

# LA UNIVERSIDAD EN PÍLDORAS

*Una mirada serena sobre la universidad pública española del  
siglo XXI para aquellos que tienen prisa*

*Magistrado*

José Ramón Chaves García



*«Durante las últimas dos décadas, la vieja institución universitaria se ha transformado radicalmente. La Constitución consagró la autonomía de las Universidades y garantizó, con ésta, las libertades de cátedra, de estudio y de investigación, así como la autonomía de gestión y administración de sus propios recursos. Durante este período, las Universidades se triplicaron, creándose centros universitarios en casi todas las poblaciones de más de cincuenta mil habitantes, en los que hoy se estudian más de ciento treinta titulaciones diferentes. También culminó hace apenas unos años el proceso de descentralización universitaria, transfiriéndose a las Administraciones educativas autonómicas las competencias en materia de enseñanza superior. No de menor magnitud ha sido la transformación tan positiva en el ámbito de la investigación científica y técnica universitaria, cuyos principales destinatarios son los propios estudiantes de nuestras Universidades, que no solo reciben en estas una formación profesional adecuada, sino que pueden beneficiarse del espíritu crítico y la extensión de la cultura, funciones ineludibles de la institución universitaria».*

Exposición de Motivos de la Ley Orgánica  
6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

*«La Ley apuesta decididamente por la armonización de los sistemas educativos superiores en el marco del espacio europeo de educación superior y asume la necesidad de una profunda reforma en la estructura y organización de las enseñanzas, basada en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado. Se da así respuesta al deseo de la comunidad universitaria de asentar los principios de un espacio común, basado en la movilidad, el reconocimiento de titulaciones y la formación a lo largo de la vida. El nuevo modelo de enseñanzas aporta una manera diferente de entender la Universidad y sus relaciones con la sociedad. Se trata de ofrecer una formación de calidad que atienda a los retos y desafíos del conocimiento y dé respuesta a las necesidades de la sociedad».*

Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades.

**CAPÍTULO PRIMERO.****LA UNIVERSIDAD: UNA COLMENA ORGANIZADA**

- I. NOCIONES BÁSICAS DE ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA
- II. ACTORES Y FACTORES DE LA ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA
- III. TIPOLOGÍA DE ÓRGANOS ESPECÍFICAMENTE INTRAUNIVERSITARIOS
- IV. NORMAS JURÍDICAS: ORDEN EN EL CAOS

1

**CAPÍTULO SEGUNDO.****EL PROFESORADO**

- I. INTERESES EN PRESENCIA
- II. LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN DEL PERSONAL ACADÉMICO
- III. EL PERSONAL DE CUERPOS DOCENTES
- IV. EL PERSONAL ACADÉMICO CONTRATADO

2

**CAPÍTULO TERCERO.****LOS ALUMNOS**

- I. LOS ALUMNOS COMO ESTAMENTO
- II. EL ESTATUTO DEL ESTUDIANTE
- III. LOS DERECHOS DEL ESTUDIANTE
- IV. LOS DEBERES DEL ESTUDIANTE

3

## **CAPÍTULO CUARTO. EL PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS**

- I. EL PAS
- II. EL PAS FUNCIONARIO
- III. EL PAS LABORAL

4

## **CAPÍTULO QUINTO. TITULACIONES**

- I. LA SENDA DE BOLONIA
- II. LA NUEVA ESTRUCTURA DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN ESPAÑA EN TRES NIVELES: GRADO, MÁSTER Y DOCTORADO
- III. IMPLANTACIÓN DE PLANES DE ESTUDIOS

5

## **CAPÍTULO SEXTO. LA INVESTIGACIÓN**

- I. CONCEPTOS
- II. LOS CONTRATOS DE INVESTIGACIÓN

6

## **CAPÍTULO SÉPTIMO. ESTRUCTURAS AUXILIARES: FUNDACIONES, SOCIEDADES Y OTROS ENTES**

- I. EL RETO DE LA DESBUROCRATIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN
- II. LA CAPACIDAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS INVESTIGADORES
- III. LOS ENTES DESCENTRALIZADOS PARA PROMOVER LA INVESTIGACIÓN
- IV. LA RELACIÓN ENTRE LOS INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN Y LA UNIVERSIDAD MATRIZ

7

## **CAPÍTULO OCTAVO. RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO**

- I. AUTONOMÍA ECONÓMICA
- II. EL PRESUPUESTO

8

## **CAPÍTULO NOVENO. SERVICIOS DE ASISTENCIA UNIVERSITARIA Y EXTENSIÓN CULTURAL**

- I. UNIVERSIDAD Y CULTURA
- II. EXTENSIÓN UNIVERSITARIA
- III. MODALIDADES DE SERVICIOS CULTURALES UNIVERSITARIOS

9

## **CAPÍTULO DÉCIMO. ESTATUTO BÁSICO DEL MIEMBRO DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA**

- I. LOS DERECHOS FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES
- II. DERECHOS EN RELACIÓN CON LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS
- III. DERECHO A RECIBIR FACILIDADES EN SU ACTIVIDAD ANTE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
- IV. DERECHO A OBTENER UNA RESPUESTA ADMINISTRATIVA Y A SU NOTIFICACIÓN
- V. PRINCIPIO DE DEFENSA DEL INTERESADO

10



CAPÍTULO  
PRIMERO.  
LA UNIVERSIDAD:  
UNA COLMENA  
ORGANIZADA

## CAPÍTULO PRIMERO. LA UNIVERSIDAD: UNA COLMENA ORGANIZADA

### I. NOCIONES BÁSICAS DE ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA

1.1.1 «Universidad» es una palabra redonda y que, como los buenos vinos, evoca solidez y sabores dulces. También nos pone sobre la pista del «Universo» que encierra, ya que la Universidad es un conjunto de órganos, profesores, alumnos, papeles, edificios, ordenadores y un sinnúmero de elementos, todo lo cual adquiere sentido unitario al dotarle de personalidad jurídica única, al actuar como una sola persona.

Sin embargo, el origen del término Universidad radica en el vocablo «universitas», tecnicismo jurídico que alude a un grupo, asociación o corporación de maestros, de alumnos o de ambos, y que desplazó a la anterior denominación acuñada en la Edad Media de «Estudio General» reservada a instituciones para la enseñanza de la teología, el derecho y la medicina. Ello nos pone en la pista de que la esencia de la Universidad radica en el grupo de personas que la impulsan: la comunidad universitaria.

1.1.2 Pues bien, como tal persona o entidad, la Universidad no brota por generación espontánea ni por decisión de un grupo de eruditos, sino que precisa de un acto formal de investidura de tal condición.

En el pasado, la creación de las Universidades respondía a la voluntad regia o papal, pero hoy día, y en el caso español, caben tanto Universidades públicas como Universidades privadas. Tanto para unas como para otras, es precisa la intervención del Parlamento, el máximo órgano representativo y democrático de España. Así, será necesaria una ley estatal o **una ley autonómica para la creación de las Universidades públicas o para el reconocimiento** de las Universidades privadas. Para ello, como trámite previo, deberá acreditarse una infraestructura material y académica así como su necesidad mediante informes objetivos que avalen su existencia.

1.1.3 La idea de **personalidad jurídica** procede del mundo del derecho, y sencillamente es una ficción al considerar que un conjunto de cosas heterogéneas actúa de forma unitaria. En términos jurídicos, diríamos que una Universidad tiene personalidad jurídica única (lo que significa

que, bajo esa carpa, están todos los Centros, Departamentos, Institutos, órganos y cargos de la misma). El problema radica en cómo convertir esa aparente Torre de Babel en una única institución, y así se explica la aplicación de dos técnicas jurídicas aparentemente complejas pero de sencilla comprensión.

1.1.4 Por un lado, bajo esa única personalidad jurídica están **múltiples órganos** (de igual modo que un banco cuenta con muchas sucursales, o un Estado con múltiples embajadas y consulados). Los órganos son los «brazos» o «lenguas» de la persona jurídica a través de los cuales actúa. Todo lo que hace cada uno de sus órganos se imputa a la Universidad. Ni hay órganos sin personalidad jurídica donde se integran, ni una persona jurídica puede actuar sin tener órganos. Así, el Rector es un órgano de la persona jurídica Universidad, y cuando el Rector sanciona con la expulsión a un alumno, estamos ante un acto administrativo dictado por un órgano de la Universidad. La consecuencia es que si el alumno expulsado pide daños y perjuicios por su expulsión o pretende recurrirla, quien va a ser demandada y responsable es la Universidad, pero no el Rector ni su titular.

Por otro lado, cada órgano de gobierno o gestión se relaciona con los restantes bajo el principio de jerarquía de unos sobre otros y el principio de competencia, esto es, cada órgano ejerce de forma irrenunciable el cometido legalmente asignado.

### II. ACTORES Y FACTORES DE LA ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA

1.2.1 En materia de organización universitaria, hay que tener en cuenta tres premisas esenciales:

A) En primer lugar, desde un punto de vista material, la Universidad está integrada por «**estamentos**», básicamente profesores, estudiantes y personal de administración y servicios (PAS); eso explica que en los órganos colegiados, con mayor o menor intensidad, suelen participar todos los estamentos. Desde un punto de vista formal, hay que distinguir entre órganos generales (cuyos poderes se extienden sobre toda la institución) y órganos particulares (cuyo poder se circunscribe a una vertiente o ámbito específico).

B) En segundo lugar, la Universidad ejerce la todopoderosa **potestad de autoorganización**, auténtico comodín para diseñar y acomodar su estructura orgánica a sus necesidades o programas. De ahí que, más allá de la estructura básica y obligatoria que marca la legislación de Universidades, los estatutos de cada Universidad deciden con amplio margen de criterio sobre sus órganos (denominación, número, atribuciones, inserción jerárquica, etc.); es más, ante el silencio de sus estatutos, pueden adoptar decisiones sobre tal organización, y ello sin ser materia sujeta ni a la aprobación de la Comunidad Autónoma ni de obligada negociación con los sindicatos.

C) En tercer lugar, la Universidad no es una *ínsula Barataria* aislada, sino que cuenta con la incidencia o supervisión de ciertos órganos extrauniversitarios.

1.2.2 En materia universitaria, el máximo responsable sigue siendo el **Ministerio con competencias en educación universitaria**. El Estado conserva las competencias para asegurar la uniformidad y coordinación del sistema educativo. Aunque las comunidades autónomas han asumido competencias en esta materia, el Estado conserva competencias de coordinación. Se trata de poner orden en el mundo universitario y que pueda hablarse de «sistema universitario» (es decir, un conjunto de partes de un todo unitario).

Por otro lado, están los órganos en los que se apoya el Ministro: La **Conferencia General de Política Universitaria**, una especie de asamblea multitudinaria para marcar las líneas políticas, que se reúne en pocas ocasiones y representa a todo el sistema de gobierno universitario (está presidida por el Ministro e integrada por los Consejeros Autonómicos con competencias en educación, así como por cinco vocales designados por aquel).

El **Consejo de Universidades** es el órgano de encuentro de los Rectores; está presidido por el Ministro y cinco vocales designados por este. Este órgano desarrolla una gran actividad ordinaria, y en su seno se adoptan la inmensa mayoría de las decisiones de corte académico en el mundo universitario.

Hay que señalar que este modelo separa las decisiones políticas (Conferencia General de Política Universitaria) de las decisiones académicas (Consejo de Universidades), pudiendo existir desencuentros entre estas y aquellas ya que normalmente la traducción presupuestaria o normativa de las decisiones de los Rectores en el Consejo de Universidades precisarán del aval o aprobación por parte de la Conferencia General de Política Universitaria.

Fuera de su ámbito, puesto que es una asociación privada existe la CRUE (Conferencia de Rectores de Universidades Españolas), que se asienta sobre el vínculo personal de los Rectores y que posee más fuerza fáctica que jurídica.

Finalmente, estaría la Consejería (con competencias en educación superior) de cada Comunidad Autónoma, que ejerce las competencias sobre su ámbito territorial y funcional.

Esta situación explica que, si sentásemos en una mesa a los dirigentes políticos en materia de Universidad, colocaríamos al Ministro y al secretario de Estado, así como al Director General y, frente a ellos, a los Consejeros Autonómicos con sus Directores Generales. Todos ellos tienen algo que decir sobre la Universidad y su interlocutor natural será el Rector, supremo representante de la institución universitaria.

### III. TIPOLOGÍA DE ÓRGANOS ESPECÍFICAMENTE INTRAUNIVERSITARIOS

#### 1.3.1 Órganos de supervisión general

Descendiendo a los órganos específicamente «intrauniversitarios», hay que partir de los órganos generales de gobierno (son el «Estado Mayor de la Universidad») que ejercen competencias referidas a la totalidad del ámbito universitario.

A) El **Consejo Social**, como su nombre indica, es un órgano colegiado y representa a la sociedad. La dificultad de traducir la composición de la «sociedad» en asientos en el Consejo Social se refleja en que se enco-



mienda a una ley autonómica el diseño de sus integrantes con personalidades representativas, eso sí, contando siempre con la presencia del Rector, el Secretario General y el Gerente, así como un miembro de cada estamento (profesor, estudiante y personal). Su presidente es designado por la Comunidad Autónoma.

Entre las competencias más relevantes figura la aprobación del presupuesto de la Universidad, así como la supervisión de las actividades económicas y del rendimiento de sus servicios; promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad.

Se trata de un órgano inspirado en los patronatos de las Universidades americanas (con funciones de mecenazgo) pero con menor protagonismo en la vida universitaria española ya que la aprobación del presupuesto de la Universidad se realiza a propuesta del Consejo de Gobierno, y el control económico es más bien una supervisión genérica y la colaboración en la financiación universitaria es más un deseo que una realidad.

B) El **claudio universitario** es el máximo órgano representativo de la Universidad, donde todo colectivo tiene su asiento (que la ley fija en un máximo de 300 miembros). Es un órgano presidido por el Rector y con la presencia del Secretario General y el Gerente, así como por los miembros que fijen los estatutos de cada Universidad, que suele repartir los asientos entre los estamentos y cargos universitarios. Eso sí, la mayoría de sus miembros serán profesores doctores funcionarios. Sus funciones son la elaboración de los estatutos de la Universidad, mediante debates y enmiendas, para someterlos a la aprobación definitiva de la respectiva Comunidad Autónoma. Más importante es la posibilidad de aprobar una especie de «moción de censura» al Rector, a iniciativa de un tercio de sus miembros y contando con la aprobación de dos tercios. Algunos estatutos universitarios incluso le encomiendan la elección del Rector.

En definitiva, se trata de un órgano de encuentro de la comunidad universitaria que se reúne de forma extraordinaria y discontinua, con poco protagonismo en la vida diaria.

### 1.3.2 Órganos ejecutivos

A) El **Consejo de Gobierno**. Es el auténtico factótum de la Universidad, el órgano ordinario de gobierno; está integrado por el Rector (que lo

preside), los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente, y una representación de los Decanos y Directores de los centros, así como de los estudiantes y del PAS (personal de administración y servicios). Le corresponde (nada menos) que dictar todos los actos de gestión ordinaria, económica y administrativa de la Universidad.

Normalmente los estatutos le atribuyen la emisión de los informes o propuestas previos y preceptivos a los acuerdos relevantes para la comunidad universitaria que correspondan a otras instancias (por ejemplo, la modificación de estatutos, la creación de centros), o bien facultades decisorias de trascendencia para la institución (por ejemplo, la creación, supresión o modificación de Departamentos, la aprobación de la reglamentación de desarrollo estatutario, la enajenación de patrimonio, la aprobación de planes de estudios, etc.). Es el equivalente, salvando las enormes distancias, al «Consejo de Ministros» en el ámbito del Estado.

B) El **Rector**. Es la máxima autoridad académica de la Universidad, elegido por el claudio universitario de entre los Catedráticos de la Universidad, o bien por sufragio de toda la comunidad universitaria (con voto ponderado). Los estatutos de cada Universidad fijarán una u otra opción.

Merece la pena recordar el movimiento pendular de la normativa en la elección del Rector. Así, bajo la Ley de Reforma Universitaria (1983), el Rector era elegido por el claudio, de manera que las campañas electorales se convirtieron en una lucha por captar los votos de los claudrales. Por eso, para evitar el «mercadeo electoral», la Ley Orgánica de Universidades (2001) optó por la elección mediante sufragio directo de toda la comunidad universitaria, aunque teniendo distinto peso los votos de los diferentes colectivos (dominando el estamento docente). Ante las sorpresas deparadas por este sistema electoral, la reforma de la Ley de Universidades de 2007 fijó un menú a la carta de cada Universidad, siendo sus estatutos los que fijen una u otra vía.

El Rector ostenta la representación de la Universidad, la dirige y ejecuta los acuerdos de los órganos colegiados generales. A su favor juega la presunción de atribución de las competencias residuales, ya que le corresponderán cuantas competencias no hayan sido atribuidas expresamente a otros órganos de la Universidad. De este modo, se consagra un sistema presidencialista en el que el Rector coordina e impulsa la

vida de la institución, responde de sus actos económicos ante el Consejo Social y de su política académica ante el claustro.

- C) Los **Vicerrectores** son designados libremente por el Rector bajo criterios de confianza y normalmente en armonía con los apoyos electorales recibidos. Cada Vicerrector dirige y coordina las actividades de un área determinada (Ordenación Académica, Investigación, Economía, Estudiantes, etc.) con aquellas atribuciones que el Rector les delegue, y eventualmente le sustituirán en los casos de incapacidad, ausencia o enfermedad.

El Rector, junto con los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente, forman lo que suele denominarse coloquialmente «Equipo Rectoral», evocando su idea de unidad en torno a la figura que los nombra, el Rector (de hecho, en las campañas electorales para Rector, suele indicarse la procedencia o incluso la identidad de los miembros del futuro «Equipo Rectoral»).

### 1.3.3 Órganos técnicos

Como órganos unipersonales de carácter político (en tanto son designados libremente por el Rector, pero con un fuerte componente de neutralidad en el ejercicio de sus funciones) el Secretario General y el Gerente completan el sistema de gobierno universitario. La idea (pero solo la idea original) que inspira ambas figuras es que el Secretario General asumiría la tutela de la vida jurídica de la institución, y el Gerente la tutela de la vida económica. Sin embargo, hay un reparto funcional sustancialmente distinto.

- A) Así, el **Secretario General** (perteneciente al cuerpo de funcionarios que exijan titulación superior, no necesariamente profesorado) auxilia al Rector en su cometido y actúa de fedatario de los actos y acuerdos de la Universidad. Las certificaciones que soliciten los interesados son expedidas por él, así como aquellas que deban estamparse en los títulos oficiales o cuando deben aportarse documentos oficiales en el ámbito judicial. Los archivos, los libros de actas y los servicios jurídicos de la Universidad suelen estar bajo su dependencia.

- B) El **Gerente** dirige y gestiona los servicios económico-administrativos de la Universidad, ejecutando los acuerdos y resoluciones de los órganos de gobierno de la Universidad. Para el cumplimiento de sus fines, la gerencia está constituida por órganos jerárquicamente ordenados, distinguiéndose en su estructura normalmente las siguientes unidades en sentido descendente: vicegerencias, servicios, secciones y negociados.

Hay que precisar que una cosa es un «órgano» y otra un «puesto de trabajo». Es cierto que hay órganos sin puesto de trabajo (por ejemplo, el Rector), también hay órganos que coinciden en la denominación con el puesto de trabajo que desempeña su titular (por ejemplo, el Gerente, el Jefe de servicio), y hay puestos de trabajo que no revisten la consideración de órgano (por ejemplo, puesto base de auxiliar).

### 1.3.4 Órganos particulares

Los órganos desconcentrados ordinarios ejercen competencias concretas y referidas a ámbitos determinados. Existen en todas las Universidades.

- A) Los **Departamentos** son órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área o áreas de conocimiento. Asimismo, les incumbe la organización y desarrollo de los cursos de doctorado y la coordinación de la elaboración de las tesis doctorales. Podrán celebrar contratos de sus trabajos y promover cursos de especialización. Sus órganos representativos serán el Director y el Consejo de Departamento.

Los Departamentos son «trocitos del mundo de la ciencia» que disponen de su propia organización. El Departamento es la calificación orgánica, y el «área de conocimiento» es su campo de trabajo o actividad. De este modo, cada profesor pertenece a un área de conocimiento, y este a un Departamento (por ejemplo, el Departamento de Derecho Público gestiona el área de conocimiento de Derecho Administrativo y el de Derecho Constitucional, y todos los profesores de todas esas asignaturas forman parte de ese Departamento, junto con representantes de los alumnos y del personal de administración vinculado al mismo). En términos gráficos, dentro de la «tribu universitaria» hay varios poblados que son los Departamentos.

B) Las **Facultades y Escuelas**. Son los órganos encargados de la gestión administrativa y la organización de las enseñanzas universitarias que conducen a la obtención de títulos académicos. En particular, les corresponde la elaboración de los planes de estudios, verificar la matriculación de los alumnos y expedir las correspondientes certificaciones académicas. Sus órganos representativos serán el decano o Director y las juntas de centro.

En términos gráficos, estos «centros» serían los servicios de abastecimiento de armas y pieles comunes a varios poblados.

Los órganos desconcentrados extraordinarios son órganos que pueden existir o no en cada Universidad.

a) Los **Institutos universitarios** son centros dedicados fundamentalmente a la investigación científica y técnica y a la creación artística, pudiendo impartir enseñanzas especializadas o cursos de doctorado, celebrar contratos para la realización de trabajos y proporcionar asesoramiento técnico. El órgano colegiado de gobierno será el Consejo de instituto universitario.

Suelen ser órganos «desgajados» de los Departamentos dedicados a desarrollar líneas exclusivamente investigadoras, o bien fruto de la yuxtaposición de investigadores de varios Departamentos. El signo de identidad es su funcionalidad (primordialmente investigadora) y un elevado grado de autonomía funcional.

b) Es legítima la existencia de **otros centros**, creados legalmente en uso de su autonomía (como por ejemplo, las escuelas de especialización profesional).

#### IV. NORMAS JURÍDICAS: ORDEN EN EL CAOS

1.4.1 El elemento que introduce orden en el caos son las normas jurídicas. La Universidad no puede actuar libremente a través de sus órganos. No es una torre de Babel, sino más bien un edificio parecido a la NASA donde todo tiene unos criterios, protocolos y fines.

Además, la función de la Universidad al servicio de la docencia y la investigación es tan importante que el derecho (como el conjunto de normas que regulan la vida en sociedad) se ha preocupado de diseñar sus poderes y procedimientos. A tal fin, se ha aprobado la LOU (Ley Orgánica de Universidades), que ocupa el vértice superior del ordenamiento jurídico de las Universidades. Hay que recordar que, tras la democracia, la pieza estelar era la Ley de Reforma Universitaria de 1983, que sería derogada por la **Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que sería finalmente modificada por Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril**. De ahí que algunos señalan irónicamente que la Universidad ha pasado de la «reforma» a la «contrarreforma» y a la «reforma de la contrarreforma».

Lo primero en lo que hay que reparar es que se trata de una «ley» y, por tanto, quiere decir que las Cortes Generales (el Congreso y Senado) han fijado el marco normativo primario.

Lo segundo a tener en cuenta es que se trata de una ley «orgánica», que quiere decir que no es «cualquier ley», sino una ley cuya aprobación ha requerido unas mayorías especiales (mayoría absoluta del Congreso: quórum de votos de sus miembros, estén o no presentes el día de la votación).

Dado que se trata de una ley fuerte y firme por la mayoría que la respalda, es poderosa porque no pueden conculcarla ni desplazarla las leyes autonómicas, ni mucho menos los estatutos que apruebe cada Universidad.

En tercer lugar, hay que decir que esa ley orgánica no agota toda la regulación universitaria, sino que precisa de un complemento. Por un lado, las leyes de las comunidades autónomas (para las Universidades de su ámbito) y por otro lado, los estatutos de cada Universidad (así como los reglamentos internos que los desarrollen).

Los **estatutos de la Universidad** son algo así como la «Constitución» de cada Universidad. Tienen la legitimidad de haber sido elaborados por la propia comunidad universitaria (aunque aprobados por el Gobierno autonómico, o estatal en el caso de la UNED).

1.4.2. En definitiva, presentamos aquí una visión de las normas básicas que todo Rector, Decano o Profesor de Universidad debiera tener en la mesa de su despacho:

A la derecha de su mesa, la normativa universitaria:

- 1º La LOU.
- 2º La respectiva Ley Autonómica sobre Universidades.
- 3º Los Estatutos de su Universidad.
- 4º Los reglamentos y acuerdos normativos adoptados por cada Universidad.

A la izquierda de su mesa, la normativa general:

Ahí tendría que tener a la vista las normas sobre el personal, el **Estatuto Básico del Empleado Público de 2007**, así como las normas sobre procedimiento administrativo, que arrancan de una ley de nombre tan pomposo como importante: la denominada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992.

Y en ese mismo despacho, en la pared del frente, con letras de oro tendría la transcripción de un solo precepto de la Constitución, el artículo 27.10 que dice: «Se reconoce la autonomía universitaria en los términos que la Ley establezca».

1.4.3 La «**autonomía universitaria**» es la herramienta jurídica que permite a la Universidad actuar y desarrollar su función en una atmósfera de libertad para poder enseñar e investigar. Sin autonomía universitaria, los profesores serían mercenarios del dirigismo político, la docencia estaría al servicio de ideologías y la investigación se reduciría al interés del *mandarín de turno*.

Ahora bien, hay que hacer varias precisiones sobre este diamante de la «autonomía universitaria»... Y la calificamos de «diamante» por su brillo y dureza.

El brillo de la «autonomía universitaria» se lo confiere su propia etimología, ya que «autonomía» procede de unir «auto» y «nomos»: la capacidad de regirse por la propia voluntad y dictar normas sin intromisiones ajenas.

La dureza se la confiere la consideración de tal «autonomía universitaria» como «derecho fundamental», un valor de rango similar a otros derechos y libertades como la vida, la libertad de expresión, la igualdad o la libertad de desplazamiento. Hay que darse cuenta de que, en otros Estados, la «autonomía universitaria» es creación de una ley estatal, pero en el caso español se le ha dado el máximo rango ya que la propia Constitución la reconoce, con lo que ni siquiera el legislador estatal podría recortarla o vaciarla.

Por eso, la autonomía universitaria tiene fuerza «diamantina», pues puede conseguir que una ley que la lesione sea declarada inconstitucional, y además frente a ella no caben reglamentos del Gobierno ni autonómicos. Eso sí, tampoco pensemos que la autonomía universitaria carece de límites. Lo que sucede es que si le debe la vida a la Constitución, sus límites también serán de rango constitucional. Así por ejemplo, entre otros podemos citar el principio de igualdad, los restantes derechos fundamentales y libertades públicas o las normas básicas de actuación de las Administraciones Públicas. Eso explica que ningún Rector pueda escudarse en la autonomía universitaria para pretender, por ejemplo, establecer criterios discriminatorios en las aulas, ignorar la libertad religiosa o eliminar, por ejemplo, el derecho a ser oído en un expediente disciplinario.



CAPÍTULO  
SEGUNDO.  
EL PROFESORADO

## CAPÍTULO SEGUNDO. EL PROFESORADO

### I. INTERESES EN PRESENCIA

2.1.1 El derecho, y con él la regulación del personal académico, pretende solventar los **conflictos de intereses** en presencia. A este respecto, constatamos en el ámbito universitario intereses de distinta intensidad y signo que sintetizamos:

- El interés académico. El profesorado funcionario reclama apoyo en las clases prácticas y colaboración en las teóricas.
- El interés corporativo. El profesorado funcionario pretende crear una cantera de investigadores o reclutar doctorandos para su escuela.
- El interés administrativo. La administración universitaria aspira a que el personal académico contratado resulte fácil de gestionar, y que prime el interés público en la administración de ese colectivo de recursos humanos.
- El interés económico. Se pretende contar con personal colaborador con el menor coste posible y la optimización de recursos.
- El interés sindical. Este se centra en conseguir la estabilización del personal académico, su promoción y, si es posible, su equiparación entre ellos, y a su vez con el personal funcionario de cuerpos docentes.

2.1.2 La solución a tal conflicto o concurrencia de intereses no es fácil, dado que el profesorado no tiene consideración unitaria.

En primer lugar, se da la **coexistencia de funcionarios de los cuerpos docentes y contratados laborales**. ¿Por qué? La filosofía de la legislación general de la Función Pública es que la «naturaleza» de las funciones determina el régimen funcional o laboral. Por tanto, lo racional sería optar por reservar el servicio académico a «todos funcionarios» o «todos laborales».

En cambio, la singularidad del mundo universitario radica en que hace coexistir, para una misma función docente, dos regímenes diferentes. Y cuando eso sucede, las comparaciones son inevitables y también los agravios comparativos, los desincentivos, y los conflictos.

En segundo lugar, tampoco hay unidad dentro de cada colectivo. A la vista de la multiplicidad de categorías laborales, donde mayores diferencias hay es en el mundo del personal académico contratado.

El menú de la contratación laboral académica es variadísimo: ayudante, profesor ayudante, profesor colaborador, profesor contratado doctor, profesor asociado, emérito y visitante.

Finalmente, y a diferencia del estatuto sustancialmente unitario de profesores funcionarios, en el caso del personal académico contratado se da una regulación asimétrica de cada figura contractual. La legislación estatal reclama el complemento de la legislación autonómica, de los estatutos de las Universidades y de la legislación laboral y, de regalo, la sombra de los convenios colectivos. Por si fuera poco no establece un marco mínimo homogéneo. El resultado es la gestión por inercia de tal personal y bajo la sombra de la jurisdicción social.

2.1.3 El resultado de ese contexto es un poder académico en manos del profesorado, que presenta múltiples vertientes:

- Como **poder organizado**, el profesor no está aislado y la defensa de sus intereses reviste varias formas orgánicas o institucionales: escuela, asociación, mesa de negociación, comité de empresa y delegado sindical.
- Como **poder político**, el profesorado participa activamente en las elecciones a Rector, Decanos, Directores de Departamento, etc. Son el motor de la institución y su actividad docente e investigadora es la medida del rendimiento de la Universidad.
- Como **poder administrativo**, cuentan con presencia en numerosos órganos colegiados, tanto deliberantes como consultivos, siendo mayoritaria su participación allí donde está en juego la decisión de orden académico.
- Como **poder académico**, el prestigio inherente a su condición le otorga especial brillo crítico respecto de la vida política o social.
- Como **poder inmune**, las opiniones del profesorado desde las aulas o desde sus publicaciones suele estar protegido bajo el manto de la libertad de expresión y de la libertad de cátedra.

- Como **poder agraviado**, tiende a sentirse discriminado respecto al personal de otras comunidades autónomas, de otros cuerpos docentes o categorías laborales, e incluso respecto al personal de administración y servicios.
- Como **poder jurídico**, el profesor universitario dispone de los recursos administrativos y judiciales, según corresponda ante la jurisdicción contencioso-administrativa o ante la social. Si bien un profesor en su propio nombre difícilmente recurrirá una cuestión de personal que le afecte directamente, no será inusual que su sindicato o delegado lo haga de forma colectiva, con lo que las represalias se desvanecen.

## II. LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN DEL PERSONAL ACADÉMICO

2.2.1. El peso del estamento docente se refleja en la toma de decisiones universitarias. Aunque es difícil anticipar el resultado de la matemática electoral dentro de cada Universidad por las distintas coaliciones de intereses entre los distintos colectivos, normalmente el timón universitario está guiado por el sector docente, que ostenta presencia de derecho mayoritaria en la práctica totalidad de órganos con poder de decisión en la Universidad.

2.2.2 Ello se refleja en la **negociación** que se ven obligadas a llevar a cabo las autoridades académicas con los órganos de representación del personal académico. Por un lado, la junta de personal docente e investigador (PDI) de cuerpos docentes y, por otro lado, el comité de empresa del personal docente contratado. Son dos frentes negociadores que, como toda unidad representativa de personal, intenta obtener las mejores condiciones de trabajo. Los frentes reivindicativos suelen ser la consolidación como empleados académicos fijos, la promoción una vez son fijos, y las mejoras retributivas una vez que ostentan la máxima categoría de personal fijo.

2.2.3 Una seña de identidad constante en la vida universitaria es el fenómeno de la **endogamia**, la selección de personal académico de los grupos de la propia Universidad, tanto para ser reclutado como profesor contratado (desde la condición de becario), como para ser Profesor titular fun-

cionario (desde la condición de contratado) o como Catedrático (desde la condición de titular).

Teóricamente, los procedimientos selectivos son libres, públicos y con concurrencia competitiva. En la práctica numerosos factores alteran la pureza y transparencia del sistema, particularmente el peso de las escuelas de científicos y grupos de presión, que se traducen en la influencia entre los miembros de los órganos y tribunales de valoración de méritos. Para mitigar este problema, en la última década se prodigan las denominadas Agencias de acreditación como órganos objetivos (estatales y/o autonómicos) que, desde el distanciamiento físico y jurídico, pretenden evaluar objetivamente los méritos y currículum de los aspirantes a profesorado (es el caso de la exigencia de una evaluación positiva de tales agencias para obtener la condición de profesor ayudante doctor, profesor colaborador o para profesor contratado doctor).

Frente a ello, para mantener el sistema endogámico, suele invocarse a la autonomía universitaria como factor que habilita para seleccionar (con amplitud de criterio) el propio personal académico.

2.2.4 El problema más frecuente en la gestión del personal es mantener el orden dentro de tantos colectivos. Para ello, la ley impone la existencia de **relaciones de puestos o plazas de trabajo** (las famosas RPT, artículo 70.1 de la Ley Orgánica de Universidades) para que, con su identificación, clasificación y ordenación en un documento unitario y publicado oficialmente, toda la ciudadanía y la comunidad académica, pueda conocer con antelación las necesidades de personal.

En la práctica, así como las Universidades cuentan con Relaciones de Puestos de Trabajo del PAS (una para el personal funcionario y otra para el personal laboral) lo cierto es que no todas han «hecho los deberes» en cuanto a la elaboración y aprobación de RPT de personal docente, ya que resulta muy complejo negociar en dos frentes (el personal académico laboral y el personal de cuerpos docentes) y es más cómodo ir improvisando la gestión de personal.

Es llamativo el silencio o confusión de la LOU sobre el número de relaciones de puestos de trabajo, o si cabe su aprobación conjunta o en documento único, ya que teóricamente al menos han de existir cuatro documentos con otros tantos frentes de negociación: la RPT de funcionarios de cuerpos docentes (1), la RPT de personal académico contratado (2), la RPT de personal funcionario de administración y servicios (3) y la RPT de personal laboral de administración y servicios (4).

En principio, la diversidad del régimen jurídico aplicable y, por tanto, de jurisdicción para solventar los conflictos respectivos, comportaría la conveniencia de separar tales documentos y su itinerario de aprobación sin perjuicio de su publicación conjunta a efectos divulgativos.

### III. EL PERSONAL DE CUERPOS DOCENTES

2.3.1 Aunque para un profesor universitario su vida es la docencia y la investigación y se siente incómodo con las leyes y reglamentos, lo cierto es que el derecho acompaña su vida profesional: sus derechos y obligaciones son los que fija su régimen jurídico. Pues bien, a la hora de determinar qué norma resulta de aplicación, nos encontramos con un panorama complejo.

Por la **conurrencia de la legislación general de la función pública y la legislación general sobre profesorado** de cuerpos docentes (Catedráticos y titulares) se plantea frecuentemente la cuestión de si se aplica el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 o la LORU (Ley Orgánica de Reforma Universitaria). Para dar respuesta a esa cuestión hay que tener presente que el régimen normativo es un campo de minas:

- A) En primer lugar, la LORU debe aplicarse con preferencia (por ser norma especial) respecto del estatuto básico (que es norma general).
- B) En segundo lugar, hay casos en que el propio estatuto básico impone su aplicación y excluye la entrada de especialidades para el personal académico (caso del Código de conducta y Código ético del personal público, régimen universal).
- C) En tercer lugar, hay casos en que la propia LORU renuncia a su especialidad y remite a la legislación general.
- D) Por si fuera poco, el sistema se completa con una norma reglamentaria muy especial: los estatutos de las Universidades, que son la norma directa y preferente para que cada profesor conozca su estatuto (nunca habrá «riesgo de colisión» entre los estatutos de la Universidad y las leyes estatales o autonómicas, puesto que el principio de jerarquía impone que aquel se someta a estas).

De ahí que ahora comprendamos lo que dice literalmente la LORU sobre el régimen del profesorado de cuerpos docentes: «El profesorado funcionario se regirá por las bases establecidas en esta ley y en su desarrollo, por las disposiciones que, en virtud de sus competencias, dicten las comunidades autónomas, por la legislación general de funcionarios que les sea de aplicación y por los estatutos».

La LOU contemplaba la previsión de un estatuto del personal docente e investigador en el plazo de un año, cuyo contenido mínimo sería la estructura de la carrera funcional y las condiciones de participación en resultados de investigación. Sin embargo, hasta la fecha no se ha conseguido su aprobación ante la fuerza centrífuga de cada Comunidad Autónoma y cada Universidad, lo que dificulta la homogeneización de derechos y obligaciones.

De hecho, en el desarrollo de la LORU se ha conseguido aprobar el estatuto del becario y el estatuto del estudiante.

2.3.2 La carrera administrativa de los cuerpos docentes universitarios consiste en el itinerario profesional de su vida académica, desde su ingreso hasta su jubilación o cese.

#### **Tal carrera administrativa consta de tan solo tres escalones.**

- El primer escalón es el laboral y está constituido por el contrato laboral como ayudante, ayudante doctor, profesor contratado doctor o incluso profesor asociado.
- Tras esta etapa, caracterizada por la precariedad, la temporalidad y un contenido formativo, se podrá acceder al segundo escalón, constituido por la condición de funcionario de carrera, como Profesor titular de Universidad.
- El tercer escalón supone el ascenso de Profesor titular a Catedrático de Universidad, la cúspide de la carrera académica.

No obstante, hay que precisar que no todos los académicos suben los tres escalones, ya que hay quien accede por «atajos», y hay quien renuncia a mayores promociones.

Junto al ascenso de categoría, se produce una mejora retributiva y un estatuto diferente en cuanto a los derechos y obligaciones en cada Uni-



versidad. El Gobierno puede establecer intervalos de niveles o categorías dentro de cada nivel correspondiente a cada cuerpo docente, los requisitos de promoción, así como las consecuencias retributivas que se vincularán posiblemente a criterios temporales (antigüedad), investigadores (tramos), de gestión (cargos, estancias, etc.).

Hay que precisar que las categorías de “profesor colaborador” en régimen laboral y la de “Profesor Titular de Escuela” en régimen de funcionario, son modalidades «a extinguir» sin posibilidad de nuevas incorporaciones (aunque antes de Mayo de 2013 cabe de forma excepcionalísima reclutar profesores colaboradores de acuerdo con el Real Decreto 989/2008, de 13 de junio).

2.3.3. Dentro del régimen del profesorado ha de destacarse su **dedicación**. Puede ser a tiempo parcial o a tiempo completo. En el caso de dedicación a tiempo parcial, aunque le corresponden menos horas lectivas y presenciales, ello se compensa con la autorización legal para desarrollar actividades profesionales o empresariales sin cortapisa.

Así y todo, la dedicación a tiempo completo es compatible con la participación en los denominados «contratos de investigación» (artículo 83 de la LORU): servicios investigadores o trabajos prestados por profesores universitarios, con medios de la Universidad, y por los que se percibirá un ingreso de la empresa o particular contratante para las arcas universitarias; eso sí, cada Universidad establecerá una reglamentación sobre el sistema de autorización de tales contratos y sobre las participaciones que puede cobrar el profesor.

2.3.4 El Tribunal Constitucional en la célebre sentencia 26/1987 atribuye a la libertad académica una doble dimensión: institucional (concretada en la autonomía universitaria) e individual (constituida por la **libertad de cátedra**).

La libertad de cátedra se encuentra consagrada en el artículo 20.1c) de la Constitución y ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional como «El derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollar con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan» y cuyo contenido representa «una libertad frente al Estado o, más generalmente, frente a los poderes públicos y cuyo contenido se ve necesariamente modulado por las características propias del

puesto docente o cátedra cuya ocupación titula para el ejercicio de esa libertad; (...) en los centros públicos de cualquier grado o nivel, la libertad de cátedra tiene un contenido negativo uniforme en cuanto habilita al docente para resistir cualquier mandato para dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada, es decir, cualquier orientación que implique un determinado enfoque de la realidad natural, histórica o social dentro de lo que el amplio marco de los principios constitucionales hacen posible. Libertad de cátedra es en este sentido, noción incompatible con la existencia de una ciencia o doctrina oficiales».

Ahora bien, existen límites, y la libertad de cátedra especialmente no permite eludir los criterios organizativos de la Universidad. Una cosa es explicar (según su criterio científico y personal) los contenidos de aquellas enseñanzas que la Universidad asigna, disciplina y ordena, y otra muy distinta es prescindir de planes de estudio y programas oficiales de la asignatura, lo que está vedado (la libertad afecta al cómo explica, pero no al qué explica).

2.3.5 Su **régimen disciplinario** es común a todo el Estado y viene dado por el Reglamento de Régimen Disciplinario de Funcionarios de la Administración del Estado de 1980, si bien enriquecido y completado con las previsiones del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007).

2.3.5 El **acceso a los cuerpos docentes**, es decir, a la condición de profesor funcionario, bien sea como Catedrático de Universidad o Profesor titular de Universidad se produce mediante procedimientos competitivos encaminados a acreditar el mayor mérito y capacidad.

Es cierto que tras la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria de 1983, al amparo de sus disposiciones transitorias, se produjo la reconversión de la enorme bolsa de profesorado contratado (los denominados «*penenes*», profesores no numerarios) a profesores funcionarios de carrera sin someterse a procedimientos de concurrencia y publicidad. Con posterioridad, el acceso tuvo lugar por procedimientos de publicidad nacional y en competencia, si bien la clave del reclutamiento se dejaba en manos de la comisión calificadora de cada Universidad, de manera que, dado que dos de sus cinco miembros eran designados por la Universidad convocante (e incluso «informalmente» por el propio interesado), era muy fácil pronosticar la sintonía con alguno de los otros dos vocales designados por sorteo por el Consejo de Universidades; una vez ligado el

«trío», era fácilmente predecible el desenlace de la adjudicación de la plaza, atendiendo bien a criterios de escuela o bien a criterios de localismo.

Con la llegada de la LOU en el año 2001 se implantó un sistema diametralmente opuesto, pues suponía el tránsito a un sistema en el que las plazas vacantes se convocaban a nivel nacional con un tribunal designado en su integridad por sorteo, el cual otorgaba la ansiada «habilitación» (el pasaporte para tener derecho a la plaza de titular o Catedrático de la Universidad que ofertó su vacante).

La reforma de la LOU operada en el año 2007 toma una tercera vía. Ahora ya no se habla de «habilitación» sino de «acreditación» (aunque en ambos casos la prueba selectiva consistía en demostrar los méritos y la capacidad ante una comisión formada por «siete magníficos»). La «habilitación» suponía la equiparación a Catedrático o titular (una especie de «aprobado sin plaza», pero con derecho a ella) y la «acreditación» supone reconocer la capacitación para serlo (una mera expectativa, a reserva de que una Universidad convoque una plaza). La «habilitación» era para cubrir vacantes concretas y la «acreditación» no tiene límite. El resultado práctico ha sido que los «acreditados» presionan en la Universidad de origen o de su apetencia para que se convoque una plaza («entre acreditados»), a sabiendas de que la comisión que franquea la puerta de una Universidad concreta está designada en su integridad por la misma, lo que supone una cierta victoria de la práctica endogámica.

Para optar a ser Profesor titular hay que ostentar la condición de Doctor, y para aspirar a Catedrático habrá de tenerse la condición de Profesor titular (o excepcionalmente, ser doctor con ocho años de antigüedad y valoración positiva de su actividad docente e investigadora). Una vez expedida la «acreditación», cada Universidad podrá convocar un concurso al que podrán concurrir «acreditados» (o quienes ya pertenezcan al cuerpo docente), y una comisión (cuya composición y actividad será la fijada por los estatutos de la Universidad) que será la que adjudicará la plaza o bien la dejará desierta. La propuesta de la comisión selectiva será vinculante para el Rector y determinará la publicación del nombramiento en el BOE.

## IV. EL PERSONAL ACADÉMICO CONTRATADO

### 2.4.1 Ayudantes (el contrato del «aprendiz»)

Tal y como precisa la LOU: «Las Universidades podrán contratar como Ayudantes a quienes hayan sido admitidos o a quienes estén en condiciones de ser admitidos en los estudios de doctorado». Se excluye lógicamente a quienes ya son doctores, aunque en tiempo de crisis no faltan «doctores» que intentan ser contratados por este cauce.

Su carácter formativo impone un límite de su labor docente para evitar abusos y dejar en sus espaldas la docencia ordinaria: «Colaborarán en tareas docentes de índole práctica hasta un máximo de 60 horas anuales». Para evitar «ayudantes eternos», la ley se cuida de establecer una duración temporal concreta: «no podrá ser inferior a un año ni superior a cinco».

El problema radica en una cuestión muy típicamente universitaria, sobre qué sucede si se excede el plazo de cinco años... Sencillamente entrará en juego la presunción de contrato laboral ordinario, con su secuela de contrato fijo o si se quiere «indeterino».

### 2.4.2 Profesores ayudantes doctores (el contrato del «oficial»)

Para dar el paso adelante tras ser ayudante, se impone la evaluación positiva por parte de la Agencia nacional o autonómica. La ley no quiere el tránsito automático, sino que el contrato de ayudante haya sido fructífero.

Este contrato será igualmente temporal y con dedicación a tiempo completo, con una duración no inferior a un año ni superior a cinco. En todo caso, jamás se superará entre esta figura y la de ayudante el plazo de ocho años (no se incluirán, lógicamente, otras figuras contractuales –becarios, contratos de servicio determinado, etc.–).

### 2.4.3 Profesor contratado doctor (el contrato del «camarada»)

Nuevamente este peldaño requiere la evaluación de la Agencia nacional o autonómica (aquella si no existiera esta). Ahora el «premio» será un contrato indefinido y con dedicación a tiempo completo.

### 2.4.4 Profesor asociado (el contrato-comodín)

La ley quiere oxigenar la Universidad con profesionales que aporten

saberes prácticos. Se trata de romper el maleficio de la «torre de marfil» y que las enseñanzas tengan un reflejo práctico. Son contratos que fijan como requisitos la reconocida competencia de alguien que ejerce una «actividad profesional fuera del ámbito académico universitario» (esta precisión excluye la condición previa de «becario», pues nadie es becario de profesión, pero en cambio admite la posibilidad de contratación de personal de administración y servicios de la misma o de otra Universidad).

El contrato será temporal y la dedicación a tiempo parcial (se excluye el contrato asociado indefinido y la dedicación a tiempo completo. El contrato celebrado en tales condiciones será nulo).

Finalmente señalaremos que es un *contrato-comodín* de gran flexibilidad. En primer lugar, flexibilidad subjetiva (la «reconocida competencia» constituye un factor discrecional de gran amplitud). En segundo lugar, flexibilidad objetiva, ya que no se cierra su contratación para ningún tipo de enseñanza oficial, reglada o no. En tercer lugar, flexibilidad temporal, ya que su duración podrá ser trimestral, semestral o anual, renovable por períodos de igual duración (con dicha renovación vinculada al mantenimiento de la «externalidad profesional»).

#### 2.4.5 Profesores eméritos

Supone la prórroga de servicios para profesores jubilados de la propia Universidad pero, eso sí, bajo la modalidad de contratación laboral temporal y previa apreciación de sus excepcionales méritos.



## CAPÍTULO TERCERO. LOS ALUMNOS

## CAPÍTULO TERCERO. LOS ALUMNOS

### I. LOS ALUMNOS COMO ESTAMENTO

3.1.1 Los alumnos son el colectivo o estamento más numeroso de cada Universidad y, sin embargo, su peso específico en el Gobierno Universitario es menor que el del estamento académico. Tradicionalmente, el gobierno de la Universidad era como el despotismo ilustrado: «Todo para los estudiantes, pero sin los estudiantes».

Sin embargo, la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983 impuso la necesidad de participación de todos los estamentos, y de ahí que su papel en la práctica electoral haya sido el voto disponible para los candidatos cuyo programa atiende mejor las demandas. En la vida diaria de la Universidad anterior al Plan Bolonia, el alumno era un número más, un sujeto que podía o no subir al carro de la disciplina de asistir y examinarse, y cuyo itinerario formativo venía férreamente establecido.

El Plan Bolonia ha ido más allá, ya que **ha situado al estudiante en el centro del proceso educativo y convierte el aprendizaje en pauta de organización**, alterando los cimientos clásicos de una Universidad que situaba al alumno como cliente pasivo.

Un nuevo estudiante ha irrumpido en el escenario universitario: un estudiante que ofrece participación continua (no limitada a esporádicos exámenes), que domina las tecnologías (interactúa a través de campus virtuales y servicios telemáticos de su Universidad), que se siente cómodo con el inglés (lo que le abre puertas a la movilidad dentro de la Unión Europea), y que está llamado a actuar de forma autónoma (el profesor tiene un papel de tutor y guía, que despierta capacidades y facilita opciones). Como consecuencia, se ha producido una revisión y adaptación de titulaciones y del régimen del profesorado.

3.1.2 Para ser estudiante de una Universidad y obtener el codiciado derecho a estudiar en sus aulas, pasear por sus campus y disfrutar de sus

servicios y derecho a participar en el Gobierno Universitario, es preciso superar el trámite formal de admisión o matriculación.

Para el **acceso a la Universidad** será necesario estar en posesión del título de bachiller o equivalente como formación mínima de obligada acreditación, si bien existen procedimientos excepcionales para facilitar la inserción en la Universidad de aquellos que acrediten una determinada experiencia laboral o profesional (e incluso para quienes, no pudiendo acreditar tal experiencia, superen una determinada edad).

En el fondo subyace la idea de la Universidad como servicio a la sociedad, con sus puertas abiertas a quienes tengan aptitud de conocimiento y, simultáneamente, también la eficaz optimización de los recursos universitarios para que lleguen al mayor espectro posible.

3.1.3 Además de la titulación es preciso superar una única **prueba de aptitud** (la histórica «prueba de selectividad»), cuya regulación básica es homogénea para todo el Estado, e incluso para ciertas titulaciones con limitación de número de plazas (*numerus clausus*) para las que será necesario obtener una elevadísima cualificación que dé prioridad en la admisión (el caso emblemático en la última década ha sido la licenciatura en medicina); estos casos suelen responder a exigencias derivadas de Directivas comunitarias o de Convenios internacionales.

3.1.4 En todo caso, no basta con tener la capacidad y demostrarla, ya que además es preciso que la Universidad haya **ofertado plazas** para atender la demanda. Aquí la primera palabra la tiene la Comunidad Autónoma que efectúa la programación de enseñanzas, y la última el Consejo de Coordinación Universitaria que determinará la oferta general de enseñanzas y plazas, que será publicada en el Boletín Oficial del Estado.

### II. EL ESTATUTO DEL ESTUDIANTE

3.2.1 Los derechos y deberes de los estudiantes siempre han estado fragmentados en normas estatales, estatutarias y sectoriales, pudiendo encontrarse desarrollos en los estatutos de cada Universidad según la huella que haya dejado la representación en el claustro de los alumnos.

El 31 de diciembre de 2010 se publica en el BOE el **Estatuto del Estudiante Universitario** (aprobado por Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre) cumpliendo el mandato del artículo 46.5 de la Ley Orgánica de Universidades 6/2001 en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. El Ejecutivo se lo ha tomado con calma –casi tres años y ocho meses– pero al final ha visto la luz con el fórceps de algunas omisiones, ambigüedades y renunciaciones.

Veamos sus **líneas fundamentales** en apretada síntesis.

3.2.2 La **ventaja del estatuto** viene dada porque afronta de forma integral el régimen de ese colectivo en vez de realizar una perspectiva sectorial (regulación de becas, regulación de Universidades, etc.), de manera que con ese «estatuto» bajo el brazo el alumno puede transitar por la Universidad pública conociendo sus derechos y obligaciones.

La fuerza del presente estatuto viene dada por el carácter básico de sus normas: se imponen en todas las Universidades públicas del Estado, aunque las comunidades autónomas establezcan o hayan establecido regulaciones en contra (de cualquier rango). En particular, prevalecerá incluso sobre las previsiones de los estatutos de cada Universidad, salvo en aquellos puntos en que tales estatutos otorguen una regulación a mayores, más generosa o eficaz (habrá que estar al principio «pro estudiante»).

3.2.3 El **talón de Aquiles** del estatuto viene dado precisamente por su bajo rango, puramente reglamentario (ni es una ley, ni un Decreto ley, ni un Decreto legislativo), de manera que sobre su contenido prevalecerán las normas con rango de ley fijadas por la Ley Orgánica de Universidades o por otras leyes orgánicas o sectoriales con contenido básico. Es más, el propio estatuto se cuida mucho de aplicar la técnica del «reenvío» y remitirse a lo dispuesto por las leyes autonómicas universitarias o por los estatutos universitarios. En otras palabras la declaración de norma básica se debilita por la propia voluntad de la norma básica. Además, si su rango es reglamentario y como tal obra del Ejecutivo, siempre puede modificarse por el mismo cauce (como diría Job: «El Señor me lo dio, el Señor me lo quitó, alabado sea el Señor»).

3.2.4 La gran carencia del estatuto viene dada por el **régimen disciplinario**. O sea, el estatuto fija derechos y deberes, pero el régimen disciplinario

de los alumnos, tema espinoso sin duda, seguirá rigiéndose por el viejo Decreto de Disciplina Académica de 8 de septiembre de 1954, ya que la reserva de ley en materia disciplinaria impone sus condiciones, y el estatuto básico (por su condición de norma reglamentaria) no podría tipificar infracciones, establecer sanciones ni regular prescripciones.

De ahí que la Disposición Adicional Segunda emplace al Gobierno para remitir en el plazo de un año un proyecto de ley sobre el régimen disciplinario de los alumnos universitarios. Aquí hemos de reparar en que el propio Gobierno que aprueba el estatuto se impone a sí mismo la obligación de aprobar un proyecto sobre disciplina académica (o sea, una mera declaración de principios).

### III. LOS DERECHOS DEL ESTUDIANTE

3.3.1 El estatuto incorpora derechos (tales como el de igualdad, libertad de expresión, protección de datos, trato no sexista, etc.) que ya poseen los estudiantes por su condición primaria de ciudadanos, de manera que el estatuto es redundante. También incluye otros que ya figuran consagrados en la propia ley orgánica con lo que su enumeración es superflua (por ejemplo, derecho de participación, asociación). Sin embargo, subrayaremos los derechos que nos resultan más interesantes y útiles:

- A ser informado de las normas de la Universidad sobre la evaluación y el procedimiento de revisión de calificaciones.
- A una evaluación objetiva y siempre que sea posible continua, basada en una metodología activa de docencia y aprendizaje.
- Al uso de instalaciones académicas adecuadas y accesibles a cada ámbito de su formación.
- Al reconocimiento de la autoría de los trabajos elaborados durante sus estudios y a la protección de la propiedad intelectual de los mismos.

Además de los 24 derechos enumerados por el estatuto, para disipar dudas, señala: «Y todos aquellos derechos reconocidos en la legislación

general, en la normativa propia de las comunidades autónomas, así como en los estatutos y normas propias de las Universidades».

En definitiva, **puede decirse de los derechos de los estudiantes que ni están en el estatuto todos los que son, ni todos los que están, lo son.**

3.3.2 Más relevante resulta la aportación de un catálogo de derechos para cada tipo de estudiante según las enseñanzas en las que esté matriculado (estudiantes de grado, de máster y de formación continua). Sustancialmente se intenta garantizar el derecho de los alumnos a elegir grupo de docencia para que así puedan conciliar su formación con otras actividades profesionales, extra-académicas o familiares. Asimismo, se reconoce el derecho de los alumnos a participar en los procesos de evaluación institucional y en las agencias de aseguramiento de la calidad universitaria, o sea, a participar en la evaluación de su profesorado y de su institución.

Por lo que respecta a los estudiantes de formación continua y otros estudios, lo más llamativo es que contempla el deber de cada Universidad de contar con una «**carta de servicios**» para cada curso académico con su oferta académica.

#### IV. LOS DEBERES DEL ESTUDIANTE

3.4.1 Desde la perspectiva de los deberes, el estatuto incluye una **amplia panoplia de deberes** que, como los mandamientos, se resumen en la obligación de cumplir las leyes, el estatuto del estudiante y los estatutos de cada Universidad. Especialmente sensibles son los siguientes:

- Respetar a los miembros de la comunidad universitaria, al personal de las entidades colaboradoras y al personal que presta servicios en la Universidad.
- Cuidar y usar debidamente los bienes, equipos, instalaciones o recinto de la Universidad o de aquellas entidades colaboradoras con la misma.
- Abstenerse de la utilización o cooperación en procedimientos fraudulentos en las pruebas de evaluación, en los trabajos que se realicen o en documentos oficiales de la Universidad.

– Conocer y cumplir los estatutos y demás normas reglamentarias de la Universidad.

– Respetar el nombre, los símbolos y los emblemas de la Universidad o de sus órganos, así como su debido uso.

En suma, se pretende dignificar al estudiante universitario pues no se quieren estudiantes maleducados ni vándalos, sino personas dignas de formar parte de la comunidad universitaria. Eso sí, estamos más que ante deberes, antes recomendaciones ya que por lo dicho anteriormente, aún no existe una norma disciplinaria con rango legal para asegurar su cumplimiento.

3.4.2 El estatuto del estudiante se ocupa de regular los «**planes docentes**», su aprobación y publicidad, teniendo en cuenta que cada Universidad fijará en sus estatutos sus peculiaridades orgánicas, procedimentales y sustanciales.

El estatuto incorpora una previsión acogida por algunas Universidades, y que ahora contará con expreso amparo normativo (sin necesidad de que lo contemplen los estatutos de cada Universidad), la relativa a la «compensación de las asignaturas» (o sea, la técnica para aprobar las últimas asignaturas de las enseñanzas oficiales si el alumno demuestra una trayectoria general solvente de aprobados, y pensada para asignaturas con gran embolsamiento de suspensos): «Las Universidades, en el marco de la libertad académica que tienen reconocida, podrán establecer mecanismos de compensación por materia y formar tribunales que permitan enjuiciar, en conjunto, la trayectoria académica y la labor realizada por el estudiante y decidir si está en posesión de los suficientes conocimientos y competencias que le permitan obtener el título académico al que opta».

3.4.3 Resulta muy valiosa la regulación de la **evaluación del aprendizaje** que da respuesta a reivindicaciones clásicas de los estudiantes y presta cobertura a actuaciones del profesorado. La regulación de los exámenes académicos –ahora cuidadosamente calificados de «pruebas»– se aproxima a la de los exámenes de oposiciones para el acceso al empleo público. De ahí derivan los siguientes principios:

– Publicidad previa de «criterios de evaluación».

- Las «materias y asignaturas» serán las aprobadas por los Departamentos, y no las del capricho de cada docente *so pretexto* de la libertad de cátedra.
- Inmutabilidad de las fechas de examen programadas.
- Derecho a un período de reflexión entre cada dos exámenes o pruebas globales de «asignaturas del mismo curso» de, al menos, 24 horas. Tampoco podrán coincidir tales pruebas legales en fecha y hora.
- Derecho del profesorado que «vigila» un examen a requerir la identificación del estudiante, dejando la puerta abierta a la «acreditación suficiente a juicio del evaluador».
- Derecho del examinado a obtener un justificante al término de la realización del examen.

3.4.4 Asimismo, resulta novedosa la regulación de los «**trabajos y memorias de evaluación**», fijando la obligación (para el profesor) de tener que conservar dichos documentos hasta la finalización del curso siguiente, sin que puedan publicarse o reproducirse sin la autorización de su autor/a.

Se acaba con el «peregrinaje» del alumno por sus trabajos dentro de la Universidad, con el posible “parasitismo” de algún profesor que «plagie» los trabajos de sus alumnos, asimismo se fija una fecha límite para conservar tales trabajos («hasta la finalización del curso siguiente») además de un obligado concreto («serán conservados por el profesor»).

Los proyectos de fin de carrera, trabajo de fin de grado, máster y doctorado se regirán por su normativa específica (ahí ya entramos bien en el terreno de la propiedad intelectual, bien en la reglamentación específica de cada Universidad sobre tales proyectos y trabajos).

3.4.5 Se regula la importante **publicidad de calificaciones y su revisión**, debiendo hacerse con antelación para poder reclamar antes de la fecha de entrega de las actas. Junto a las calificaciones, se hará público el horario, lugar y fecha en que se celebrará la revisión de las mismas.

También se regula la conservación de los exámenes escritos, así como la documentación de las pruebas orales (actas) hasta la finalización del siguiente curso académico en los términos previstos en la normativa autonómica y de la propia Universidad.

3.4.6 Dentro del Estatuto del Estudiante, como las muñecas rusas, se regula un **Estatuto del Representante del Estudiante**, muy amplio y generoso pues se ve que los negociadores del borrador del estatuto tenían tal condición.

También se efectúa una regulación de otros aspectos como las becas, el Defensor Universitario, la actividad deportiva, la atención al universitario (información y alojamiento): generalidades y redundancias sobre lo ya reglamentado o desarrollado por los estatutos de cada Universidad en particular.

Y se incorpora una curiosísima figura orgánica (potestativa para cada Universidad por su facultad de autoorganización): las Comisiones de Corresponsabilidad Universitaria, constituidas por profesorado, estudiantes y personal de administración y servicios, con capacidad de informar o proponer sobre todo. Se trata de crear una comisión de «hombres buenos», mediadores legitimados para solucionar crisis institucionales o problemas fuera de su judicialización, o para hacer pronunciamientos públicos de la Universidad.

3.4.7 El estatuto se ocupa del **Consejo de Estudiantes Universitario del Estado**, inspirado en el Consejo Escolar no universitario, siendo lo más relevante su papel de «interlocutor ante el Ministerio de Educación, en los asuntos que conciernen a los estudiantes» pero, eso sí, sin resultar su dictamen preceptivo en ningún caso. Su función más significativa y pragmática es la de: «Pronunciarse, cuando se considere oportuno, sobre cualquier asunto para el que sea requerido por el Ministro de Educación, el Secretario General de Universidades o por cualquier otra instancia que lo solicite».

En todo caso, no olvidemos que el Consejo de Estudiantes Universitario es un órgano estatal adscrito al Ministerio de Educación, que es presidido por el Ministro y en el que actúa de secretario el Director general de

formación y orientación universitaria, y el presidente del Consejo tiene el monopolio de su representación.

3.4.8 Finalmente, el estatuto aborda las **Asociaciones de Antiguos Alumnos** y fija un mandato imperativo de que las respectivas Universidades «impulsarán la actividad de las asociaciones de antiguos alumnos, facilitando medios y promoviendo acciones informativas y de difusión entre sus egresados. Las Universidades contribuirán a la proyección internacional de las asociaciones de antiguos alumnos, el desarrollo de redes y la realización de actividades interuniversitarias». Tales asociaciones son privadas y colaboran con la Universidad, pero técnicamente «no son Universidad».



## CAPÍTULO CUARTO. EL PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS



## CAPÍTULO CUARTO. EL PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS

### I. EL PAS

4.1.1 El personal de administración y servicios (denominado PAS) constituye el sector universitario de apoyo a la comunidad académica. Llevan el peso de la gestión de la infraestructura universitaria (contratación, adquisición de bienes y servicios, etc.), mantenimiento de laboratorios, seguridad, limpieza, gestión de la dimensión burocrática del profesorado (nóminas, traslados, permisos, etc.) y, en definitiva, aseguran el funcionamiento del día a día de la institución.

4.1.2 El personal de administración y servicios está formado por personal en régimen funcional perteneciente a cuerpos y escalas de la propia Universidad, sometido al Estatuto Básico del Empleado Público (y a la jurisdicción contencioso-administrativa) y por personal laboral, sometido al régimen del estatuto de los trabajadores (y a la jurisdicción laboral). El reclutamiento para una u otra modalidad viene marcado por la índole de las funciones. Si se trata de ejercer funciones de autoridad (certificantes, sancionadoras, etc.) están reservadas al personal funcionario. Si se trata de ejercer oficios, podrán ejercerse por personal laboral. En tiempos recientes, bajo las corrientes de «**externalización**», numerosos servicios son prestados por empresas privadas en calidad de concesionarios con su propio personal (ni forman parte del PAS, ni están sometidos a las normas universitarias de gestión de personal).

4.1.3 El **personal eventual** es un tercer género: ni funcionario ni laboral en sentido estricto. Son empleados públicos más próximos a la condición funcional pero se caracterizan por ser designados y cesados libremente (sin convocatoria ni prueba alguna), aunque como contrapartida solo pueden desempeñar labores de asesoramiento o confianza de quien les nombra, y si esta autoridad cesa, ellos le acompañan en su «caída». Se trata de puestos de gabinete, asesores, comunicación, etc.

4.1.4 Con carácter general hay que precisar que tanto el personal funcionario como el personal laboral están sometidos al denominado **Có-**

**digo Ético** y al **Código de Conducta** que establece el **Estatuto Básico del Empleado Público** y que sienta un numeroso conjunto de principios (ejemplaridad, austeridad, honradez, etc.).

No está de más recordar que, dada la gran densidad de la comunidad universitaria dentro de los muros de la institución, todos tienen derecho a ser tratados de manera digna y respetuosa por los restantes miembros de la comunidad universitaria. La máxima garantía de esta obligación consiste en la responsabilidad disciplinaria del funcionario que se comporta de forma desconsiderada bien con sus compañeros o superiores o bien con los ciudadanos.

Por otra parte, la pieza estelar del mundo burocrático es la denominada «carrera profesional» que se supedita a su desarrollo legal, y que se ha convertido en un sistema de complementos retributivos singulares allí donde se ha implantado.

4.1.5 El sistema de ordenación de recursos humanos vigente se apoya en la idea de la **Relación de Puestos de Trabajo (RPT)** que, referida por un lado al PAS funcionario y por otra al PAS laboral, supone un documento negociado con la representación sindical y con participación de las juntas de personal (funcionarios) o comité de empresa (laborales). La RPT se publica en el Boletín Oficial y todo empleado conoce con antelación los puestos de trabajo y plazas disponibles con su nivel retributivo y requisitos de desempeño. Tras aprobarse la RPT, la Gerencia ya puede gestionar el personal según sus determinaciones.

4.1.6 Señalaremos que **la pieza angular de la gestión del PAS es el Gerente**, quien asume (por delegación del Rector) la responsabilidad de solucionar los problemas de reclutamiento, labores y responsabilidades del PAS. Para ello cuenta con el auxilio de los Vicegerentes y de los funcionarios que ocupan puestos de jefatura (jefes de servicio, jefes de sección, etc.).

4.1.7 En la práctica, la Universidad afronta frecuentemente **procedimientos de adaptación de personal**. En unos casos se trata de «laborizaciones» (puestos de personal funcionario, normalmente ocupados por funcionarios interinos, que se adjudican en régimen laboral). En otros casos, se habla de «funcionarizaciones» (puestos de personal laboral pasan a ser calificados para funcionarios, y se aplican procedimientos-pasarela para obtener la nueva condición); e incluso se habla de «consolidaciones de

empleo temporal» para aludir a los procedimientos singulares que tienden a facilitar que el personal temporal (tanto laborales como funcionarios interinos) pueden obtener una plaza fija. Dentro de un mismo ámbito, laboral o funcionario, tienen lugar procedimientos de promoción interna, bien mediante la «reclasificación» del puesto (un mismo puesto asume diferentes consecuencias retributivas o de responsabilidad) o bien mediante la promoción por pruebas a categorías o cuerpos superiores.

## II. EL PAS FUNCIONARIO

4.2.1 Tal personal se ordena por **grupos** (tres grupos: A, B y C) que se subdividen según la titulación exigida en subgrupos (esa es la meta con la implantación de los títulos del nuevo espacio europeo). Así, para el grupo A se requiere el título universitario de grado; para el grupo B, el título de técnico superior; para el grupo C, puede hablarse de subgrupo C1, si se exige título de bachiller o técnico y subgrupo C2, si se exige el título de graduado en educación secundaria obligatoria. Además de estos grupos, existirán las agrupaciones profesionales si no se exige ninguna de las titulaciones (por ejemplo, subalternos). Lógicamente, a mayor grupo corresponderá teóricamente mayor responsabilidad, aunque será el puesto de trabajo el que concrete su contenido funcional. En términos gráficos, si un funcionario se definiese por su nombre y apellidos burocráticos, el nombre sería el grupo, el primer apellido el cuerpo o escala y el segundo apellido sería el puesto de trabajo (por ejemplo, «grupo A, técnico, con destino de jefe de servicio»).

4.2.2 El esquema más sencillo y habitual es que dicho personal ocupe puestos base, jefaturas de negociado, jefaturas de sección, jefaturas de servicio, vicegerencias o puestos adjuntos o integrados en aquellas.

El PAS funcionario está sometido en sus derechos y obligaciones a la normativa general de función pública y a los estatutos de la propia Universidad. El superior jerárquico máximo es el Rector, quien toma las decisiones sobre su vida administrativa y ejerce la potestad disciplinaria.

4.2.2 Uno de los pilares más novedosos de la vida funcionarial es la denominada «**carrera profesional**». Se contempla en el Estatuto Básico del Empleado Público y deja en manos de cada administración su desarrollo

según las previsiones de la ley. Se distinguen cuatro modalidades:

- a) **Carrera horizontal**, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. En la práctica supone un incremento en la retribución percibida.
- b) **Carrera vertical**, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo. En la práctica supondrá un ascenso en cuanto a responsabilidades vinculadas al destino.
- c) **Promoción interna vertical**, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo (o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga subgrupo) a otro superior. En la práctica supone un cambio de categoría, sin ir acompañado necesariamente de cambio de puesto.
- d) **Promoción interna horizontal**, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional. En la práctica supone cambiar de área funcional o de cuerpo.

Ahora bien, todo ese modelo de carrera profesional descansa, por un lado en el desarrollo legal, y por otro lado, en la negociación con los representantes de los funcionarios. Dados los tiempos de crisis económica, no es extraño que se haya ralentizado o paralizado el desarrollo de la citada carrera profesional en numerosas Administraciones.

4.2.3 En cuanto a las remuneraciones del PAS funcionario siguen una estructura retributiva similar a la de los funcionarios estatales y autonómicos (sueldo, complemento de destino, complemento específico, gratificaciones, etc.).

4.2.4 El funcionario tras tomar posesión de la plaza pasa a estar en servicio activo, aunque con posterioridad su vida administrativa experimentará evoluciones naturales, en unos casos debidas a sus propios intereses y en otros a los de la organización. Así, el funcionario puede optar por quedarse en excedencia (en unos casos con reserva de puesto para el reingreso, caso de excedencia por cuidado de hijos en el primer año, y en otros sin ella, caso de la excedencia por incompatibilidad entre dos puestos públicos). También puede trasladarse dentro de la organización (convocatorias para provisión de puestos de trabajo, bien por concurso o bien por libre designación) o a otra Administración (por concursos, comisiones de servicios o técnicas análogas) y podrá promocionarse a cuerpos o escalas de grupos superiores. En todo caso, el tiempo juega a favor del funcionario

pues le permite cosechar trienios (un complemento mensual por cada tres años de servicios) o consolidar grados (garantía retributiva cuando se ejerce cierta responsabilidad de un nivel durante dos años seguidos o tres discontinuos).

4.2.5 El **fin de su relación de servicios** viene marcado cuando renuncia o se jubila (aunque cabe la separación del servicio por infracción disciplinaria).

### III. EL PAS LABORAL

4.3.1 Este personal se ordena en categorías y grupos según las determinaciones del respectivo **Convenio Colectivo**. En el panorama español existen convenios colectivos de ámbito autonómico (para el personal de las Universidades de dicho ámbito), e incluso convenios colectivos de empresa (para una Universidad específica).

4.3.2 No todo el personal laboral tiene idéntico **régimen**, pues cabe hablar de relaciones laborales comunes y relaciones especiales (por ejemplo, contratos de alta dirección). De igual modo que hay contratos laborales fijos, contratos laborales temporales, e incluso contratos laborales «indefinidos pero no fijos» (hasta que se cubra la plaza de forma ordinaria).

4.3.3 En materia salarial, el personal laboral se rige por su contrato y este se somete al Convenio Colectivo aplicable (que fija salario y complementos salariales tales como turnos, toxicidad, etc.).

4.3.4 Hay que recordar que la gestión del personal laboral está más vinculada a la necesidad de negociación o acuerdo con sindicatos o con el comité de empresa. Además, los principios propios del derecho laboral juegan a favor del trabajador (*pro operario*, garantía de condiciones más beneficiosas, garantía de que no habrá modificaciones onerosas de sus condiciones de trabajo, etc.).

Como contrapartida el personal laboral, a diferencia del personal funcionario de carrera, puede ver su plaza amortizada con la consiguiente extinción de su relación laboral; además, si el despido es improcedente o no justificado, como regla general la Administración podrá indemnizar y cerrar el paso al retorno del trabajador.



## CAPÍTULO QUINTO. TITULACIONES

## CAPÍTULO QUINTO. TITULACIONES

### I. LA SENDA DE BOLONIA

#### 5.1.1 El origen del nuevo modelo

El Espacio Europeo de Educación Superior constituye el proyecto de armonización de la educación superior en Europa, que recoge el deseo de dotarnos de un área universitaria común donde los sistemas educativos de cada país sean comparables, donde estudiantes y profesores circulen libremente, y que sea un polo de atracción de estudiantes de todas las partes del mundo para hacer de Europa un referente internacional en lo que a educación superior se refiere.

La Declaración de Bolonia, suscrita en 1999 por 30 estados europeos, sentó las bases para la construcción de un Espacio Europeo de Educación Superior conforme a unos principios de calidad, movilidad, diversidad y competitividad.

Desde entonces, al llamado **Proceso de Bolonia**, se han incorporado casi 50 países que han ido adaptando paulatinamente su normativa y sus sistemas de enseñanzas universitarios a la consecución de estos principios.

La finalidad última es conseguir de los alumnos:

- El reconocimiento extra-académico de los estudios cursados en el EEES a efectos de trabajo. Para este fin sirve la conocida técnica de la homologación.
- El reconocimiento intraacadémico, o transferencia y acumulación de estudios cursados en otra Universidad. A este fin, sirven las técnicas de la convalidación y la adaptación.

#### 5.1.2 Pasos

El primer paso fue la creación del denominado «Suplemento Europeo al Título» (**SET**) -regulado en el Real Decreto 1044/2003- que suponía un documento normalizado con información sobre estudios cursados y el

expediente del alumno, para así facilitar la movilidad y permeabilidad de estudiantes en Europa.

El segundo paso fue el establecimiento de un sistema de transferencia y acumulación de créditos (*European Credit Transfer System*, ECTS). La clave es el denominado «crédito europeo» (**ECTS**), una unidad académica que rompe con la concepción tradicional de los «créditos» (basada en horas de docencia) hacia una especie de unidad de esfuerzo académico (basada en la superación de materias). Junto a ello, se introduce un nuevo sistema de calificación de los alumnos que abandona la vieja calificación nominal (sobresaliente, notable, etc.) por una calificación numérica (de 0 a 10).

En suma, el ECTS es la medida del haber académico que representa la cantidad de trabajo que el estudiante necesita para alcanzar los objetivos de formación, superando las materias que integran los planes de estudio conducentes a una titulación universitaria, y que se cuantifica en unas 25 horas de trabajo.

El tercer hito viene dado por el Reglamento de Ordenación de Enseñanzas Universitarias (Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, modificado por Real Decreto 861/2010, de 2 de julio), que establece las bases necesarias para que las Universidades españolas se incorporen plenamente al Espacio Europeo de Educación Superior, más conocido como Proceso de Bolonia.

La nueva ordenación gira en torno a los siguientes ejes:

- A) La sustitución de las licenciaturas y diplomaturas por las nuevas enseñanzas de grado y máster.
- B) El diseño de las titulaciones por parte de las Universidades.
- C) El establecimiento de unos sistemas de garantía que acrediten periódicamente la calidad de las enseñanzas.

## II. LA NUEVA ESTRUCTURA DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN ESPAÑA EN TRES NIVELES: GRADO, MÁSTER Y DOCTORADO

5.2.1 Estas enseñanzas se están implantando progresivamente desde el curso 2008-2009, a la vez que se van extinguiendo las actuales titulaciones, de tal modo que en principio para el curso académico 2010-2011 no podrían haberse ofertado plazas de nuevo ingreso en primer curso para las titulaciones de licenciado, diplomado, arquitecto, ingeniero, arquitecto técnico e ingeniero técnico. Asimismo, hay que resaltar que los estudiantes que hayan obtenido sus títulos por el actual sistema no se verán afectados por esta normativa: «Los títulos universitarios oficiales obtenidos conforme a planes de estudios anteriores a la entrada en vigor del presente Real Decreto mantendrán todos sus efectos académicos y, en su caso, profesionales».

### A) Grado

Los estudios de grado son el primer nivel de enseñanza de la nueva ordenación universitaria, a los que se accede con el título de bachiller o equivalente y la superación de la prueba de acceso a la Universidad (selectividad). Estos estudios tienen una duración de cuatro años, equivalente a la suma de 240 créditos europeos (ECTS) y culminan con la elaboración de un trabajo de fin de grado de una extensión mínima de seis y máxima de 30 créditos (incluidos en los 240). La excepción en este caso son los estudios de arquitectura y medicina, que al estar regulados por una Directiva europea tienen una duración de 300 créditos ECTS (cinco años).

Tales títulos de graduado se adscriben a una rama del conocimiento: artes y humanidades, ciencias, ciencias de la salud, ciencias sociales y jurídicas o ingeniería y arquitectura.

Los planes de estudio de cada titulación contienen como mínimo 60 créditos de formación básica en el período inicial (los dos primeros años), de los que al menos 36 están vinculados a las materias básicas establecidas para la rama de conocimiento en la que está adscrito el título. Estos 60 créditos serán reconocidos en el caso de querer acceder a otra titulación de la misma rama.

### B) Máster

Una vez concluidos los estudios de grado, el estudiante tiene dos opciones: incorporarse al mundo laboral o continuar con una formación especializada complementaria a su título de graduado: es decir, con los estudios de máster.

El máster tiene una duración de 1 o 2 años (60 o 120 ECTS) y puede ser de tipo profesional (que le prepara para ejercer una profesión) o de investigación (que le prepara para el doctorado). Las enseñanzas de máster concluyen con la elaboración y defensa oral pública de un trabajo de fin de máster que debe tener una extensión mínima de 6 créditos y máxima de 30.

### C) Doctorado

Las enseñanzas de doctorado tienen como finalidad la formación avanzada del estudiante en las técnicas de investigación y comprenden dos períodos: uno de formación y otro de investigación organizado, que incluirá la elaboración y presentación de la correspondiente tesis doctoral. Al conjunto de estas enseñanzas se le denomina Programa de doctorado. Los programas de doctorado conducentes a la obtención del título oficial de doctor deberán ser verificados por el Consejo de Universidades y autorizados por las correspondientes comunidades autónomas. Su regulación se detalla en el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, ya que la LOU encomienda al Gobierno su regulación, previo informe del Consejo de Universidades.

Hay que tener presente que la condición de doctor es sumamente relevante en el ámbito universitario pues comporta la presunción de plena capacidad investigadora además de facilitar el acceso a cuerpos docentes o cargos universitarios.

Para acceder a los estudios de doctorado se debe estar en posesión de un título de graduado y de un título de Máster Universitario español, o su equivalente expedido por una institución de educación superior del Espacio Europeo de Educación Superior. También pueden acceder a los estudios de doctorado los estudiantes que posean un título de graduado con una duración mínima de 300 créditos, de los que al menos 60 correspondan con uno o varios másteres universitarios.

Con carácter general, la duración de los estudios de doctorado será de un máximo de tres años, a tiempo completo, a contar desde la admisión del doctorando al programa hasta la presentación de la tesis doctoral. Por ello, la tesis doctoral consistirá en un trabajo original de investigación elaborado por el candidato en cualquier campo del conocimiento. La tesis debe capacitar al doctorando para el trabajo autónomo en el ámbito de la I+D+i (Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica) y debe contar con un Director de tesis.

Las Universidades podrán crear escuelas de doctorado.

5.2.2 Las Universidades diseñan y proponen los planes de estudios de acuerdo a sus recursos e intereses. De este modo, se facilita la especialización de las Universidades y su adaptación a las necesidades y opciones formativas de sus estudiantes.

En el diseño de las titulaciones las Universidades han de ser meticulosas, ya que no se debe aportar una mera descripción de los contenidos, sino que para su aprobación las instituciones universitarias tienen que aportar a cada título elementos como justificación, objetivos, admisión de estudiantes, contenidos, planificación, recursos, resultados previstos y los sistemas específicos de garantía de calidad.

### III. LA IMPLANTACIÓN DE LOS PLANES DE ESTUDIOS

5.3.1 El **procedimiento de elaboración** e implantación de planes de estudios pasa por las siguientes etapas:

1º El Gobierno establece qué títulos tiene carácter oficial y las directrices generales de los planes de estudios (por ejemplo, Grado en Derecho, y como directrices extremas tales como su duración, determinadas asignaturas troncales, etc.).

2º La autorización de la Comunidad Autónoma para impartir las enseñanzas (no olvidemos que la Comunidad Autónoma paga, y tiene que financiar centros y pagar profesorado). Se trata de una autorización formal, un mero «pistoletazo de salida» para que la Universidad comience a hacer gestiones para dotarse de un plan de estudios que se aplicará en la futura titulación.

3º La elaboración del plan de estudios por la Universidad, promoviéndose un debate en la comunidad académica, con participación de los sectores implicados.

4º La remisión por la Universidad del plan de estudios al Consejo de Universidades (este «verifica» o compara el plan universitario con las directrices generales del Gobierno).

5º Aprobación por el Gobierno del carácter oficial del título en cuestión expedido por esa Universidad concreta. Con carácter previo, tendrá que facilitar el trámite de audiencia al Colegio Profesional que pueda verse afectado por el futuro plan de estudios.

6º Publicación en los boletines.

5.3.2 Es un procedimiento lento y largo, de importantísimas consecuencias. En primer lugar, se ampliará la oferta de titulaciones de una Universidad concreta. En segundo lugar, si hay una nueva titulación y dado que el mercado de alumnos es limitado, la misma competirá con otras titulaciones de la misma Universidad, así como con la oferta de otras Universidades próximas. En tercer lugar, el mapa de categorías y dotaciones de profesorado se verá afectado por la necesaria reordenación de responsabilidades, que generará nuevas plazas, promociones o reconversión de las existentes. Y por último, también habrá que acometer la infraestructura de Centros, Departamentos y aulas que soporte el funcionamiento de la nueva titulación y el plan de estudios que incorpora.

De ahí que la pieza clave es el seguimiento de tales planes de estudios y sus resultados. Por ello, antes del transcurso de seis años a contar desde la fecha de su verificación inicial o desde la de su última acreditación, los títulos universitarios oficiales de grado y doctorado deberán someterse a la **renovación de su acreditación** (los de máster, antes de cuatro años).

El éxito de la labor de verificación por el Consejo de Universidades y del sistema educativo radica en la seriedad de la evaluación de las titulaciones, y para ello nada mejor que contar con órganos independientes y estándares europeos.

Para ello están la **Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación** (ANECA) y los órganos de evaluación que la ley de las comunidades autónomas determinen y que cumplan con los criterios y estándares de calidad establecidos por la Comisión Europea, mediante la superación de una evaluación externa que les permita ser miembros de pleno derecho de la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (*European Association for Quality Assurance in Higher Education*) y estar inscritas en el Registro Europeo de Agencias de Calidad (EQAR), que establecerán conjuntamente los protocolos de evaluación necesarios para la verificación y acreditación de acuerdo con estándares internacionales de calidad y conforme a lo dispuesto en este Real Decreto.

### 5.3.3 Sistemas de garantía de calidad

La autonomía que poseen las Universidades en el diseño del título se combina con un mecanismo de evaluación y acreditación denominado sistema de garantía de calidad, que lleva a cabo el Consejo de Universidades y la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA).

De este modo, cada vez que las Universidades elaboran el plan de estudios de una titulación, lo remiten para su verificación al Consejo de Universidades que, en el caso de que existiera alguna deficiencia, lo devuelve a la Universidad para que realice las modificaciones oportunas.

Posteriormente el Consejo de Universidades remite el plan de estudios a ANECA, que se encarga de la evaluación; este proceso es realizado por una comisión de expertos del ámbito académico y profesional del título correspondiente. Una vez evaluado el plan de estudios, ANECA emite un informe de evaluación favorable o desfavorable y lo remite nuevamente al Consejo de Universidades que se encarga de la resolución final.

Por otra parte, este sistema garantiza la continuidad de la calidad de los planes de estudios, ya que los títulos inscritos deben someterse a un procedimiento de evaluación cada 6 años (desde el inicio de su implantación, con el fin de renovar su acreditación).

### 5.3.4 Denominación de las titulaciones

Cursados con éxito los diferentes estudios, pueden alcanzarse las siguientes titulaciones:

- A) **Grado:** al finalizar los estudios de grado, el estudiante obtiene el título de graduado cuya denominación es «Graduado en T (nombre del título) por la Universidad U (nombre de la Universidad que expide el título)».
- B) **Máster:** la denominación de los títulos de máster es «Máster universitario en T (nombre del título) por la Universidad U (nombre de la Universidad)».
- C) **Doctorado:** los estudiantes que cursen los programas de doctorado obtendrán la titulación de «Doctor por la Universidad U (Universidad que expide el título)». Además, podrá incluir la mención «Doctor europeo» siempre que cumpla distintos requisitos.

5.3.5 La comunicación, complemento y relación entre asignaturas de distinto origen da lugar a las técnicas de adaptación, convalidación e incorporación de créditos. Veamos las diferencias entre ellas:

- A) La **convalidación** es el proceso académico-administrativo por el que, a solicitud de un alumno, se incorpora a su expediente una o más asignaturas que se consideran equivalentes en contenido y carga lectiva con asignaturas superadas en otros estudios universitarios (oficiales), o en los mismos si se trata de enseñanzas extranjeras.
- B) La **adaptación** es el proceso administrativo que, a solicitud de un alumno, incorpora a su expediente las materias, asignaturas o créditos ya superados en estudios conducentes a la misma titulación oficial.
- C) La **incorporación de créditos** supone la aplicación al expediente de una determinada titulación del alumno, con el carácter de libre elección y con su calificación de origen, los créditos superados o reconocidos en los mismos o en otros estudios, siempre que no sean convalidables por troncales, obligatorias u optativas.



CAPÍTULO  
SEXTO.  
LA INVESTIGACIÓN



## CAPÍTULO SEXTO. LA INVESTIGACIÓN

### I. CONCEPTOS

6. 1.1 La investigación es definida por el *Manual de Frascati* (única guía internacional aprobada por expertos sobre la normalización de datos estadísticos, acreditada en 1963 en esa ciudad italiana) y define la I+D como «El trabajo creativo llevado a cabo sistemáticamente con el fin de aumentar el conocimiento, incluyendo el conocimiento del hombre, de la cultura y de la sociedad, y la utilización de ese bagaje de conocimientos para idear nuevas aplicaciones».

El término engloba tres actividades: investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental.

- a) La **investigación básica** consiste en trabajos experimentales o teóricos que se emprenden fundamentalmente para obtener nuevos conocimientos acerca de los fundamentos de fenómenos y hechos observables, sin pensar en darles ninguna aplicación o utilización determinada.
- b) La **investigación aplicada** consiste también en trabajos originales realizados para adquirir nuevos conocimientos; sin embargo, está dirigida fundamentalmente hacia un objetivo práctico específico.
- c) El **desarrollo experimental** consiste en trabajos sistemáticos basados en los conocimientos existentes, derivados de la investigación y/o la experiencia práctica, dirigidos a la producción de nuevos materiales, productos o dispositivos, al establecimiento de nuevos procesos, sistemas y servicios, o a la mejora sustancial de los ya existentes.

Moderna y coloquialmente se distinguen cuatro actividades en las que se subdivide la I+D; en lo que respecta a su relación con su aplicabilidad la I+D se puede subdividir en:

#### A- Investigación de ciencia básica

Persigue conseguir resultados y experiencias, sin aspirar a una utilidad práctica inmediata. Se trata de extender las fronteras del conocimiento, a base de elaborar, analizar, diseñar y comprobar teorías e hipótesis de leyes o explicaciones de conductas. Dado que los resultados de esta actividad a menudo no puede protegerse o utilizarse, no suele darse en el sector privado, sino más bien en Universidades u otras instituciones de investigación.

#### B- Desarrollo tecnológico

El desarrollo tecnológico se ocupa de la obtención y desarrollo de conocimiento y capacidades cuya meta es la solución de problemas prácticos con ayuda de la técnica. Para ello, se sirve de los resultados de la investigación de ciencia básica, y del conocimiento orientado a la aplicación, utilizando experiencias prácticas.

#### C- Predesarrollo

El pre-desarrollo es la preparación del desarrollo en serie del producto orientado al mercado. Se comprueba si las nuevas tecnologías pueden implementarse en productos y procesos. El pre-desarrollo tiene como meta mitigar los riesgos de los proyectos que desarrollan para la producción en serie. Su campo es el ensayo.

#### D- Desarrollo de productos y procesos

En esta última fase se transforman todos los potenciales creados hasta entonces (conocimiento, capacidad, procesos, prototipos) en productos concretos que se pueden colocar en el mercado. La meta es introducir en el mercado un producto nuevo, mejorado o una nueva funcionalidad.

Las dos primeras fases suelen ser las eminentemente universitarias, en el plano del conocimiento, y las dos últimas fases suelen centrarse en la colaboración entre la Universidad y la empresa y se mueven en el plano de la realidad.

6.1.2 La investigación se desarrolla por el profesorado. Hay que tener presente que la plena capacidad investigadora se anuda a la condición de doctor; tras superar un trabajo original de investigación ante un tribunal

formado por doctores, si es valorado positivamente, se abren las puertas al «novicio» para ser miembro de la comunidad investigadora.

## II. LOS CONTRATOS DE INVESTIGACIÓN

6.2.3 La proyección de la investigación hacia el exterior tiene lugar a través de los denominados contratos de investigación (artículo 83 LORU).

Se trata de un mecanismo que permite que la Universidad contrate sus servicios investigadores para atender la demanda exterior de empresas, fundaciones y otras Administraciones Públicas.

Son **contratos de naturaleza privada** en los que la parte contratante que presta el servicio investigador es la Universidad, aunque quien figura en el contrato (por cuenta de aquella) es un órgano de contratación atípico: un Departamento, un Instituto universitario o incluso un profesor.

Los contratos de investigación son la «niña bonita» de las Universidades por sus notables efectos positivos: benefician a la Universidad, al profesorado, al personal colaborador y a las empresas privadas y cumplen una función polivalente:

- a) Ofrecen una pauta real y cuantificable de evaluación de la productividad investigadora de la Universidad.
- b) Contribuyen decisivamente a la financiación externa de las Universidades públicas.
- c) Proporcionan ingresos suplementarios para el profesorado, además de las retribuciones ordinarias.
- d) Facilitan el acceso de las empresas privadas a los servicios investigadores universitarios.
- e) Permiten la incorporación de becarios e investigadores a proyectos concretos, posibilitando su formación en un entorno investigador.

f) Rentabilizan y optimizan los recursos humanos e investigadores de la Universidad, desplazando los recursos ociosos a favor de los realmente productivos y necesarios.

Su celebración requiere la autorización de la Universidad. Normalmente, la cuantía del contrato determina la responsabilidad de su firma. Así, suele atribuirse al propio profesor, por ejemplo, hasta el sueldo bruto anual de un Catedrático de Universidad a tiempo completo), al Director del Departamento o Instituto, hasta “x” veces la cifra anterior, o al Rector cuando se supera ese importe o cuando exige contratación de personal.

La ejecución de un contrato de investigación comporta gastos para la Universidad, tanto directos (remuneración del investigador o de los becarios necesarios), como indirectos (mantenimiento, limpieza, calefacción, etc.). Sin embargo, por lo general solo son considerados los costes variables del contrato (materiales, desplazamientos, etc.), aunque no todos los que debería (teléfono, uso de equipos, etc.). Una correcta determinación del coste del proyecto o contrato de investigación podría demostrar que en ocasiones se incurre en *dumping* (en un precio inferior al de mercado que caería en competencia desleal con el sector privado). Más aún, una Universidad que no efectúe una correcta imputación de costes y oferte productos investigadores o formativos a bajo precio, probablemente está falseando la competencia a expensas de otras Universidades más rigurosas en su contabilidad y control.

Además del precio percibido como contraprestación por los servicios investigadores, la Universidad conservará la titularidad de las invenciones realizadas por el profesor a consecuencia de su función investigadora.

El modelo de gestión administrativa de los contratos de investigación queda en manos de cada Universidad. El abanico de opciones abarca desde la gestión directa mediante servicios administrativos hasta la gestión indirecta a través de organismos dotados de personalidad jurídica (OTRI, fundaciones, centros tecnológicos, etc.).



CAPÍTULO  
SÉPTIMO.  
ESTRUCTURAS  
AUXILIARES:  
FUNDACIONES;  
SOCIEDADES Y  
OTROS ENTES

**CAPÍTULO SÉPTIMO**  
**ESTRUCTURAS AUXILIARES:**  
**FUNDACIONES, SOCIEDADES Y OTROS ENTES**

I. EL RETO DE LA DESBUROCRATIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

7.1.1. El punto de partida para situar las posibilidades organizativas de la Universidad para acometer con éxito la optimización de sus recursos educativos, de investigación y su penetración en el mercado, así como satisfacer las demandas de la comunidad universitaria. Ahora bien, existe un núcleo reservado a la prestación directa por la Universidad, por sus órganos de gobierno y gestión, y que se refiere a las funciones de autoridad pública y vinculadas al servicio público educativo, tales como la organización de las titulaciones, la impartición de la docencia y la evaluación académica, aspectos todos ellos que no admiten su prestación por entidades instrumentales de la Universidad.

7.1.2 Sin embargo, **la Universidad pública en España tiene naturaleza de Administración Pública**, cuenta con personalidad jurídica propia y, por ello, no puede quedar en peor posición que una empresa privada a la hora de crear entes instrumentales. Así, las Universidades pueden contar con los «tentáculos» de diversos órganos y organismos, todos ellos bajo la supervisión y control universitario, pero con amplia autonomía funcional y organizativa.

7.1.3 El campo abonado para tal diversificación de entidades instrumentales de la Universidad es el de la comercialización de servicios complementarios (por ejemplo, servicios culturales o de deportes, cursos de extensión universitaria, *marketing* de la institución, etc.). Un ejemplo es la Universidad de Salamanca, que cuenta con la sociedad *Mercatus* para la gestión de sus logotipos, emblemas y distintivos universitarios, y en general la inmensa mayoría de las Universidades se sirven de sociedades mercantiles instrumentales para comercializar las publicaciones de sus trabajos de investigación en condiciones competitivas con el sector privado.

7.1.4 Pero el ámbito donde se intenta impulsar la creación de entidades instrumentales para optimizar los resultados, es el investigador. Normalmente, el profesor de Universidad presenta una vertiente docente y otra investigadora. En este ámbito investigador desarrolla con arreglo a la libertad de investigación sus trabajos, contando con el material universitario (bibliotecas, laboratorios, informática, etc.) y tal actividad en ocasiones se manifiesta en la denominada investigación básica (sin proyección inmediata en resultados aplicables), en investigación estratégica (con viabilidad práctica a medio plazo) o en investigación aplicada (que responde al reto de problemas concretos). Pues bien, tal investigación estratégica o aplicada no solo supone grandes dosis de satisfacción para el investigador (el «sacerdocio» de la ciencia) y el aplauso social (el conocimiento es progreso), sino que puede reportar beneficios económicos para la Universidad (el «mercader» bajo la bata del investigador).

En consecuencia, se hace preciso en ocasiones liberar al investigador de cortapisas burocráticas para su labor y, una vez obtenidos resultados, facilitar su comercialización. De tales ingresos económicos, una parte deberá compensar al investigador para su estímulo y otra destinarse a la institución universitaria que la ha hecho posible.

7.1.5 De ahí, que la LOU (artículo 2.2) atribuye a la autonomía universitaria la capacidad de «La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia». Se deriva una habilitación expresa y genérica para que la Universidad pueda acudir a los entes instrumentales que el ordenamiento jurídico permite a los sujetos privados, sin otro límite que los requisitos establecidos por la legislación específica de cada modalidad.

7.1.6 En particular, la legislación insiste en que la Universidad está al servicio de la innovación y el desarrollo, facilitando que el profesor universitario pueda participar en empresas de base tecnológica y obtener beneficios económicos que le estimulen. Junto a los «contratos de investigación» (que suponen una puntual colaboración entre empresa y Universidad para la investigación), si existe una fructífera línea de productividad investigadora con vocación de estabilidad temporal, la LOU contempla incluso que la Universidad promueva la creación de fundaciones y otras personas jurídicas contando, eso sí, con la aprobación del

Consejo Social, ya que al fin y al cabo son los presupuestos de la Universidad los que deberán atender las dotaciones para crear esa nueva persona jurídica.

## II. LA CAPACIDAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS INVESTIGADORES

7.2.1 Hasta ahí lo que el legislador general ha dispuesto sobre la capacidad organizativa de las Universidades, sin que la legislación autonómica pueda establecer cortapisa, menoscabo o límite a tal potestad de autoorganización, sin perjuicio de los controles de mera legalidad presupuestaria o contable que dispongan las leyes autonómicas.

7.2.2 Por tanto, constituye una **decisión de Gobierno Universitario la opción por el modelo de gestión de los servicios de investigación**, teniendo disponible un amplio «menú» a la vista que arranca de la simple gestión directa (servicio de investigación), la gestión mediante órgano desconcentrado (OTRIS o similares), la creación de fundaciones, la creación de sociedades mercantiles o agrupaciones de interés económico, la creación de consorcios participados, o incluso la encomienda de gestión a otra entidad u Administración Pública. A la hora de optar por una u otra fórmula, hemos de señalar que no existe una libertad omnímoda, sino que el imperativo constitucional de eficacia y asignación austera de recursos, unido al respeto al bloque de legalidad universitaria, ha de llevar a adoptar la decisión mediante el previo estudio de necesidades, perspectivas, costes y expectativas. En esta materia, los errores se pagan en términos de duplicidad de órganos, plantillas, costes inerciales, ineficacia o desorientación de investigadores.

7.2.3. La **gestión directa** de la investigación ha sido el modelo tradicional, propio de tiempos de modestia en resultados y objetivos, caracterizado por la existencia de un servicio de investigación o denominación similar que llevaba el peso de la gestión y con el efecto de la imputación de sus actos a la persona jurídico-pública «Universidad». Las críticas a este modelo han versado habitualmente sobre la burocratización de la gestión, el enrrocamiento de la actividad investigadora, la falta de competitividad

con laboratorios y centros de investigación privados y, en definitiva, que el precio del control riguroso era una rigidez incómoda y desalentadora para la comunidad investigadora y para el mercado.

7.2.4 Un paso adelante se dio con la creación de **órganos desconcentrados**, que partiendo de una denominación específica y ajena a la estructura común burocrática (agencias u oficinas), pretendía apostar por un modelo especializado y adaptado a las exigencias de gestión de la investigación. Sin embargo, la imputación de su voluntad a la Universidad se mantenía y, a pesar de las generosas delegaciones o atribuciones competenciales por parte de los órganos de gobierno universitarios, la gestión investigadora comportó avances más formales que sustanciales.

## III. LOS ENTES DESCENTRALIZADOS PARA PROMOVER LA INVESTIGACIÓN

7.3.1 La figura de las **fundaciones** no es ajena a las Universidades ya que el origen institucional remoto de estas radicaba en la fundación regia o papal, como establecimiento separado para dar soporte a la comunidad que formaba el Estudio General. Sin embargo, en los años 70 las Universidades inspiradas en el modelo americano comienzan a establecer fundaciones con la vocación de captar fondos y mecenazgo. Así, en 1973 se constituye la fundación Universidad-Empresa de Madrid, seguida por la creada en 1.979 en la Universidad del País Vasco, y luego con una contagiosa proliferación de entidades similares en las restantes Universidades, pudiendo distinguirse en el panorama varios subtipos de fundaciones en el ámbito universitario. Hoy en día cuentan con el amparo y refuerzo que supuso la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, al reconocer expresamente a las personas jurídico-públicas la capacidad fundacional.

Desde la perspectiva de los fines se distinguen las fundaciones generales (que intervienen en actividades investigadoras, entre otros cometidos universitarios) y aquellas otras fundaciones específicamente creadas para la finalidad de gestión investigadora, captación de fondos y promoción de sus resultados.

Desde la perspectiva de su creación, se distinguen fundaciones de exclusiva creación universitaria y fundaciones de creación compartida con otros entes públicos y privados. En todo caso, las fundaciones dan entrada en su órganos de gobierno, junto a representantes genuinamente universitarios, a patronos representativos de entidades relevantes en el mundo empresarial, cultural o investigador.

La ventaja primigenia de una fundación radica en su régimen de derecho privado, en cuanto a toma de decisiones, gestión administrativa y económica, y selección y/o gestión del personal, con la consiguiente liberación del bloque de legalidad propio de la Administración Pública. Ello comporta celeridad y competitividad. Una ventaja secundaria es la existencia de beneficios fiscales derivados de su condición de entidad sin ánimo de lucro (y decimos secundaria, porque la Universidad es titular de idénticos o mejores beneficios fiscales).

Los inconvenientes son precisamente los derivados de esa libertad de maniobra, ya que se debilitan los controles de legalidad y eficacia al actuar la fundación autopropulsada por la voluntad de sus propios órganos de gobierno y sin contar con las ataduras o interferencias de los órganos universitarios. Ello no quiere decir que no existan controles, y en distintos planos.

En primer lugar, el régimen contractual o de selección de personal que establezcan las leyes autonómicas, bien en materia universitaria o sectoriales sobre la hacienda, que suelen extender ciertas obligaciones propias de la Administración Pública tales como la publicidad y la concurrencia contractual a las fundaciones (el silencio legal, tanto autonómico, como de la Ley General Presupuestaria, no autoriza a presumir tales excepciones al régimen jurídico-privado postulado por la legislación general de fundaciones); en segundo lugar, las reglas y límites establecidos por el acuerdo de creación de la fundación y por sus propios estatutos; en tercer lugar, las condiciones fijadas por los órganos universitarios al encomendar la gestión de los servicios investigadores o autorizar la participación de sus investigadores; y, en cuarto lugar, la intervención del Protectorado, órgano externo que pertenece a la Administración estatal o autonómica y que se reserva el control de las cuentas y actos de disposición de la fundación (si bien es un control pasivo al contemplarse un mecanismo de silencio positivo).

7.3.2 Las **sociedades mercantiles** (anónimas o limitadas) pueden crearse por la Universidad al igual que por cualquier otra entidad pública o privada, o por pluralidad de personas físicas. Las ventajas de su creación son el sometimiento pleno y sin fisuras al régimen jurídico privado (en particular, permite eludir la rigidez de la contratación administrativa mediante el solo requisito de la publicidad y concurrencia), y los inconvenientes son los derivados de un régimen pleno de derecho privado: la ausencia de beneficios fiscales al perseguir ánimo de lucro, y que tal entidad corre el riesgo de actuar con vida propia hacia fines distintos y distantes de los que inspiraron su creación.

7.3.3 Una variante de moda son las llamadas **empresas spin-off** o sociedades mercantiles creadas y/o participadas por la Universidad o apoyadas institucionalmente por esta para la explotación de los resultados de investigación universitaria. Es notoria la referencia mundial de las acciones emprendidas por la Stanford University y la Berkley University, en California, para impulsar las *spin-off's* y que se han plasmado en Silicon Valley.

En el ámbito español, se trata de que si la Universidad cree en la rentabilidad económica o social de sus innovaciones, productos o tecnologías, pueda acometer su explotación por sí misma, sin necesidad de dejar en manos privadas la obtención del lucro de gestión derivado de su explotación. No estamos ante un tipo de sociedad mercantil, sino únicamente ante una sociedad mercantil ordinaria cualificada por su objeto. La Universidad, a la hora de crearla, ha de dar respuesta a varias cuestiones: en primer lugar, externalizar y objetivar la evaluación de su viabilidad ya que el investigador como «padre» de la criatura cree en el futuro más venturoso para ella; en segundo lugar, definir los medios económicos, patrimoniales y personales que pueden incorporarse a la gestión de tal sociedad y tras la creación de la entidad, celebrar un convenio entre Universidad y entidad o bien un contrato que discipline sus relaciones; en tercer lugar, y esta es la cuestión más espinosa, ha de afrontarse cómo compensar o incentivar al investigador o equipo cuyo resultado investigador se coloca en el mercado; aquí lo adecuado será celebrar un contrato de investigación entre entidad *spin-off* y Universidad, y en el que participarán los investigadores con arreglo a las normas y criterios fijados por los estatutos.

Las más recientes modificaciones legales pretenden facilitar que el investigador universitario pueda suspender su relación con la Universidad

y, gracias a una excedencia temporal, prestar servicios investigadores desde fuera de la institución con absoluta libertad de trámites burocráticos y sin límites de retribuciones por su labor (se someterá a los dictados del mercado).

7.3.4 Dentro de las *spin-off*, y como modalidad emprendedora, figuran las **incubadoras de empresas de base tecnológica**. Su objetivo es el apoyo durante el nacimiento y la primera etapa de vida de nuevas empresas, con la única condición de estar basadas en el conocimiento entendido como tecnología. Suelen crearse para apoyar iniciativas de alumnos recién titulados o proyectos de becarios y, tras el despegue inicial, con o sin personalidad jurídica empresarial propia (ya que esta modalidad no reviste carácter uniforme, sino que presenta infinidad de matices según la implicación de los estudiantes, las Universidades y las empresas, abarcando todo tipo de organización: desde integración en la propia Universidad, hasta empresas societarias por cuenta y en nombre de la Universidad, incluso sociedades de capital riesgo). Una vez constatada su viabilidad, suele desvincularse de la Universidad matriz según disponga la normativa que amparó su generación.

7.3.5 La figura del **consorcio** admite una doble funcionalidad. Por un lado, como estructura simple, u órgano mixto, creado por la Universidad mediante un convenio con otra Universidad u ente público, y que carecerá de personalidad jurídica propia y, por tanto, de personalidad o patrimonio separados. El soporte o personalidad jurídica para el desarrollo de su actuación será el que le presten los entes partícipes del mismo, ya que normalmente uno de estos actúa en nombre y por cuenta del consorcio. Y por otro lado, como estructura compleja, o como persona jurídico-pública, creada igualmente por la Universidad mediante convenio al amparo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El modelo consorcial se presenta especialmente adecuado cuando varias Administraciones Públicas pretenden efectuar sustanciosas aportaciones a un proyecto investigador o de explotación de resultados, y todas ellas, en mayor o menor grado, desean participar en la dirección y gestión de la iniciativa durante la duración del proyecto conjunto.

7.3.6 La creación de **asociaciones** en las que participan los investigadores como asociados, junto a la Universidad u otras entidades, con la finalidad de intervenir en el mercado mediante el desarrollo de actividades investigadoras, constituye una utilización abusiva de tal figura. Tal entidad asociativa no garantiza su control por los asociados fundadores (ya que ha de contar con requisitos objetivos y abiertos a admisiones de nuevos socios distintos de los promotores); asimismo, no cuenta con beneficios fiscales propios de la Universidad o las fundaciones y sí con las cargas fiscales propias del desarrollo de la actividad económica; por último, la responsabilidad por su actividad será del patrimonio de la asociación y subsidiaria del patrimonio personal de los asociados. Por tanto, el ámbito propio de tales asociaciones sería el del fomento de la investigación (pero no el de intervenir en el mercado).

7.3.7 Los **centros tecnológicos** son entidades privadas, sin ánimo de lucro (y normalmente de naturaleza consorcial, asociativa o fundacional) que realizan actividades de I+D a través de convenios de colaboración entre la Universidad y las comunidades autónomas, proporcionando sus servicios técnicos a las empresas e industrias, y siendo beneficiarios de las subvenciones autonómicas, estatales o comunitarias. Usualmente alojan empresas de alto contenido tecnológico proporcionando instalaciones y una serie de servicios de alta tecnología, tales como redes de comunicaciones avanzadas y creando un entorno propicio para el desarrollo de actividades *spin-off*.

7.3.8 La **encomienda de gestión**, al amparo del artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común permite encomendar la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios (por ejemplo, gestión de patentes o servicios burocráticos de gestión de la investigación) a otros órganos universitarios o de otra Administración Pública por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño. La encomienda de gestión cuando opera desde la Universidad hacia sus propias entidades se consume con un acuerdo de atribución del cometido, y cuando opera desde la Universidad hacia otras Administraciones precisa formalizarse en un convenio.

#### IV. LA RELACIÓN ENTRE LOS INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN Y LA UNIVERSIDAD MATRIZ

7.4.1 Las figuras instrumentales expuestas admiten **relaciones de mayor o menor intensidad** con la Universidad matriz. Es posible hablar de relaciones de subordinación (la fundación crea una sociedad mercantil, o esta crea aquella), coordinación (las fundaciones, consorcios y sociedades celebran convenios de colaboración) o yuxtaposición (solapamiento entre la Universidad a través de la OTRI y de la fundación para gestión de la investigación). En suma, un *holding* de entidades que forma un pequeño universo, cuyo centro solar que vivifica y da sentido radica en la Universidad matriz.

7.4.2 El instrumento necesario que permite el control y autorización del flujo de recursos humanos y materiales entre la Universidad y el ente descentralizado es la existencia de un **convenio regulador entre ambos** que contemple el alcance de tales relaciones, los actos excepcionales que por su entidad requerirán autorización universitaria, y el destino de las dotaciones en caso de extinción de la entidad. Tal convenio presenta la singularidad de que, formalmente, vincula a dos entidades distintas pero con intereses coincidentes materialmente, e incluso con órganos de gobierno sustancialmente similares.

7.4.3 Un mal común a tales entidades es que las fundaciones y sociedades instrumentales se caracterizan por la celeridad en la adopción de decisiones económicas o de gestión, y en cambio la Universidad se caracteriza por la gran lentitud en su capacidad de reacción frente a la pérdida de rumbo de sus entidades instrumentales.

7.4.4 Los ingenios organizativos no están exentos de voces críticas desde perspectivas sectoriales. Así, un problema frecuente es el de la acusación de competencia desleal procedente de empresas privadas de capital privado que contemplan como compite en la prestación de servicios una fundación o entidad mercantil de capital público contando con generosas líneas de subvenciones o asunción de costes indirectos por la Universidad matriz. Otro problema radica en la autocontratación de la Universidad con sus propias entidades, cuestión viable que no plantea problemas si

aquella es titular mayoritaria de la entidad, pero que obligaría (en supuestos de participación minoritaria o testimonial) a acudir a los procedimientos de contratación pública.

7.4.5 En todas las fórmulas de gestión descentralizada, ya sean fundaciones o sociedades mercantiles, planea la sombra de la llamada doctrina del «**levantamiento del velo**»: cuando el juez se forja la convicción racional de la unidad de gobierno de la entidad matriz y la descentralizada en la persona jurídico-pública universitaria (la Universidad) levanta el velo de la personalidad jurídica interpuesta y elimina los beneficios de la personalidad jurídica separada para imputar las responsabilidades de la gestión económica y de personal a la Universidad matriz. Tal doctrina es excepcional en su apreciación pero constituye una auténtica «espada de Damocles» sobre la Universidad ya que, por ejemplo, una cosa es que la Universidad de hecho asuma el personal o las deudas de la fundación o la sociedad mercantil en «quiebra» técnica, financiera o funcional, y otra muy diferente es que de derecho se vea obligada a tal absorción.

Junto a ello, y para dar respuesta a la «**huida del derecho administrativo**», la doctrina ha acuñado la expresión «persecución del derecho administrativo» para referirse a los intentos de la legislación estatal básica sobre contratos públicos, función pública, patrimonio y presupuestos, o de los vacilantes pasos de la legislación autonómica al integrar tales entidades en el sector público regional, con la aspiración de recortar mínimamente el ámbito de libertad de fundaciones y sociedades mediante la aplicación de principios generales de publicidad y concurrencia o control.

7.4.6 En todo caso, las entidades descentralizadas «en las que las Universidades tengan participación mayoritaria en su capital o fondo patrimonial equivalente» están sometidas a la **obligación de rendir cuentas** en los mismos plazos y procedimientos que las Universidades. Por tanto, a *sensu contrario*, aquellas otras entidades en las que la Universidad no tenga tal participación económica mayoritaria, no están sometidas a la aprobación de cuentas en idéntico régimen que los presupuestos universitarios (y ello con independencia de que la Universidad detente el control efectivo, ya que una cosa es el «la titularidad dominical mayoritaria» y otra muy diferente «el poder directivo y de gestión»). Ahora bien, ello no impide que la legislación del Consejo Social correspondiente o la nor-



mativa del Tribunal de Cuentas u órgano autonómico de control externo extienda su supervisión a tales entidades participadas sin distingo alguno (teniendo presente que, en defecto de habilitación legal expresa, no se presume tal control).



## CAPÍTULO OCTAVO: RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO

## CAPÍTULO OCTAVO. RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO

### I. LA AUTONOMÍA ECONÓMICA

8.1.1 La autonomía universitaria quedaría vacía si las Universidades no dispusieran de una mínima capacidad de gestión en cuanto a sus necesidades económicas y líneas de gasto académico e investigador. Por eso, la LOU reconoce a las Universidades públicas **autonomía económica y financiera** pero, eso sí, dado que son Administraciones Públicas y sostenidas con fondos públicos, están sometidas a la legislación financiera y presupuestaria aplicable al sector público.

8.1.2 El **patrimonio de la Universidad** está constituido por los bienes y derechos de la Universidad: campus, edificios, laboratorios, rentas de sus propiedades, cuentas corrientes, etc. Se excluyen los bienes de patrimonio histórico-artístico que sean de titularidad estatal y que tenga cedidos por otras Administraciones.

Para facilitar su gestión patrimonial la ley efectúa unos valiosos regalos a la Universidad:

- A) De un lado, reconoce a la Universidad exención tributaria para el patrimonio afecto al cumplimiento de sus fines. Asimismo, las Universidades disfrutarán de los mismos beneficios fiscales que las fundaciones.
- B) De otro lado, las actividades de mecenazgo o donación a favor de las Universidades tendrán los beneficios fiscales propios de su entrega a entidad sin ánimo de lucro.
- C) Por último, los bienes vinculados a sus funciones (al servicio público académico o investigador, o para alojar dependencias universitarias) tendrán el carácter de bienes de dominio público, y como tales disfrutarán de unas prerrogativas para su defensa (inembargabilidad: que ni las autoridades administrativas ni los tribunales pueden decretar su privación forzosa y venta para el pago de deudas; inalienabilidad: que no pueden venderse puesto que están al servicio de fines públicos; im-

prescriptibilidad: nadie puede invocar su apropiación durante mucho tiempo para arrogarse la titularidad).

### 8.1.3 La contratación

La Universidad puede celebrar contratos sometidos al derecho privado como cualquier particular, o contratos sujetos a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y que están sometidos a los principios de publicidad y concurrencia, así como de igualdad y transparencia según su entidad objetiva y naturaleza.

Los contratos típicos y más habituales son los contratos de obras (por ejemplo, infraestructuras de centros, oficinas universitarias, etc.), los contratos de suministros (por ejemplo, papelería) y los contratos de servicio público o los contratos de servicios (cafeterías, etc.). En todo caso, interesa destacar los siguientes aspectos:

- a) El gasto que comporta un contrato ha de contar con la correspondiente dotación presupuestaria, conocida como «crédito presupuestario». De no existir, se produce la nulidad de pleno derecho de tal decisión y se generan responsabilidades contables y disciplinarias en el ordenante.
- b) Las operaciones para efectuar un gasto están regladas y cuentan con el oportuno reflejo contable: son la autorización (acto interno en el que el Rector aprueba que se realice un gasto), compromiso (o acto del Rector que acuerda o concierta un gasto por un importe determinado y en relación con un proveedor o beneficiario concreto), reconocimiento y liquidación de obligaciones (acto del Rector por el que se admite una deuda a favor de tercero y con cargo al presupuesto) y pago (operación interna de abono del monto debido).
- c) La factura es la justificación exigible de haberse prestado el servicio y debe ser emitida por el acreedor con arreglo a los requisitos fiscales. Cuando se trata de contratos de exigua cuantía («contratos menores»), la tramitación del expediente se reduce a la aprobación del gasto y a la incorporación de la factura sin promover licitaciones ni constituir mesas de contratación. Normalmente, las Universidades gestionan un fichero de acreedores para poder efectuarles un pago y facilitar el control fiscal y contable del mismo.

## II. EL PRESUPUESTO

8.2.1 El instrumento para la gestión económico-patrimonial es el presupuesto (o previsión de ingresos y gastos para el ejercicio anual).

Dado que las comunidades autónomas son las responsables de la financiación de la mayor parte de los ingresos universitarios (salvo la UNED, que debe ser financiada por el Estado) hay que partir de la subvención que el presupuesto autonómico contemple para cada Universidad pública (la denominada «subvención nominativa»). Normalmente la subvención se fija año a año, aunque es posible la existencia de una programación plurianual y un contrato-programa entre Universidad y Comunidad Autónoma que, básicamente, supone compromisos de resultados universitarios a cambio de financiación.

Otra fuente ordinaria de ingresos públicos son los precios públicos por servicios académicos (las viejas «tasas académicas» que ahora se califican de «precios públicos», puesto que el servicio público universitario no es un monopolio al competir con Universidades privadas y está sujeto al mercado).

Y junto a ello hay que destacar los ingresos procedentes de contratos de investigación (por servicios investigadores a la sociedad y la empresa), que han ido produciendo una brecha entre las Universidades de «corte técnico» y aquellas de «corte literario», ya que los ingresos por contratos de investigación (así como por patentes industriales) son muy superiores a los de éstas.

8.2.2 Finalmente, señalaremos que las Universidades están obligadas a rendir cuentas de su actividad ante el órgano de fiscalización de cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas. No obstante, cada Universidad en uso de su autonomía configura su propio sistema de control interno, que normalmente huye del sistema de intervención previa y apuesta por el control de muestreo, operativo o posterior.



## CAPÍTULO NOVENO. SERVICIOS DE ASISTENCIA UNIVERSITARIA Y EXTENSIÓN CULTURAL

## CAPÍTULO NOVENO. SERVICIOS DE ASISTENCIA UNIVERSITARIA Y EXTENSIÓN CULTURAL

### I. UNIVERSIDAD Y CULTURA

9.1.1 Universidad y Cultura son términos que, si bien no son sinónimos, al menos guardan una **relación de simbiosis**. La Universidad presta servicio a la cultura (no solo a la ciencia) y la cultura penetra en la institución proporcionándole el sustrato desde el que llevar a cabo su misión formativa y orientación investigadora.

La Universidad es comunidad cultural, donde entre profesores, investigadores, personal y alumnos reina la «cultura de la cooperación» (todos *tiran del carro* común), la «cultura de la integración» (el resultado se imputa a la comunidad en su conjunto), la «cultura del respeto» (ya que es un espacio de libertad general, de libertades específicas –cátedra, investigación, crítica, etc.–) y la «cultura de la vanguardia» (es clásica en sus principios, pero moderna en sus planteamientos y retos).

9.1.2 La Universidad es una institución que originariamente canalizó la educación superior a la que posteriormente se le añadieron los servicios investigadores. El tercer anillo competencial son los servicios culturales y de extensión universitaria. Bajo una perspectiva histórica y estructural, se produce la convergencia del modelo napoleónico (formar profesionales o funcionarios) con el modelo alemán Humboldtiano (alta investigación), enriquecido con el modelo hispano (enriquecer la cultura).

9.1.3 El servicio a la cultura no es competencia exclusiva de la Universidad, es una actividad complementaria, accesoria, concurrente y subsidiaria:

- A) Es **actividad complementaria** porque la misma se presta por añadidura a la educación superior y la investigación.
- B) Es **actividad accesoria** ya que la Universidad no tiene por misión institucional la promoción de la cultura sino que es un efecto de su propia misión formativa e investigadora.

C) Es **actividad concurrente**, ya que la misma se presta junto con las Administraciones Públicas que ejercen sus competencias para el fomento de la cultura.

D) Es **actividad subsidiaria**, ya que deben evitarse las duplicidades y de-seconomías de escala, y la Universidad debe complementar allí donde el esfuerzo de las Administraciones Públicas territoriales no sea capaz de llegar.

### II. EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

9.2.1 La denominación acuñada en el ámbito universitario para aquellas prestaciones culturales que van más allá de los cometidos necesarios y obligados de la institución es la de «extensión universitaria». Tal denominación presta cobertura a los más variados servicios universitarios.

La expresión más típica en el caso español son los llamados «**títulos propios**», titulaciones o acreditaciones que se expiden por cada Universidad fuera de los planes oficiales de estudios y que carecen de valor oficial ni nacional. Su valor es el que va implícito en la propia enseñanza, o el que le otorgue el mercado. Así, la denominación es variopinta y abarcaba máster, curso de especialista, jornada, etc. Tras la entrada del Espacio Europeo Superior, el título máster se convierte en titulación oficial.

Además, hay actividades no formativas, como la del servicio de actividades culturales (con proyección hacia la fotografía, teatro, cine o pintura, y a través de la promoción o participación en exposiciones, certámenes, museos y similares), o la del servicio de deportes (que se expresa en la participación en competiciones cuyo ámbito desborda los muros universitarios).

9.2.2 Desde un punto de vista jurídico, hay que tener en cuenta:

- A) La extensión universitaria y servicios culturales pueden proyectarse en cualquier ámbito bajo el principio «lo que no está prohibido, está permitido». La propia libertad de cátedra (que tiene su proyección en la libertad de planteamiento académico), tiene su manifestación en la dimensión institucional en el sentido de que cada Universidad ostenta el señorío para marcar la orientación o proyección cultural de la institución.

B) Toda actividad de extensión universitaria, o cultural, al ser prestada por la Universidad no pierde su vinculación a las determinaciones o límites que impongan los estatutos. Lo habitual suele ser la existencia de una Comisión de Actividades Culturales o de extensión universitaria con capacidad para proponer o desarrollar iniciativas, y la existencia de un Vicerrectorado competente que las impulsa y lidera, y que propone su aprobación al Rector u órgano de gobierno competente.

### III. MODALIDADES DE SERVICIOS CULTURALES UNIVERSITARIOS

9.3.1 Desde un punto de vista finalista, los servicios culturales pueden ser de doble naturaleza:

A) **Endógenos:** se generan por y para la comunidad universitaria. Se trata de los denominados «servicios de asistencia a la comunidad universitaria». Por lo general, no se trata de servicios abiertos a la comunidad civil, sino que tienen como destinatario potencial a los miembros de la comunidad universitaria, bien en su conjunto o bien para alguno de sus estamentos. Es el caso paradigmático de los servicios de archivos y bibliotecas, el servicio de deportes, el servicio de informática, el servicio de medios audiovisuales o el servicio de relaciones internacionales. Aquí ha de insistirse en que la existencia, denominación, forma de gestión y régimen de funcionamiento de tales servicios es cuestión cuya decisión incumbe exclusivamente a la Universidad, sin intromisiones ni directrices de otras entidades.

B) **Exógenos:** se generan por la Universidad y se proyectan hacia la comunidad ciudadana, local, territorial o estatal. La extensión del nivel cultural ciudadano aumenta el potencial de destinatarios de los servicios universitarios y, a su vez, el incremento de la infraestructura y acervo institucional aumenta los servicios que ofrece a la ciudadanía. Es el caso de los servicios de actividades culturales o de extensión universitaria.

9.3.2 Desde la perspectiva de los medios ha de tenerse presente:

A) La Universidad aporta su infraestructura, pero la naturaleza de los servicios (espectáculos, teatro, actividad cinematográficas, deportes, etc.), conduce a que se trate de un ámbito propicio a la «despublicación», o lo que es lo mismo, a la liberación del derecho público y postular formas de gestión «externalizada» de los servicios.

B) Desde la perspectiva de la financiación, la Universidad aporta su partida presupuestaria, aunque no es infrecuente en este ámbito el contar con financiación externa (subvenciones de otras Administraciones Públicas) o bien financiación de los usuarios (cuotas o precios pagados por actividad).

C) La Universidad suele hacer girar su actividad cultural o de servicios bajo el marchamo de identidad institucional, ofreciendo una cobertura de signo, marca o equivalente.

9.3.3 Desde una perspectiva valorativa, la tensión más candente dentro de cada institución radica en si la Universidad puede y debe prestar todo servicio que redunde en beneficio social (al margen de su calidad o relevancia) o si por el contrario la Universidad debe limitarse a servicios de excelencia. La ideología subyacente en el primer caso es la propia de la Universidad de masas o abierta («supermercado») y en el segundo caso, la propia de la Universidad de élite o cerrada («castillo de marfil»).

Como siempre, en el término medio está la virtud.



CAPÍTULO  
DÉCIMO:  
ESTATUTO BÁSICO  
DEL MIEMBRO DE  
LA COMUNIDAD  
UNIVERSITARIA

## CAPÍTULO DÉCIMO. ESTATUTO BÁSICO DEL MIEMBRO DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA

### I. LOS DERECHOS FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES

10.1 Tras el reconocimiento de los derechos políticos del ciudadano (gestados en la Revolución Francesa) y de los derechos sociales y económicos (recogidos en las Constituciones europeas de mediados del siglo XX, como compensación al esfuerzo y penalidades originadas por la segunda guerra mundial), se habla de una **tercera generación de los derechos del ciudadano**: los derechos administrativos, los que se ejercen ante la Administración Pública, siendo la norma esencial la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LAP).

Estamos ante derechos que tienen amparo en el ordenamiento jurídico, y que permiten su defensa ante los atropellos o extralimitaciones del poder universitario y del poder público en general.

10.2 La comunidad universitaria se caracteriza porque sus tres estamentos mantienen relaciones entre ellos y fundamentalmente con la Universidad «persona jurídica» a que pertenecen. Pues bien, sus derechos y obligaciones son los que expresamente incluyan los estatutos universitarios pero, en todo caso, el estatuto básico de todo ciudadano ante las Administraciones Públicas y que se vertebra en numerosos derechos jurídicamente exigibles, incluso ante los tribunales si fuere necesario.

Veamos algunos ejemplos.

### II. DERECHOS EN RELACIÓN CON LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS

#### 10.2.1 Derecho a la transparencia administrativa

La Administración Pública gestiona intereses ajenos, los intereses públicos, por lo que no hay lugar a la opacidad ni oscurantismo alguno.

Por ello, el catálogo de derechos que enuncia el artículo 35 de la LAP se abre precisamente con el reconocimiento en su apartado a) del derecho «a conocer en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de los documentos contenidos en ellos».

Este derecho se desdobra en dos: en primer lugar, el derecho a conocer en qué trámite y qué órgano está impulsando el procedimiento, acudiendo bien a las oficinas de información general o bien a las dependencias directamente encargadas de la tramitación; en segundo lugar, el derecho a obtener copia de los documentos del expediente, de todos ellos.

Por tanto, sobran los subterfugios argumentales para negar la expedición de tales copias (salvo aquellos casos en los que la documentación pueda lesionar el derecho a la intimidad de terceros), máxime porque lo que la Administración no facilite por las buenas, lo va a obtener el particular «por las malas» mediante la interposición del recurso contencioso-administrativo que va exigir la remisión del expediente administrativo completo al tribunal competente, órgano que a su vez lo pondrá de manifiesto en su integridad al recurrente.

Ahora bien, el derecho a conocer el estado de tramitación del expediente es un derecho que se ejerce por personación directa y ha de ser satisfecho de forma inmediata por la Administración (en horas de atención al público, evidentemente) y sin otra formalidad que verificar la condición de interesado del solicitante. En cambio, el derecho a obtener copias de los documentos del expediente, se supedita a varios requisitos: la solicitud expresa, normalmente escrita y excepcionalmente oral con toma de razón de la circunstancia; la suficiente individualización, sin peticiones genéricas; y el abono por las fotocopias compulsadas de las exacciones normativamente predeterminadas.

### 10.2.2 Publicidad y constancia escrita de los actos administrativos.

#### Derecho de acceso a los registros y archivos.

El procedimiento administrativo es eminentemente escrito, cobrando relevancia el concepto de «expediente administrativo» aunque estamos en fase de tránsito hacia la «ciberadministración» con expediente electrónico (alegaciones y notificaciones por vía electrónica), aunque incluso en este ámbito los datos tienen que tener reflejo documentado desde una perspectiva jurídica.

Esta imperativa constancia escrita de las actuaciones que integran un procedimiento administrativo (tanto de las procedentes de la Administración, como de las que parten del particular) nos lleva a uno de los conceptos troncales del mundo de la Administración Pública: el expediente administrativo. Por expediente, hemos de tomar el concepto que ofrece el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986), que lo perfila como «el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamentos a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarlas».

El artículo 105.b de la Constitución Española reconocía como derecho sujeto a regulación legal: «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas». La LAP dedica el artículo 35.h al reconocimiento del derecho y el artículo 37 a su desarrollo legal.

La regla general será el derecho de acceso a los registros y documentos que formen parte de los expedientes, con el único requisito exigible de la «legitimación» o interés del solicitante, así como de la petición individualizada «de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos» (artículo 37.7 LAP).

Sin embargo, no se trata de un derecho ilimitado, ya que además de existir ámbitos específicos excluidos de tal posibilidad (por ejemplo, defensa) cuenta con ciertas restricciones:

- El acceso se limitará a los documentos obrantes en expedientes que «correspondan a procedimientos terminados en la fecha de solicitud» (artículo 37.1 LAP).
- No comprenderá los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de otras personas (ex. art. 37.2 LAP), bien entendido que una cosa es la «intimidad», y otra la «privacidad» (este último concepto es más amplio y abarca múltiples facetas de la personalidad pero no todas ellas merecedoras de protección). Así, aquellos documentos que sin contener datos relativos a la intimidad, tengan carácter nominativo, podrán ser accesibles a los terceros que acrediten un interés legítimo y directo.
- Se excluyen los documentos de carácter sancionador o disciplinario (ex. art. 37.3 LAP).
- En todo caso, podrá ser denegado el derecho «cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley, debiendo en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada» (artículo 37.4 LAP). Esta es la «válvula de seguridad» del sistema, que concede a la Administración un amplio margen de discrecionalidad motivada, eso sí, para denegar el ejercicio del derecho.

### III. DERECHO A RECIBIR FACILIDADES EN SU ACTIVIDAD ANTE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 10.3.1 Se instrumenta en otros derechos:

- Derecho a actuar por medio de representante (artículo 32 LAP).
- Derecho a obtener copia sellada de los documentos que presenten aportándolos junto con los originales, así como la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento (artículo 35.c LAP).



- Derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma (artículo 35.d LAP).
- Derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante (artículo 35.f LAP).
- Derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar (artículo 35.g LAP).
- Derecho a presentar escritos indistintamente, ya sea en el registro de la Administración a la que se dirija, en los registros de la Administración General del Estado, en los de cualquier Administración regional, en el de la Administración local si tiene convenio suscrito, o incluso si es una entidad local «mayor», en las Oficinas de Correos y en las Administraciones diplomáticas o consulares (artículo 38.4 LAP).
- Derecho a que la Administración elabore y redacte las comunicaciones y documentos de forma clara, concisa y sencilla.
- Derecho a comunicarse con la Administración por cualquier medio material o técnico, que permita tener constancia de la voluntad de remisión por el interesado o persona que lo suscribe.
- Derecho a no facilitar informes, someterse a inspecciones y otros actos de investigación y a no comparecer en la oficina pública si no hay una ley que lo ampare (artículo 39.1 LAP sensu contrario).
- Derecho al cómputo de los plazos tomando como punto de partida la fecha de notificación si se trata de meses/años o el día siguiente si se fija por días; derecho al cómputo de plazos acomodado a la residencia del interesado (artículo 48 LAP)
- Derecho a que las notificaciones se remitan al lugar que señale el interesado en su solicitud (artículo 59.2 LAP).

- Derecho a que los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados sea en la forma más cómoda posible, y compatible con sus obligaciones laborales o profesionales (artículo 85.1 LAP).
- Derecho a exigir la implantación de medios electrónicos, informáticos y telemáticos para la gestión administrativa (artículo 45 LAP y Disp. Ad. 2ª).

10.3.2 El procedimiento administrativo es esencialmente, y por lo general, de naturaleza contradictoria; se barajan intereses públicos y privados, y son resueltos con arreglo a la ley. A diferencia de los procesos jurisdiccionales que están ordinariamente presididos por el principio del vencimiento en materia de costas judiciales (quien vea desestimadas sus pretensiones corre con los gastos generados), en los procedimientos administrativos opera el principio de **gratuidad**.

De ahí, que no hay lugar a las clásicas «pólizas» ni a repercutir al ciudadano los costes de la actividad administrativa, puesto que el coste global del procedimiento es financiado indirectamente a través de los impuestos y su reparto en cascada entre las diversas Administraciones Públicas.

Excepcionalmente, en los casos en que a petición del interesado deban efectuarse pruebas «cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba». Parece claro que la Administración tendrá la obligación de soportar los gastos cuando la prueba la efectúen sus propios agentes o funcionarios, y correrán a cargo del particular cuando la realización de la prueba sea efectuada por terceros ajenos a la estructura burocrática administrativa.

Obviamente, el principio de gratuidad es compatible con la exigencia de tasas o precios públicos por la prestación de servicios que supongan un beneficio particular e individualizado, y que la generalidad de la comunidad no tiene obligación de soportar.

La Universidad puede establecer «tasas» únicamente donde la ley se lo permite (por ejemplo, derechos para participar en oposiciones) y

fijar «precios públicos» (tarifas) cuando presta servicios similares o en competencia con el sector privado (por ejemplo, precios de publicaciones en la librería universitaria).

#### IV. DERECHO A OBTENER UNA RESPUESTA ADMINISTRATIVA Y A SU NOTIFICACIÓN

10.4.1 En primer lugar, la Universidad tiene que dar respuesta a todas las solicitudes o recursos de los miembros de la comunidad universitaria o de los ciudadanos. Si no lo hace en el plazo marcado, entrará en juego el instituto del silencio administrativo, en unos casos en sentido favorable («el que calla, otorga») y en otros desfavorable («el que calla, no favorece»).

Del **silencio administrativo** interesa resaltar:

- a) Cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses.
- b) La regla general es el silencio positivo, salvo que una norma con rango legal contemple el efecto contrario negativo o salvo que ponga en entredicho el dominio público o servicio público.
- c) En cambio, en los procedimientos impugnatorios -recursos de reposición o de alzada- la ley fija un plazo único y uniforme de tres meses para su resolución.

10.4.2 En segundo lugar, **esa decisión ha de notificarse**, ya que si no se hace así no será eficaz (el destinatario puede ignorarla y no cumplirla). Solo si se le notifica podrá impugnarla en vía administrativa o jurisdiccional. Para notificarla habrá que acudir a enviarla de forma que se asegure la recepción (fax, aviso recibo, correo electrónico, etc.) y remitirla al domicilio del destinatario, salvo que este indique otro lugar preferente. Una vez intentada doblemente al menos la notificación, si es infructuosa, la Universidad podrá publicarla en el Boletín Oficial y dar por notificado el acto.

#### V. PRINCIPIO DE DEFENSA DEL INTERESADO

10.5.1 La Administración es la legítima titular del poder administrativo, para la gestión de los intereses públicos, y por tanto ostenta una posición de prevalencia en su relación con el ciudadano. Sin embargo, ello no le autoriza a actuar atropellando al ciudadano, prescindiendo de su parecer o intereses. Por ello, el procedimiento administrativo, en cuando puede conducir a un recorte de la esfera de derechos o intereses del ciudadano, cuenta con una notable participación del ciudadano, centrada básicamente en los siguientes derechos, que exponemos de manera telegráfica:

- Derecho a actuar asistido de asesor (artículo 85.2 LAP).
- Derecho a alegar en cualquier momento del procedimiento lo que estime oportuno (artículo 79 LAP). Ello presupone el derecho a conocer el estado de tramitación del procedimiento y el de obtener copias de los documentos contenidos en ellos (artículo 35.a LAP).
- Derecho a la práctica de las pruebas alegadas (artículo 80.2 LAP). El instructor del procedimiento practicará las pruebas razonablemente propuestas por el interesado y solo podrán denegarse excepcionalmente, «cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada».
- Derecho al trámite de audiencia antes de la propuesta de resolución (artículo 84 LAP).
- Derecho a la puesta de manifiesto del expediente cuando la resolución pretenda abordar cuestiones conexas no planteadas por los interesados (artículo 89 LAP).

10.5.2 La garantía de los derechos del ciudadano cuenta con ese instrumento de súplica ante la Administración actuante y que se expresa en la facultad de formular los **recursos administrativos** pertinentes contra la decisión adoptada (artículos 107 y siguientes de LAP) y a ser oído antes de su resolución si han de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario (artículo 112 LAP).

La Administración no es infalible y, por tanto, es justo que el interesado disponga de mecanismos por los que pueda solicitar la revisión de lo actuado. Son los recursos administrativos, de gran tradición en la Administración española, en la doble modalidad de recurso de reposición potestativo (cuando la decisión pone fin a la vía administrativa, caso de resoluciones o acuerdos del Rector, Consejo de Gobierno, Claustro o Consejo Social) y recurso de alzada cuando no la ponen (caso de decisiones de Departamentos, Facultades o de sus Directores o Decanos). Estos recursos administrativos presentan una doble faceta: una cara amable o positiva (en cuanto facilitan la revisión de lo actuado sin obligar al ciudadano a un lento y costoso proceso judicial) y una cara negativa (cuando se alzan como un trámite preceptivo y previo –muchas veces inútil, antes de acudir a los órganos jurisdiccionales en demanda de justicia–).



**Dirección Editorial**

Raquel López Varela

**Coordinación Editorial**

Antonio Manilla

**Diseño y maquetación**

Jorge Garrán Marey

**Diseño de cubierta**

Darrell Smith

Reservados todos los derechos de uso de este ejemplar. Su infracción puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual. Prohibida su reproducción total o parcial, comunicación pública, tratamiento informático o transmisión sin permiso previo y por escrito. Para fotocopiar o escanear algún fragmento, debe solicitarse autorización a EVEREST ([info@everest.es](mailto:info@everest.es)), como titular de la obra, o a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)).

© del texto: José Ramón Chaves García

© del diseño: EDITORIAL EVEREST, S. A.

Carretera León-A Coruña, km 5 –LEÓN

Depósito Legal: LE. 104-2012

Printed in Sapain - Impreso en España

EDITORIAL EVERGRÁFICAS, S.L.

Carretera León-A Coruña, km 5

LEÓN (España)

Atención al cliente. 902 120 400

[www.everest.es](http://www.everest.es)

