercat com des de la perspectiva de la instrumentalització política i del control dels poders públics sobre les universitats.

En aquest ordre d'idees, entenc que l'autonomia universitària empara tant la necessitat d'atendre les demandes de la societat com la de retre comptes adequadament de l'ús dels recursos — humans, materials i financers— per part de les institucions universitàries davant de les institucions representatives de la societat que garanteixen realment el finançament de les universitats, siguin aquestes governs o parlaments autonòmics; o, des del pla tècnic, mitjançant els mecanismes d'intervenció de la despesa i control de comptes. Si es confonen els termes i l'òrgan institucional de

participació de la societat en la universitat —el consell social— acaba actuant, com a conseqüència derivada de la determinació de la seva composició, de la designació dels seus membres i de la definició de les seves funcions, com un mecanisme de control polític o com un mer *controller* financer de l'activitat universitària, s'acaba pervertint i confonent la seva veritable funció de representació dels interessos socials i s'acaba restant valor a la seva funció fonamental de facilitar la interacció entre societat i universitat. Una interacció que, sent constant, ha de resultar també dinàmica, evolutiva i canviant, i que ha de valorar-se i apreciar-se en tot allò que representa.

L'actual regulació sobre els consells socials, tant l'estatal (configurada successivament per l'LRU, la LOU i la LOMLOU) com l'autonòmica, comporten al meu entendre dos tipus de problemes que, en un futur debat sobre un nou model de governança, hauran de tenir-se en compte. D'una banda, la connotació política de part de la composició dels consells socials, i especialment dels seus presidents —designats pels respectius governs autònoms—, alhora que la falta de criteris de representativitat adequats als interessos socials i al perfil, competència, coneixement i dedicació dels seus membres, han debilitat clarament aquest paper intersticial que considero fonamental. D'una altra banda, la imprecisió i el caràcter esbiaixat en la dimensió economicofinanciera de les seves funcions, així com els límits que el Tribunal Constitucional ha establert en relació amb les seves competències respecte de les qüestions de caràcter acadèmic, han desdibuixat i han acabat per confondre el seu paper.

Aquests límits, fonamentats en el principi constitucional de l'autonomia universitària, així com la interacció dels consells socials amb els altres òrgans de govern i representació de les universitats expressen clarament, segons la meua opinió, un equilibri complex i fràgil entre el principi de la participació de la societat en la universitat i el principi democràtic, mitjançant el qual s'elegeixen òrgans de representació directa de la comunitat universitària, fins i tot el mateix rector. La qüestió clau rau a determinar com s'ha d'equilibrar el principi democràtic quant a l'autogovern de la institució amb la presència d'òrgans que són només indirectament representatius o estan merament dotats de representativitat de la societat. El que queda clar, segons el meu parer, és que el sistema actual continua sense resoldre equilibradament aquesta dicotomia; i el meu temor és que els debats actuals sobre la governança universitària, massa interessats i simplistes, tampoc no la resoldran i, fins i tot, poden empitjorar-la.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 44, ISSN 1885-5709, 2010

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

378:31

Xavier Pons Ràfols, catedràtic de dret internacional públic de la Universitat de Barcelona

ca La participació de la societat en la Universitat

Les universitats espanyoles afronten darrerament un recurrent debat sobre la governança universitària que, en part, gira al voltant de la presència i la participació d'agents externs dins del govern de les universitats. Aquest estudi presenta una anàlisi i una valoració, a manera de balanç, del desenvolupament a Espanya de la participació de la societat a les universitats, particularment en relació amb els seus aspectes jurídics. El punt de partida és la convicció sobre la necessària participació de la societat a les universitats i la conveniència de mecanismes institucionals que afavoreixin aquesta relació i, amb això, aportin un valor afegit tant a la societat com a la universitat. En aquesta dialèctica, el paper intersticial d'un òrgan que articuli la presència i la participació de la societat en la universitat resulta absolutament fonamental, tot i que després de gairebé trenta anys l'experiència dels consells socials no hagi resultat suficientment satisfactòria ni s'hagi enfortit aquesta interacció necessària entre la societat i les seves necessitats i la universitat i les seves capacitats. El problema segueix residint en determinar com articular adequadament aquesta participació, atès que l'equilibri participatiu adequat entre els poders públics i els altres interessos socials, més o menys organitzats, i entre aquests en el seu conjunt i l'autonomia universitària, segueix essent un repte constant per al sistema universitari espanyol.

Paraules clau: Universitats, governança universitària, societat, consell social, patronats

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 44, ISSN 1885-5709, 2010

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptors: palabras clave facilitadas por los autores

378:31

Xavier Pons Ràfols, catedrático de derecho internacional público de la Universidad de Barcelona

ca La participació de la societat en la Universitat

es La participación de la sociedad en la Universidad

Las Universidades españolas afrontan en los últimos tiempos un recurrente debate sobre la gobernanza universitaria que, en parte, se hace girar sobre la presencia y participación de agentes externos en el gobierno de las Universidades. Este estudio ofrece un análisis y una valoración, a modo de balance, del desarrollo en España de la participación de la sociedad en la Universidad, particularmente en relación con sus aspectos jurídicos. El punto de partida es la convicción sobre la necesaria participación de la sociedad en la Universidad y la conveniencia de mecanismos institucionales que posibiliten esta participación y que, con ello, generen valor añadido en interés de la sociedad y en interés de la Universidad. En esta dialéctica, el papel intersticial de un órgano que articule la presencia y participación de la sociedad en la Universidad resulta absolutamente fundamental aunque, después de casi treinta años, la experiencia de los Consejos Sociales no haya resultado suficientemente satisfactoria ni haya fortalecido esta necesaria interacción entre la sociedad y sus necesidades y la Universidad y sus capacidades. El problema sigue residiendo en determinar cómo articular adecuadamente esta participación, atendiendo a que el adecuado equilibrio participativo entre los poderes públicos y los otros intereses sociales más o menos organizados, y entre éstos en su conjunto y la autonomía universitaria, sigue constituyendo un desafío constante para el sistema universitario español.

Palabras clave: Universidades, Gobernanza universitaria, Sociedad, Consejo Social, Patronatos

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, XX, ISSN 1885-5709, 2010

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

378:31

Xavier Pons Ràfols, Full Professor of International Public Law at the University of Barcelona

ca La participació de la societat en la Universitat

en Societal Involvement in Universities

Recently, Spanish universities have taken on a recurring debate about university governance that revolves, in part, around the presence and participation of external agents in university

administration. This study offers an analysis and an assessment, in a sort of stock-taking exercise, of the development of societal involvement in Spanish universities, particularly as regards legal issues. The starting point is the conviction that the involvement of society in universities is necessary and that institutional mechanisms making such involvement possible and simultaneously generating added value, redounding to the benefit of society and the universities, are useful. In this dialectic, the interstitial role of a body that could articulate the presence and involvement of society in universities is absolutely fundamental, although, after practically 30 years, the experience of the *Consejos Sociales* (University Social Councils) has not proved to be sufficiently satisfactory, nor has it strengthened this necessary interaction between society and its necessities and the university and its capacities. The problem continues to hinge on determining how to properly articulate this involvement, bearing in mind that the proper participatory balance between the authorities and the other more or less organized social interests, and between these social interests as a whole and university autonomy still constitutes a constant challenge for the Spanish university system.

Key words: universities, university governance, society, university social council, board of trustees