

# EL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

MARÍA ZAMBONINO PULITO

**SUMARIO:** I. EL SERVICIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR. CONCEPTO Y NATURALEZA.— II. EL SERVICIO UNIVERSITARIO COMO SISTEMA NACIONAL EN EL QUE PARTICIPAN EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.— III. LAS UNIVERSIDADES EN CUANTO PRESTADORAS DEL SERVICIO: SU CONSIDERACIÓN COMO ENTES INSTITUCIONALES ATÍPICOS: 1. La caracterización de las Universidades como Administración Pública. 2. Las Universidades públicas como parte de la Administración institucional: A) La atribución de personalidad jurídica. B) Régimen de creación de las Universidades públicas. C) Su calificación como ente institucional atípico: la autonomía universitaria.— IV. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR: 1. La relación de instrumentalidad: aspectos jurídicos, organizativos, de personal y económico-financieros. 2. La coordinación del sistema, límite a la autonomía universitaria.— V. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO.— VI. LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO: 1. La calidad del servicio. 2. El objeto de la prestación a la sociedad.— VII. EL COMPROMISO DE LA UNIVERSIDAD CON LOS VALORES SOCIALES.— ABREVIATURAS

**RESUMEN:** En el trabajo se analiza el servicio público peculiar que prestan las Universidades, partiendo del análisis de las distintas Administraciones implicadas, con especial detenimiento en la consideración de las Universidades como entes institucionales atípicos. Por lo que respecta a la prestación del servicio, se examinan aspectos como la calidad del mismo y su objeto, concluyéndose la necesidad de que el ordenamiento profundice en la tarea de la consecución de la calidad y la excelencia sin merma de otros valores que han de permanecer reconocibles como misiones esenciales de la Universidad, que no se limitan a la docencia, la investigación y el estudio, pues la Universidad, además de expedir títulos, viene llamada a procurar la formación integral del estudiante y asumir su papel como referente en la transmisión de valores sociales y su compromiso social.

*Palabras clave:* Derecho administrativo; régimen jurídico de las Universidades.

**ABSTRACT:** In the work it is analyzed the peculiar public service that gives the University, departing from the analysis of the different implied Administrations, with special thoroughness in the consideration of the Universities as atypical institutional entities. For what it concerns to the service, aspects are examined as the quality of the same one and its object, concluding the need that law penetrates into the task of the attainment

*of the quality and the excellence without wastage of other values that have to remain recognizable as essential missions of the University, which is not limited to the teaching, the investigation and the study, since the University, beside issuing titles, comes called to get the integral formation of the student and to assume a role as modal in the transmission of social values and a social commitment.*

*Key words: Administrative law; juridical regime of Universities.*

## **I. EL SERVICIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR. CONCEPTO Y NATURALEZA**

Son ideas comúnmente admitidas que la Universidad, desde la libertad académica, el pensamiento libre y el espíritu crítico, presta un servicio a la sociedad y que lo hace desde una posición de cierta independencia, o autonomía, lo que al propio tiempo exige la rendición de cuentas de su actividad —una docencia de calidad, una investigación de excelencia— a la sociedad. A estas ideas se da carta de naturaleza en el ordenamiento jurídico, en especial a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante LOU) y que más recientemente se ha revisado por la Ley 4/2007, de 12 de abril.

El que presta la Universidad es un servicio público, con notas peculiares, porque la Universidad es también peculiar. Con ser una Administración pública, parte del sector público, presenta caracteres que la configuran como una entidad atípica, esencialmente porque está dotada de autonomía al más alto nivel normativo. Esta autonomía, sin embargo, no es ilimitada pues, por una parte, las Universidades están vinculadas a otra Administración y, por otra, el carácter nacional del sistema universitario en el que también participan las Comunidades Autónomas exige la previsión y puesta en marcha de mecanismos de coordinación interadministrativa que vertebran el sistema. El nuevo régimen de las Universidades ha abordado todas estas cuestiones. Sin embargo queda todavía tarea: la calidad y la excelencia deben conseguirse sin merma de otros valores que han de permanecer reconocibles como misiones esenciales de la Universidad, que no se limitan a la docencia, la investigación y el estudio: la Universidad está para algo más que para producir títulos, y debe procurar la formación integral del estudiante y asumir su papel como referente en la transmisión de valores sociales (1).

---

(1) *Es preciso ser creativos, asumir un compromiso progresista de revisión del funcionamiento de las Universidades ... Por encima de toda consideración de utilidad social o económica inme-*

Tal es el objeto del servicio público de educación superior, que se declara como tal en el primer artículo de la LOU, encomendando a la Universidad su realización o prestación, que tiene lugar mediante la investigación, la docencia y el estudio, para lo cual se asignan a la Universidad una serie de funciones al servicio de la sociedad que se recogen en el segundo apartado del mismo precepto (2). De ahí que pueda definirse el servicio público de educación superior como el servicio público que la Universidad presta a la sociedad mediante la investigación, la docencia y el estudio en el ejercicio de las siguientes funciones: la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura; la preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos y para la creación artística; la difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, de la calidad de la vida, y del desarrollo económico; y la difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de toda la vida.

En esta breve definición, se contienen abundantes matices que caracterizan al servicio público de educación superior como un servicio peculiar, dotado de numerosas particularidades. En primer término, debe notarse el papel que el art. 1.1 LOU asigna a la Universidad: la *realización* del servicio, esto es, su prestación y ello es así porque su titularidad, como veremos seguidamente, no corresponde a la Universidad, sino a otra entidad territorial, en cuanto que convergen intereses que exceden del ámbito de la propia Universidad y que justifican títulos competenciales a favor tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, la propia entidad que presta el servicio, la Universidad, presenta rasgos peculiares, y con ser la Universidad pública parte de la Administración, puede definirse como una Administración atípica, más en concreto, como una entidad institucional atípica, naturaleza que deriva de la autonomía de la que está dotada por la Constitución. Estos tres niveles de entidades —Estado, Comunidades Autónomas,

---

*diata, la Universidad ha de ser humana y humanista, generosa, comprometida con la calidad y con la profundidad del saber* (EMBED IRUJO, A. y MICHAVILA PITARCH, F., *Hacia una nueva Universidad. Apuntes para un debate*, Tecnos, Madrid, 2001, p. 18).

(2) La declaración como servicio público de la educación, en general, tiene lugar, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación. En términos similares a los de la LOU —no sin alguna diferencia de matiz que se comentará con posterioridad—, el art. 1 Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (en adelante LRU) determinaba que *el servicio público de la educación superior corresponde a la Universidad, que lo realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación*. Sobre el servicio público de la educación, *vid.*, SÁNCHEZ VEGA, M., *La educación como servicio público en el derecho español*, Ediciones SM, Madrid, 1981.

mas y Universidades públicas— en cuanto implicados directamente en la garantía del servicio público universitario, están llamados a interrelacionarse desde una doble perspectiva pues, de una parte, cada Universidad está vinculada a una entidad territorial, que las crea o sucede a la que las creó, y, de otra, la complejidad del sistema obliga a una cuidada coordinación entre sus agentes. Las consecuencias de régimen jurídico de la complejidad reseñada son obvias: el sistema de fuentes es también complejo y, además, está configurado desde la perspectiva de aquella autonomía universitaria. De dicho régimen jurídico se extrae, al tiempo, un régimen de prestación del servicio en el que, la calidad y la excelencia en las funciones propias de la institución que nos ocupa, debe compatibilizarse con el cumplimiento de todas y cada una de sus funciones esenciales (no debería incidir negativamente, por tanto, en ninguna de ellas).

De cada uno de estos aspectos que se infieren de la definición propuesta del servicio público de educación superior nos ocuparemos a lo largo de las siguientes páginas. Como cuestión previa conviene aclarar cual sea la naturaleza del servicio público universitario.

Partiendo de la inexistencia de reserva que supone el reconocimiento a favor de las personas físicas y jurídicas de la libertad de creación de centros docentes del art. 27.6 CE, la declaración de la educación superior como servicio público debe considerarse desde aquella premisa. De este modo, puede mantenerse que el servicio a la sociedad declarado como servicio público que se presta por las Universidades públicas es un servicio público en sentido estricto, al tratarse de una actividad vinculada al interés general y cuya titularidad la ostenta la Administración. Pero el servicio a la sociedad puede también realizarse desde aquella libertad de creación de centros garantizada por el art. 27.6 CE. De ahí que el art. 5 LOU determine la posibilidad de que las personas físicas o jurídicas puedan crear Universidades privadas o centros universitarios privados. La vinculación al interés general justifica que, en todo caso, una entidad pública habilite el ejercicio de la actividad.

En el caso de las Universidades privadas, dicha habilitación se produce, como establece el art. 4 LOU, a través del reconocimiento por ley, estatal o autonómica. Los centros de universitarios privados se integran en Universidades privadas, como centros propios de las mismas o se adscriben a Universidades públicas o privadas (3). En el art. 11 LOU se regula el régimen de ads-

---

(3) La posibilidad de adscripción de Centros a las Universidades privadas es una novedad introducida por la modificación de la LOU que tiene lugar mediante la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.

cripción de los centros de educación superior adscritos a Universidades, que, en todo caso, requiere la aprobación de la Comunidad Autónoma correspondiente. Su naturaleza no tiene por qué ser exclusivamente privada, sino que el propio art. 11 extiende la posibilidad de adscribir centros públicos para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional a las Universidades.

Pero la realización del servicio público de educación superior se atribuye a las Universidades en general, sin distinguir el carácter público, o privado, de las mismas. De ahí que, de acuerdo con el art. 3.2 LOU, se encomiende a las Universidades privadas la realización de las funciones que, al servicio de la sociedad, se establecen en el art. 1.2 (4). Ello exigirá que, aún no teniendo el carácter de servicio público en sentido estricto, el que presten las Universidades privadas haya de realizarse de acuerdo con unos estándares mínimos que ofrezcan un servicio a la sociedad equiparable, en términos de calidad, al exigible a las Universidades públicas.

Centrándonos en estas últimas que constituyen el objeto de estudio de las presentes páginas, debe hacerse notar que a estas corresponde la *realización* del servicio público de educación superior. La titularidad del servicio, como se ha señalado, no corresponde a las Universidades públicas, que se configuran, de este modo, en una suerte de instrumento para la gestión directa descentralizada del servicio público mediante la técnica de la descentralización funcional (5).

---

(4) El tradicional debate entre Universidad pública y Universidad privada parece estar superado, en el entendimiento de que pueden convivir, porque, como apunta EMBID IRUJO, A., *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 19, *los ciudadanos ponemos hoy predominantemente el acento de nuestro interés en la demanda de calidad de los servicios públicos y de los servicios de interés común que proporcionan las empresas privadas, con exigencias claras en esa dirección a sus distintos responsables*. Ahora bien, es indiscutible el papel básico de la Universidad pública, en la que debe centrarse la financiación pública, sin perjuicio de que el sistema de becas se aplique también a los alumnos de las privadas o que sus investigadores puedan concurrir a convocatorias de fondos de investigación (EMBID IRUJO, A. y MICHAVILA PITARCH, F., *Hacia una nueva Universidad. Apuntes para un debate*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 23 ss.).

(5) De ahí que la LOU haya sustituido los términos empleados por la LRU, en cuyo art. 1 se determinaba que el servicio público de educación *corresponde* a la Universidad. La redacción que se da en la LOU determina que dicho servicio público se *realiza* por la Universidad.

## **II. EL SERVICIO UNIVERSITARIO COMO SISTEMA NACIONAL EN EL QUE PARTICIPAN EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

El servicio público universitario, entendido como el conjunto de prestaciones dirigidas a satisfacer la educación superior, se configura, en la LOU, como un sistema nacional, en el que, sin embargo, y en base a la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en esta materia y dado que concurren tanto intereses generales estatales como autonómicos, también van a participar estas. Habrá que estar pues al reparto competencial para conocer el exacto alcance de la participación de cada una de las entidades implicadas.

De acuerdo la Disposición final primera LOU, las competencias del Estado en materia universitaria se fundamentan en cuatro títulos competenciales expresados en el art. 149.1 CE. En primer término, el apartado 30, atribuye al Estado la competencia exclusiva de la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Como materia propiamente universitaria, aunque no exclusiva de las Universidades, el art. 149.1.15 establece la competencia exclusiva del Estado en relación al fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. Pero además, en la medida que el derecho a la educación es un derecho fundamental, también se invoca el apartado 1 del art. 149.1, en cuya virtud, al Estado corresponde la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Finalmente, en cuanto Administraciones públicas, la competencia estatal en materia de Universidades se justifica en el título competencial expresado en el art. 149.1.18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas).

Por lo que hace a las Comunidades Autónomas, la única referencia que se encuentra en el art. 148 CE es a la investigación, respecto de la que podían asumir en sus Estatutos competencias de fomento (art. 148.1.17 CE). En este

sentido la competencia en materia de investigación es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas (6). Ha de estarse, por tanto, a los Estatutos de Autonomía para conocer el exacto alcance de las competencias que, en el margen que permite el art. 149.1 CE, se han asumido en materia de enseñanza superior. En materia de educación, con matices de redacción, las Comunidades Autónomas asumieron inicialmente la competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 CE y Leyes Orgánicas que conforme al art. 81.1 CE, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 CE y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía (7). Las competencias asumidas en materia de Universidades en el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía emprendido en los últimos años, se han perfilado en lo que a su contenido concreto se refiere, con la evidente ventaja de aclaración de su alcance. La relación de competencias más detallada se recoge en los Estatutos catalán y andaluz, en los que se sistematizan de manera muy similar y en función del carácter de la competencia —exclusiva, compartida o de ejecución— (8). En esta línea,

---

(6) En cumplimiento del mandato contenido en el art. 44.2 CE, en cuya virtud, *los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general*. En los Estatutos de Autonomía, se asume de diferente modo la competencia en materia de investigación, dotándose, en la mayoría de los casos, de carácter exclusivo dentro del marco establecido por el 149.1.15 CE. Sobre esta cuestión, PIÑAR MAÑAS, J.L., «El sistema institucional de investigación científica y la Universidad», *RAP* núm. 118, 1989, p. 151 y CUETO PÉREZ, M., *Régimen jurídico de la investigación científica: la labor investigadora en la Universidad*, Cedecs, Barcelona, 2002, pp. 115 ss. En este ámbito, son por tanto compatibles las políticas científicas estatal y autonómicas desde la perspectiva de la Constitución que deja sentado, no obstante, que las facultades de coordinación general corresponden al Estado, lo que, por otra parte, como dejó señalado la STC 90/1992, de 11 de junio, no puede suponer un vacío de contenido de la competencia autonómica.

(7) Las competencias en materia de educación se asumieron, en un primer momento, por las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra, transfiriéndose a Canarias y Valencia mediante Leyes Orgánicas de transferencias del art. 150.2 CE. Las Comunidades Autónomas de segundo grado tuvieron que esperar a las reformas estatutarias de 1994, para asumir dicha competencia.

(8) Como competencias exclusivas se establecen la programación y la coordinación del sistema universitario autonómico en el marco de la coordinación general; las decisiones de creación de Universidades públicas y la autorización de las privadas; la aprobación de los estatutos de las Universidades públicas y de las normas de organización y funcionamiento de las Universidades privadas; la coordinación de los procedimientos de acceso a las Universidades; el marco jurídico de los títulos propios de las Universidades, de acuerdo con el principio de autonomía universitaria; la financiación propia de las Universidades y, si procede, la gestión de los fondos estatales en materia de enseñanza universitaria; la regulación y la gestión del sistema propio de becas y ayudas a la formación universitaria y, si procede, la regulación y la gestión de los fondos estatales en esta

aunque en menor detalle, deben incluirse también las actuales redacciones de los arts. 36 EA Baleares, 73 EA Aragón y 73 EA Castilla y León (9).

Debe hacerse notar desde este momento, sin perjuicio de que abundemos en ello en el lugar correspondiente, que la autonomía universitaria de la gozan las Universidades conforme al art. 27.10 CE no es pues, ilimitada, sino que por el contrario, ha de desarrollarse en ese marco competencial del que

---

materia: el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado de las Universidades y el establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario. Son competencias compartidas autonómicas la regulación de los requisitos para la creación y el reconocimiento de Universidades y centros universitarios y la adscripción de estos centros a las Universidades; el régimen jurídico de la organización y el funcionamiento de las Universidades públicas; incluyendo los órganos de gobierno y representación; la adscripción y la desadscripción de centros docentes públicos o privados para impartir títulos universitarios oficiales y la creación, la modificación y la supresión de centros universitarios en Universidades públicas, así como el reconocimiento de estos centros en Universidades privadas y la implantación y la supresión de enseñanzas; la regulación del régimen de acceso a las Universidades; la regulación del régimen del profesorado docente e investigador contratado y funcionario; la evaluación y la garantía de la calidad y de la excelencia de la enseñanza universitaria, así como del personal docente e investigador. Finalmente, se determina la competencia autonómica ejecutiva en relación a la expedición de títulos universitarios. *Vid.*, arts. 127 EA Cataluña, Ley Orgánica 6/2006, de 19 julio, y 53 EA Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo.

(9) En los EA de Baleares y Castilla y León se asume la competencia autonómica de desarrollo legislativo y de ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades. Como competencias exclusivas, el art. 36 EA Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 febrero de Reforma del Estatuto de Autonomía), establece, sin perjuicio de la autonomía universitaria, la programación y la coordinación del sistema universitario, la financiación propia de las Universidades y la regulación y la gestión del sistema propio de becas y ayudas. Con mayor detalle, las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma establecidas en el art. 73 EA Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 noviembre de Reforma del Estatuto de Autonomía), sin perjuicio de la autonomía de las Universidades, son las siguientes: la programación y coordinación del sistema universitario de Castilla y León; la creación de Universidades públicas y autorización de las privadas; la aprobación de los estatutos de las Universidades públicas y de las normas de organización y funcionamiento de las privadas; la coordinación de los procedimientos de acceso a las Universidades y regulación de los planes de estudio; el marco jurídico de los títulos propios de las Universidades; la financiación de las Universidades; la regulación y gestión del sistema propio de becas y ayudas al estudio; el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado en las Universidades públicas y el establecimiento de retribuciones complementarias del personal docente e investigador funcionario. Finalmente, el art. 73 EA Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía), dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación; el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria.

se derivan funciones que corresponden tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. O en otros términos, *la razón de ser de la autonomía universitaria tutelada por el art. 27.10 de la Constitución no es otra que la de protección de la libertad académica —de enseñanza, estudio e investigación— frente a injerencias externas (SSTC 55/1989, 106/1990, 187/1991), lo cual no excluye las limitaciones que a esa autonomía imponen otros derechos fundamentales, la existencia de un sistema universitario nacional —que exige instancias coordinadoras— o las limitaciones propias del servicio público que desempeña (STC 26/1987).*

### **III. LAS UNIVERSIDADES EN CUANTO PRESTADORAS DEL SERVICIO: SU CONSIDERACIÓN COMO ENTES INSTITUCIONALES ATÍPICOS**

#### **1. La caracterización de las Universidades como Administración Pública**

En virtud de la declaración contenida en el art. 3.1 LOU, en la que se pretende determinar la naturaleza de las Universidades, según se desprende del título que se le da al mismo (10), las Universidades públicas son las instituciones creadas por Ley de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o de las Cortes Generales a las que se asigna las funciones al servicio de la sociedad a las que se hizo referencia más atrás, relacionadas en el art. 1.2 LOU. La lectura del precepto, sin embargo, no suministra el dato acabado que permita la aprehensión de su exacta naturaleza, sin perjuicio de que aporte indicios, en absoluto desdeñables, para que pueda concretarse (11).

---

(10) Su tenor literal es el siguiente:

*Artículo 3. Naturaleza.*

*1. Son Universidades públicas las instituciones creadas por los órganos legislativos a que se refiere el apartado 1 del artículo 4 y que realicen todas las funciones establecidas en el apartado 2 del artículo 1.*

Por su parte, los arts. 4.1 y 1.2 LOU hacen referencia a los órganos legislativos y a las funciones de la Universidad mencionados, respectivamente, en texto.

(11) Esta es, por lo demás, la línea seguida por la legislación tradicional en materia de Universidades, que no ha definido a la Universidad, dejando a salvo la excepción constituida por el artículo Primero de Ley de 28 de julio de 1943, de Ordenación de la Universidad Española que conceptuaba a la Universidad española como *una corporación de maestros escolares a la que el Estado encomienda la misión de dar la enseñanza en el grado superior y de educar y formar a la juventud para la vida humana, el cultivo de la ciencia y el ejercicio de la profesión al servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de España.*

La calificación de las Universidades públicas como instituciones conlleva la consideración implícita por el legislador de las Universidades como parte de la denominada Administración institucional o instrumental, asunto al que posteriormente dedicaremos especial atención. En este momento nos centraremos en la cuestión de su consideración como Administraciones Públicas, idea que puede vislumbrarse en la disposición final primera de la LOU, que menciona entre los títulos bajo cuya cobertura se dicta la Ley estatal, el contenido en el art. 149.1.18, que cómo es sabido atribuye al Estado las competencias relativas al régimen de las Administraciones públicas, de lo que puede concluirse que el legislador estatal implícitamente parte de considerar como tales a las Universidades públicas (12). Junto a ello, son diversas las menciones de la LOU que permiten llegar a la misma conclusión.

En primer término, el art. 6.4 LOU residencia en la jurisdicción contencioso-administrativa las pretensiones que se deduzcan frente a los actos dictados por la Universidad. El precepto especifica los actos que agotan la vía administrativa y son impugnables *directamente* ante la jurisdicción contencioso-administrativa —resoluciones del Rector y acuerdos del Consejo Social, del Consejo de Gobierno y del Claustro Universitario—, lo que *a contrario* determina que el resto de los actos dictados por otros órganos de la Universidad podrán impugnarse ante dicha jurisdicción cuando agoten la vía administrativa, de ahí que pueda predicarse la aplicación del Derecho administrativo a las Universidades. Desde la perspectiva de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que debe entenderse por Administraciones Públicas, a los efectos de la propia Ley, se determina en el art. 3.2, esto es, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración local y las entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales. Dado que, al regularse la extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa no se hace otra referencia expresa a las Universidades —que tampoco se encuentran relacionadas en el art. 1.3, entre los órganos constitucionales cuyos actos se conocen por esta jurisdicción—, es en este último grupo en el que, por exclusión, han de considerarse comprendidas (13).

---

(12) Vid. DEL VALLE PASCUAL, Juan Manuel, *La Universidad: una administración pública en trance de revisión*, Diario La Ley (núm. 6318 de 2005), pp. 1 a 5. También en *Estudios sobre Régimen Jurídico Universitario*, Universidad de Burgos, Servicio de Publicaciones, Burgos, 2006, pp. 13 ss.

(13) Sobre ello, GURREA CASAMAYO, F., «Las Universidades públicas ante el nuevo régimen contencioso-administrativo», en esta REVISTA, núm. 14, pp. 503 ss.

En segundo lugar, la previsión de un régimen funcional para su personal docente e investigador y de administración y servicios —que, como es sabido, convive con el del personal contratado en ambos ámbitos (14)—, permite también entender que las Universidades públicas son Administraciones públicas. Y en esta misma línea cabe mencionar la remisión, en cuanto al régimen de la actividad económico-financiera de las Universidades, a la legislación financiera y presupuestaria aplicable al sector público (15), o la atribución a las mismas de la titularidad de los bienes de dominio público afectos al cumplimiento de sus funciones, cuya administración y disposición ha de ajustarse a las normas generales que rijan en esta materia (16). En relación a este último extremo, debe señalarse que los bienes de dominio público o demaniales son una de las tipologías, junto a los de dominio privado o patrimoniales, que integran el patrimonio de las *Administraciones Públicas*, de acuerdo con lo establecido en el art. 4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Decir que las Universidades son titulares de bienes de dominio público es afirmar, pues, que son Administraciones Públicas.

En la legislación universitaria autonómica pueden encontrarse referencias puntuales que implícitamente parten de la consideración de que las Universidades son Administración pública, en la mayoría de los casos por la remisión, en cuanto a su contratación, a la legislación de contratos de las Administraciones públicas (17). Ésta, por lo demás, ha considerado expresamente a las Universidades públicas como Administraciones públicas dentro del sector público, al disponer el art. 3.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público que, *dentro del sector público, y a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de Administraciones Públicas los siguientes entes, organismos y entidades: ... c) Las Universidades Públicas.*

Es de singular interés la regulación que, en cuanto al régimen jurídico de las Universidades introduce la ley catalana, al establecer el carácter suple-

---

(14) *Vid.*, arts. 47 y 73 LOU.

(15) Art. 79.2 LOU.

(16) Art. 80 LOU.

(17) En este sentido, arts. 160 Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña, 102 Ley 3/2004, de 25 febrero, de Universidades del País Vasco y 65 Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia. Sobre la aplicabilidad de la legislación de contratos por las Universidades, *vid.*, SOSA WAGNER, F., «La contratación pública en las Universidades», en *Las Universidades públicas y su régimen jurídico*, Lex Nova, Valladolid, 1999, p. 61 ss.

torio de la legislación general de las Administraciones públicas, por una parte, y al atribuirle la generalidad de potestades de las mismas (18).

La Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades ha ido más allá, reconociendo directamente la naturaleza de Administraciones públicas de las Universidades públicas andaluzas, atribuyéndoles las prerrogativas y potestades propias de las Administraciones públicas y sometiéndolas a los principios a los que, con carácter general, estas han de ajustar su actuación. La ley andaluza, en el Capítulo VI del Título I regula «la actuación administrativa» de las Universidades; consta dicho Capítulo de dos preceptos (arts. 28 y 29), en el primero de los cuales se regulan las prerrogativas y potestades de las Universidades como sigue:

*1. Las Universidades públicas andaluzas, en su calidad de Administraciones públicas, y dentro de la esfera de sus competencias, ostentarán las prerrogativas y potestades propias de las mismas y, en todo caso, las siguientes:*

- a. La potestad de reglamentación de su propio funcionamiento y organización.*
- b. La potestad de programación y planificación.*
- c. La potestad de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.*
- d. La presunción de legalidad y ejecutividad de sus actos.*
- e. Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.*
- f. La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.*
- g. La inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes, las prelacións y preferencias reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de la Comunidad Autónoma.*
- h. La exención de garantías, depósitos y cauciones ante cualquier órgano administrativo de la Junta de Andalucía.*

---

(18) Apartados 3 y 4 del art. 102 Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña:

*3. En defecto de norma expresa y en el marco de la legislación básica del Estado, es de aplicación supletoria a las Universidades públicas de Cataluña la legislación de la Generalidad sobre el procedimiento administrativo, el régimen de los funcionarios de la Administración de la Generalidad, salvo el régimen estatutario aplicable a los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios, el régimen patrimonial y financiero y la contratación administrativa.*

*4. Las Universidades públicas ejercen las prerrogativas establecidas por la normativa vigente para las administraciones públicas, excepto las propias y exclusivas de los entes territoriales.*

2. De acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, tendrán plena capacidad para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

Por su parte, el art. 29 de la misma Ley Andaluza de Universidades establece los *principios de gestión* a los que han de adecuarse los *servicios académicos, así como los administrativos, económicos y cualesquiera otros que sean precisos para el funcionamiento de las Universidades andaluzas*, mencionando, en lo esencial, los principios a los que como es sabido ha de ajustarse la actuación de las Administraciones Públicas de acuerdo con establecido en el art. 103 CE, y en concreto, los de *eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación*, a los que añade la ley los de *cooperación y asistencia activa a otras Universidades y Administraciones públicas*.

## **2. Las Universidades públicas como parte de la Administración institucional**

Para entender qué tipo de Administración es la Universidad, además de su definición como *institución* a la que ya se ha hecho referencia, son determinantes referencias que se contienen en la LOU, como la atribución a las Universidades de personalidad jurídica, el reconocimiento, que arranca de la propia CE, de su autonomía, así como la encomienda a las mismas de la *realización* del servicio público de la educación superior.

### **A) La atribución de personalidad jurídica**

El artículo 2.1 LOU dota a las Universidades de personalidad jurídica (19), poniendo dicho dato en conexión directa con el de la autonomía: *Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas* (20). Sin perjuicio

---

(19) Tal atribución se realiza también en favor de las Universidades privadas, estableciéndose que adoptarán algunas de las formas admitidas en Derecho y determinando que su objeto social exclusivo será la educación superior.

(20) La personalidad jurídica, sin embargo, para la Ley de 28 de julio de 1943, de Ordenación de la Universidad Española, servía para posicionar a la Universidad *en una justa línea media que excluye el intervencionismo rígido y la autonomía abusiva* (*vid.*, Exposición de Motivos). Dicha personalidad jurídica se limitaba, de acuerdo con el art. 5 de la citada Ley, al ejercicio de funcio-

de que dejemos para un momento posterior el análisis de los efectos del reconocimiento de la autonomía universitaria desde la perspectiva, exclusiva, de lo que a este trabajo interesa, debe dejarse sentado en este lugar que la atribución de personalidad jurídica comporta una serie de consecuencias que nos permitirán aproximarnos al objetivo último de estas páginas, la determinación de la naturaleza jurídica de las Administraciones públicas.

Siendo la personalidad el dato permanente en una Administración, a través del cual se hace posible su sometimiento al Derecho y, en concreto, al Derecho administrativo, puede redundarse en el carácter de Administración pública, distinta a otras, de las Universidades públicas, que por ello se configuran como sujetos de derecho y, por tanto como titulares de derechos subjetivos e intereses legítimos y obligaciones, que ostentan potestades e intervienen en las relaciones jurídicas, pudiendo así efectuar todo tipo de contratos e intervenir en los más diversos negocios jurídicos (21). El dato de la personalidad jurídica de las Administraciones Públicas, reconocido en nuestro ordenamiento en el art. 3.4 LPAC (22), implica que cada Administración es una única persona jurídica. Junto a ello, debe recordarse que de acuerdo con el art. 2 LPAC y a los efectos de la propia Ley, en el concepto de Administraciones públicas deben entenderse incluidas, además de las Administraciones territoriales, las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públi-

---

nes universitarias, siendo necesaria la autorización del Ministerio de Educación Nacional para las adquisiciones onerosas o lucrativas y para toda clase de enajenaciones o imposición de gravámenes, así como para la anual vigencia de su presupuesto. Será la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación, la que atribuya, como consecuencia del dato de la personalidad jurídica de las Universidades, la plena capacidad de obrar y determine que tendrán patrimonio propio: *Las Universidades tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio y gozarán de plena capacidad para realizar, todo género de actos de gestión y disposición, sin más limitaciones que las establecidas por las Leyes* (art. 63.3 Ley 14/1970). Tras la promulgación de la Constitución Española y el reconocimiento de la autonomía de las Universidades por el art. 27.10, la LRU, ligará el dato de la personalidad jurídica a dicha autonomía, en sentido similar al que actualmente se recoge en la LOU: *Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas* (art. 3.1 LRU). Por lo demás, el art. 2.1 LOU expresamente atribuye personalidad jurídica a las Universidades privadas.

(21) Como es bien sabido la teoría personalista o estatutaria fue apuntada por el Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA en un conocido trabajo, «Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los Reglamentos», *RAP* núm. 27, p. 85 y desarrolladas en otro posterior («Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario», *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, pp. 319 y 320) que posteriormente ha pasado al *Curso de Derecho administrativo*, elaborado en colaboración con T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. Más recientemente este autor reiteró su posición en «El concepto de personalidad jurídica en el Derecho público», *RAP* núm. 129, 1992, p. 195 ss.

(22) *Cada una de las Administraciones públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.*

cas, que tendrán asimismo la consideración de Administración Pública (23). De esta definición, cabría ya llegar a conclusiones sobre la concreta naturaleza de las Universidades públicas pues, tanto por exclusión como por definición, no son Administraciones territoriales, lo que las colocaría necesariamente en el último grupo de entidades citadas en el art. 3.4 LPAC (24).

Por exclusión porque la atribución de personalidad jurídica implica que es una Administración única y distinta a otras, por lo que no puede confundirse o identificarse con las entidades enumeradas en el art. 2.1 —Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas o las entidades que integran la Administración local— (25). Por definición porque las Universidades públicas no son entes que se organicen para el cumplimiento de la pluralidad de fines propios de la colectividad asentada en un determinado territorio, que es como se definen, cabalmente, las Administraciones territoriales. Por el contrario, se trataría de un supuesto en el que el ente territorial crea a otro ente dotado de personalidad jurídica para la gestión descentralizada de determinadas funciones de aquel —en el caso el servicio público de educación superior—, y por tanto para el cumplimiento de fines distintos de los particulares de los individuos que lo integran, y en el que el territorio no constituye un factor determinante. Esta naturaleza de ente no territorial tiene además como consecuencia que las Universidades públicas no estén investidas de la titularidad de todas las potestades públicas propias de las Administraciones territoriales y que sus competencias no se extiendan a todos los sujetos que se encuentren en el territorio de su jurisdicción. En definitiva, estaríamos ante un supuesto, en el caso de las Universidades, de ente

---

(23) El precepto sujeta la actividad de dichas Entidades a la LPAC cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación. Sobre la sujeción de las Universidades a diversos aspectos regulados en la LPAC pueden verse los trabajos de ALEGRE ÁVILA, J.M., «El régimen de los órganos colegiados: su extensión a los órganos colegiados universitarios», en *Las Universidades públicas y su régimen jurídico*, Lex Nova, Valladolid, 1999, p. 326 ss. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., «Perspectiva jurisprudencial de los requisitos formales del procedimiento administrativo en el ámbito de la Universidad», *REDA* núm. 109, pp. 115 ss.

(24) Como entidades de Derecho público las califican SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., y PALENCIA HERREJÓN, F., *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Editorial Comares, Granada, 2002, p. 51 ss.

(25) *Cualquier intento de equiparación entre la Universidad Pública, como es la de Granada, y el Estado o las Comunidades Autónomas tropieza concluyentemente con el régimen establecido por la propia Ley de Reforma Universitaria, en especial a tenor del reconocimiento de su autonomía en el artículo 27.10 de la Constitución, como de su plena y completa personalidad jurídica, art. 3 de la Ley 11/1983, de manera que configura a las Universidades como una nueva categoría de administración pública* (STSJ Andalucía 20 marzo 2000).

institucional de Derecho público (26), creado por un ente territorial mediante un acto fundacional.

## **B) Régimen de creación de las Universidades públicas**

A la entrada en vigor de la LOU el proceso de traspaso de Universidades transferida estaba concluido, de modo que todas las Universidades públicas, salvo la UNED y la UIMP, se traspasaron, mediante los correspondientes Reales Decretos de traspasos de servicios, de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas, integrándose en el ámbito de las mismas que se subrogaron en la posición del Estado al que, por tanto, sucedieron.

Por su parte, la LOU determina el régimen de creación de las Universidades públicas en el art. 4, estableciendo que puede tener lugar por ley estatal o autonómica. En este último caso, la ley habrá de dictarse por la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial haya de establecerse la Universidad en cuestión. La ley estatal, en su caso, se dictaría a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial haya de establecerse. Como puede apreciarse, la posibilidad de que existan, al margen de la UNED o de la UIMP, otras Universidades estatales se supedita al acuerdo previo con el Consejo de Gobierno autonómico (27).

En cualquier caso, sea la Comunidad Autónoma o el Estado quien tome la iniciativa, es preceptivo, aunque no vinculante, el informe previo del *Consejo de Coordinación Universitaria*, según la redacción que no ha corregido la Ley 4/2007, de 12 de abril, del art. 4.2 LOU. El olvido debe interpretarse, en mi opinión, dando cabida a los dos nuevos órganos de coordinación del

---

(26) Como instituciones califica el art. 3 LOU a las Universidades públicas, según se expuso más atrás. La STC 240/2001 de 18 diciembre, por su parte, las califica como entidades de Derecho público.

(27) Al respecto, la disposición adicional primera de la LOU aclara que las Cortes Generales y el Gobierno ejercerán las competencias que la presente Ley atribuye, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en cuanto se refiere a las Universidades creadas o reconocidas por Ley de las Cortes Generales, de acuerdo con lo establecido en el art. 4, y en atención a sus especiales características y ámbito de sus actividades, a la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. La constitucionalidad de esta previsión ha sido discutida por alguno de los recursos interpuestos contra la LOU. SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., y PALENCIA HERREJÓN, F., *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Editorial Comares, Granada, 2002, pp. 162 y 163, mantienen la constitucionalidad de la disposición que justifican en el art. 27.5 CE, que vincula a todos los poderes públicos, incluido el Estado, y en el 149.1.30, que habilita al Estado a desarrollar el art. 27 CE.

sistema nacional cuyo régimen se desarrollará con posterioridad, esto es, tanto a la Conferencia General de Política Universitaria como al Consejo de Universidades, por existir, en estos casos, motivos que avalan la intervención tanto del órgano que coordina desde la perspectiva política, como de aquel que lo hace desde el punto de vista académico (28). A la Administración estatal corresponde también otra competencia relacionada con la creación de Universidades, sean estatales o autonómicas, cual es la determinación, con carácter general, de los requisitos básicos para ello, que deberán contemplar los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las Universidades de las funciones a que se refiere el art. 1.2 LOU. Estos requisitos se dictarán previo informe del *Consejo de Coordinación Universitaria*, ex art. 4.3 LOU, referencia que debe interpretarse en el sentido que se acaba de dar a la previsión anterior. El comienzo de las actividades, no obstante, corresponde autorizarlo a la Comunidad Autónoma, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos señalados en el apartado anterior y de lo previsto en la Ley de creación (29). Convenimos con SOUVIRÓN MORENILLA y PALENCIA HERREJÓN en que, si bien la LOU no ha regulado los supuestos de extinción y modificación en el caso de las Universidades públicas —aunque lo hace en el caso de las privadas, debe regir en estos casos el principio del *contrarius actus* (30), por lo que el mismo procedimiento sería aplicable. Lo que la LOU sí ha previsto es la obligación de las Universidades de mantener en funcionamiento sus centros y enseñanzas durante el plazo mínimo que resulte de la aplicación de las normas generales que se dicten en desarrollo de los artículos 34 y 35, en los que se regulan los títulos universitarios y los títulos oficiales, por lo que debe estarse al art. 28.4 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, precepto en el que se regula la modificación y extinción de los planes de estudios conducentes a títulos oficiales, y en cuya virtud las Universidades están obligadas a garantizar el adecuado desarrollo efectivo de las enseñanzas que hubieran iniciado sus estudiantes hasta su finalización.

---

(28) En tal sentido, son obvias las razones por las que convendría el informe académico del Consejo de Universidades. Por otra parte la entrada en el procedimiento de la Conferencia General de Política Universitaria se justifica en el marco de la programación general de la enseñanza universitaria, materia en relación a la que el art. 27 bis.1, le asigna la función de planificación, informe, consulta y asesoramiento.

(29) Art. 4.4 LOU.

(30) SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., y PALENCIA HERREJÓN, F., *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Editorial Comares, Granada, 2002, pp. 111 y 112.

### C) Su calificación como ente institucional atípico: la autonomía universitaria

Sentado su carácter de ente institucional, su categorización viene marcada por el dato de la autonomía de que gozan las Universidades. Esta nota los posiciona, a mi entender, entre los denominados entes institucionales atípicos (31), calificación, además, intensificada por su carácter representativo, sin que este último dato, por otra parte, permita calificarlas como corporaciones (32).

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE), incluye a las Universidades no transferidas, en la relación de organismos públicos que se rigen por su legislación específica, remitiéndose también a su normativa propia en cuanto al régimen de los *organismos públicos a los que, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se les reconozca expresamente por una Ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado*, tipología en la que deben entenderse comprendidas las Universidades que cree el Estado (33). Las Universidades estatales gozan

---

(31) En este sentido EMBID IRUJO, A., *La enseñanza en España en el umbral del silo XXI*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 90, para quien hay múltiples posibilidades para calificarlas. Pero por las características participativas de su organización y la naturaleza del derecho fundamental que la sustentan, le llevan a definirla, no como un típico organismo autónomo, sino como un *ente institucional atípico con una estructura marcada básicamente por la idea participativa*. Como el propio autor señala, todavía al amparo de la LRU, se mantendrían tesis que partían de su carácter de entes institucionales típicos, calificándolas como organismos autónomos. En tal sentido, se citan en la obra de EMBID IRUJO (*ib.*) los trabajos de JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, J., *Los organismos autónomos españoles, tipología y régimen jurídico*, Madrid, 1987, p. 407 y PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo*, Vol. II, *Organización y Empleo Público*. En mi opinión, estas tesis podían encontrar su acomodo en el Decreto 1348/1962, de 14 de junio, por el que se aprobó la clasificación de los Organismos Autónomos, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria quinta de la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Entidades Estatales Autónomas y que clasificó a las Universidades como organismos autónomos del grupo b), esto es, como *organismos autónomos que atiendan a los servicios que les estén encomendados mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos del Estado o mediante estas subvenciones y el rendimiento de los impuestos, arbitrios, tasas, recargos y exacciones que tengan establecidos*.

(32) La autogestión universitaria, nota sobre la que volveremos con posterioridad, ha constituido un argumento para concluir la naturaleza de corporaciones de las Universidades públicas. Como corporación calificaba a la Universidad la Ley de 28 de julio de 1943, de Ordenación de la Universidad Española. Este debate se replantearía con la aprobación de la LRU. Seguimos, sin embargo, a SOUVIRÓN para quien las Universidades no constituyen corporaciones de Derecho público, aportando numerosos argumentos a los que nos remitimos (*vid.*, SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., y PALENCIA HERREJÓN, F., *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Editorial Comares, Granada, 2002, p. 53 ss.).

(33) Disposición adicional décima.

pues de la naturaleza de entes institucionales atípicos, salvo en el caso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo que, en atención a sus especiales características y ámbito de sus actividades, mantiene, en virtud de la disposición adicional tercera LOU, su *carácter de Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y plena capacidad para realizar todo género de actos de gestión y disposición para el cumplimiento de sus fines, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes* (34).

En lo que respecta a las restantes Universidades públicas, ha de estarse a las leyes autonómicas de desarrollo institucional. En concreto, de acuerdo con la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía, cabría calificar a las Universidades públicas andaluzas como «Entidades con régimen de independencia funcional o de especial autonomía», pues considera como Administración institucional a las *entidades públicas vinculadas con personalidad jurídica propia a las que se les reconozca expresamente por ley independencia funcional o un especial régimen de autonomía respecto de la Administración de la Junta de Andalucía*, como puede apreciarse, en términos muy similares a los empleados por la LOFAGE (35).

Tal y como se ha apuntado, la caracterización de las Universidades como entes institucionales atípicos viene determinada por la garantía de su autonomía que tiene lugar al máximo nivel normativo (36), lo que permite conside-

---

(34) De acuerdo con dicha disposición adicional la UIMP goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones docentes, investigadoras y culturales y se rige, de acuerdo con tal calificación, por la normativa propia de los Organismos autónomos a que se refiere el art. 43.1.a) de la LOFAGE.

(35) En el resto de Comunidades Autónomas, tan sólo se hace referencia a los denominados entes independientes o atípicos en el art. 73 de la Ley 6/2002, de 20 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en cuya virtud, integran la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, además de los organismos públicos, *aquellas otras entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Cantabria que se regularán por su normativa específica, y supletoriamente por lo establecido con carácter general en la presente Ley para los organismos públicos*.

(36) De acuerdo con el art. 27.10 CE, *Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca*. Es abundante la bibliografía en materia de autonomía universitaria. Al respecto, por todos, ARIÑO ORTIZ, G., «Autonomía y reforma universitaria. La Ley Maravall», *Cuenta y razón*, 13, 1983; BRICALL, M., «El ejercicio de la autonomía por las Universidades», en *El desarrollo de la Reforma Universitaria*, Madrid, 1987; EMBID IRUJO, A., «La autonomía de las Universidades y la autonomía de las Comunidades Autónomas», *IV Curso sobre régimen jurídico de las Universidades públicas*, Lex Nova, 1998; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *La autonomía universitaria: su ámbito y sus límites*, Madrid, 1982; MARTÍN RETORTILLO, L., «Autonomía universitaria y autogobierno de la Universidad y otros temas», Universidad de Zaragoza, 1980; NIETO, A., «Autonomía

rarlas como una expresión del principio de descentralización funcional en su expresión más agudizada. Esta nota impregnará el régimen de la relación de instrumentalidad que tiene lugar entre las Universidades públicas y la entidad territorial matriz, a la que posteriormente se hará alusión.

Es la dimensión institucional de la autonomía de las Universidades la que interesa señalar desde la perspectiva de este trabajo. En este sentido, tras reconocer la autonomía universitaria —que pone en directa conexión con la coordinación entre las Universidades—, el art. 2 LOU determina su exacto contenido, fundamentándola en la libertad académica —y en su triple dimensión de libertad de cátedra, de investigación y de estudio (37)— y poniéndola en conexión, directamente, con el principio de rendición de cuentas a la sociedad, de modo que será la autonomía universitaria la que exija y haga posible *que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, así como que las Universidades rindan cuentas del uso de sus medios y recursos a la sociedad (38)*.

---

política y autonomía universitaria», *Revista del departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 5; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La autonomía universitaria», *RAP* núm. 117, 1988; LEGUINA VILLA, J., «La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, Vol. II; LEGUINA VILLA, J. y ORTEGA, L., «Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria», *REDA* núm. 35, 1982; LINDE, E., «La autonomía universitaria», *RAP* núm. 84; LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B., *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental, la construcción del Tribunal Constitucional*, Civitas, 1991; MARTÍN RETORTILLO, L., «Autonomía universitaria y autogobierno de la Universidad y otros temas», Universidad de Zaragoza, 1980; SÁNCHEZ BLANCO, A., «El derecho fundamental a la autonomía universitaria», *RVAP* núm. 22, 1988; LOPERENA ROTA, D., «El marco de la autonomía universitaria tras la STC 26/1987, de 27 de febrero», *RVAP* núm. 21, 1988, pp. 22 ss.; SOSA WAGNER, F., *El mito de la autonomía universitaria*, Civitas, 2007; CARRO, J.L., «Libertad científica y autonomía universitaria», *REDA*, núm. 13.

(37) Vid., art. 2.3 LOU: La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio. El concepto de libertad académica sería introducido por la STC 26/1987, de 27 de febrero, y será acuñado, a nivel legal, por la LRU, que, de acuerdo con la citada Sentencia, fundamentó la actividad de la Universidad, así como su autonomía, en el principio de la libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio (art. 2 LRU).

(38) La Exposición de Motivos de la LOU define a la propia Ley como *una Ley de la sociedad para la Universidad*, que constituye *el marco adecuado para vincular la autonomía universitaria con la rendición de cuentas a la sociedad que la impulsa y la financia y es el escenario normativo idóneo para que la Universidad responda a la sociedad, potenciando la formación e investigación de excelencia, tan necesarias en un espacio universitario español y europeo que confía en su capital humano como motor de su desarrollo cultural, político, económico y social*.

Configurada la autonomía universitaria como la dimensión institucional de la libertad académica (39), en el art. 2.2 LOU se concreta su contenido, en términos muy similares a los que se expresaban en la LRU (40), desarrollando los diversos aspectos en los que se manifiesta aquella: autonomía estatutaria o de Gobierno, autonomía académica o de planes de estudio, autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos y capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado. De este modo, se pueden sistematizar los distintos componentes de la autonomía universitaria expresados en el art. 2.2 LOU en función de las diversas manifestaciones de dicha autonomía que están llamados a desarrollar.

Así, en desarrollo de la autonomía estatutaria o de Gobierno, se establecen los siguientes contenidos: la elaboración de sus Estatutos así como de las demás normas de régimen interno; la elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación; la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia; el establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales. Como expresiones de la autonomía académica se establece la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida; la admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes; la expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios. La autonomía financiera, por su parte, se manifiesta en su capacidad para elaborar, aprobar y gestionar sus presupuestos y administrar sus bienes. Finalmente, se determina como contenido propio de la autonomía universitaria la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades así como el establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo.

A los anteriores contenidos, el art. 2.2 LOU añade una cláusula genérica, al disponer que la autonomía universitaria comprende cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el art. 1.2 LOU. Por lo que ahora interesa, la cláusula referida implicará que para el estricto cumplimiento de dichas funciones, la Universidad, en los términos de las SSTC 55/1989, de 23 de febrero y 130/1991, de 6 de

---

(39) STC 26/1987, de 27 de febrero.

(40) Aunque la LOU, según su Exposición de Motivos, nace con el propósito, entre otros, de *incrementar el grado de autonomía de las Universidades*.

junio, *posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la Ley*. Esta cláusula y la dimensión que hemos denominado estatutaria de la autonomía —que comprendería tanto la denominada autonormación como la autoorganización, también llamada autoadministración o autogestión (41)—, permiten afirmar el máximo grado de la descentralización funcional que tiene lugar a través de la creación de Universidades públicas —confirmando por ello su carácter de entes institucionales atípicos que aquí se mantiene—, en la que las relaciones con la entidad matriz se particularizan, debilitándose las típicas notas de la relación de instrumentalidad.

De la autonomía estatutaria, pues, de la capacidad de que las Universidades se doten de sus propias normas de funcionamiento a través de sus Estatutos y otras normas de régimen interno —cuestión de la que nos ocuparemos más adelante—, deriva la potestad organizatoria que se atribuye en el art. 2.2 LOU y constituye, por tanto, contenido esencial de la autonomía universitaria (42). Dicha potestad organizatoria tiene, sin embargo, una serie de límites, impuestos por lo que la legislación estatal y, en su caso autonómica, consideren estructuras básicas que, de este modo, deja fuera del ámbito de actuación de las Universidades la creación de estructuras organizativas básicas (43). Ahora bien, la legislación universitaria mencionada, deberá *contener un elevado margen de flexibilidad, de tal modo que pueda cada Universidad, conocedora de sus límites, sus necesidades, sus posibilidades reales y sus preferencias, y ponderando todas estas circunstancias, decidir cómo configurar sus «órganos básicos» de investigación y enseñanza (44)*.

Por otra parte, la autonomía para autoorganizarse viene referida a un doble tipo de realidad que se regulan, además, en Títulos distintos de la LOU: los órganos y las estructuras. Los órganos, de gobierno y representación, de las Universidades, se regulan en el Título II. Por su parte, las estructuras, entendidas, de acuerdo con el art. 2.2, como aquellas que actúan como soporte de la investigación y de la docencia, se regulan en el Título III. Esta distinción

---

(41) En los términos expresados por la STC 75/1997, de 21 de abril, tal dimensión institucional justifica que forme parte del contenido esencial de esa autonomía no sólo la potestad de autonormación, que es la raíz semántica del concepto, sino también de auto-organización. Por ello, cada Universidad puede y debe elaborar sus propios Estatutos (STC 156/1994) y los planes de estudio e investigación (STC 187/1991), pues no en vano se trata de configurar la enseñanza sin intromisiones extrañas (STC 179/1996).

(42) Por todas SSTC 26/1987, de 27 de febrero, 106/1990, de 6 de junio y 156/1994, de 23 de mayo

(43) STC 106/1990, de 6 de junio.

(44) STC 156/1994, de 23 de mayo.

explica, a mi juicio, la compleja relación, no siempre de jerarquía estricta, entre las diferentes estructuras y órganos de la Universidad. No vamos a entrar en este lugar en el análisis del régimen de dichos órganos y estructuras, por lógicos motivos de extensión.

Sí interesa resaltar, como nota del ente institucional atípico que nos ocupa, que la autonomía universitaria desde esta perspectiva de la autoadministración o autogestión va a caracterizar el régimen de las relaciones entre los órganos y las estructuras. Ello porque el principio de representación impregna cada uno de los niveles en que se estructura la Universidad y se lleva hasta el límite que representan los órganos centrales, que de este modo, garantizan el principio de jerarquía orgánica al que se sujetan las Administraciones Públicas, también la Universidad. En este sentido, la relación entre los órganos de una misma estructura y la de los órganos de esta con los centrales se rige por el principio de jerarquía orgánica. Sin embargo, no es posible mantener que exista una relación de jerarquía entre órganos integrantes de diferentes estructuras, cuyas relaciones se rigen por el principio de competencia: es únicamente desde este punto de vista desde el que pueden explicarse la peculiar naturaleza de la relación entre Centros y Departamentos, v.gr., así como la que tiene lugar entre sus respectivos órganos de gobierno y representación (45).

Entre los órganos de gobierno y representación de las Universidades que se regulan en el Capítulo I del Título III LOU, el Consejo Social ocupa, en el art. 14, el primer lugar. Su concepción, de acuerdo con aquel principio de rendición de cuentas a la sociedad que mencionábamos más atrás, justifica este lugar preeminente, definiéndose como *el órgano de participación de la sociedad en la universidad*, al que se le asigna, como función genérica, la de ejercer de elemento de interrelación entre la sociedad y la Universidad. Conviene dejar sentada la peculiaridad de este órgano de la Universidad como uno de los argumentos que deben sumarse para mantener el carácter de entes institucionales atípicos de las Universidades. Se trata de un órgano colegiado que, aunque integrado en la Universidad y por ello formando parte de la misma, está compuesto, en su mayoría, por repre-

---

(45) De acuerdo con los arts. 8 y 9 LOU, los Centros son los encargados de la organización de las enseñanzas y de los procesos académicos, administrativos y de gestión conducentes a la obtención de títulos de grado y los Departamentos *son las unidades de docencia e investigación encargadas de coordinar las enseñanzas de uno o varios ámbitos del conocimiento en uno o varios centros, de acuerdo con la programación docente de la universidad, de apoyar las actividades e iniciativas docentes e investigadoras del profesorado, y de ejercer aquellas otras funciones que sean determinadas por los estatutos.*

sentantes de sectores externos, siendo mínima la representación académica (46), al que se encomienda la supervisión de las actividades económicas de la Universidad, el rendimiento de sus servicios y promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad (47) y al que la LOU no atribuye funciones propias de la autonomía universitaria. Esta última limitación se sustenta, justificándose precisamente en aquella representación académica minoritaria, en la doctrina introducida por la STC 26/1987, de 27 de febrero (48).

#### IV. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El que prestan las Universidades es, como se ha podido comprobar, un servicio complejo, por la diversidad tanto de los intereses jurídicamente protegibles que se entrecruzan como de las prestaciones que están llamadas a satisfacer —que se analizarán posteriormente—, lo que va a dar lugar a la intervención de distintas instancias y a la necesidad de que se coordinen entre ellas. Todo ello exige pautas claras que clarifiquen y articulen las relaciones entre los diversos agentes del sistema universitario, labor en la que ha profundizado la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2007, de modificación de la LOU, fundamentalmente desde el punto de vista organizativo y procedimental.

---

(46) La LOU deja a la ley autonómica la regulación de su composición y funciones, determinando, no obstante, que sus miembros habrán de designarse de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, *que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria*, aunque establece la condición de miembros natos del Rector, el Secretario General y el Gerente, así como un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros. El Presidente del Consejo Social, por su parte, es nombrado por la Comunidad Autónoma en la forma que determine la Ley respectiva (art. 14.3 LOU).

(47) A tales efectos, el art. 14.2 LOU continua estableciendo que el Consejo Social aprueba el presupuesto, la programación plurianual, a propuesta del Consejo de Gobierno, las cuentas anuales de la Universidad y un plan de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria.

(48) De otro modo, como mantiene el Alto Tribunal en la Sentencia citada, *si, pese a esa representación minoritaria, se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el artículo 27.10 de la Constitución*. De ahí que la citada STC 26/1987, declarara la inconstitucionalidad de lo que consideró que invadía la autonomía universitaria por tratarse de cuestiones académicas, como determinadas funciones relativas las plazas y plantilla de profesorado reguladas en los arts. 39.1 y 47.3.

## 1. La relación de instrumentalidad: aspectos jurídicos, organizativos, de personal y económico-financieros

En el conjunto de relaciones entre los distintos niveles de entidades implicadas, un primer comentario merece dedicarlo a la relación de la Universidad con la Administración a la que se vincula, por las peculiaridades que presenta respecto de lo que es habitual en las entidades instrumentales. Y es que la naturaleza de ente institucional atípico de las Universidades impregna la relación de instrumentalidad entre la Universidad y la Administración matriz, el Estado en el caso de la UIMP o de la UNED o de que procediera a la creación de una Universidad pública, o la Comunidad Autónoma en los restantes supuestos (49). Esta relación de instrumentalidad se caracteriza por la existencia de controles mínimos, lo que es, nuevamente, consecuencia de la autonomía de que gozan las Universidades.

Desde un punto de vista jurídico, la relación de instrumentalidad se ha manifestado, tradicionalmente, en la posibilidad prevista por el ordenamiento de interposición de recursos administrativos contra los actos de las entidades instrumentales ante un órgano de la Administración matriz —el denominado recurso de alzada impropio—, posibilidades que, no obstante, se verían considerablemente reducidas por la LOFAGE. En cualquier caso, el máximo grado de autonomía, por lo que a las Universidades respecta, determina la inexistencia de recurso alguno mediante el que el Estado o la Comunidad Autónoma, según el caso, controlaran la legalidad de sus actuaciones. Por otra parte, la nota de la personalidad jurídica, como es sabido, lleva implícita la legitimación procesal activa y pasiva en las relaciones con terceros de la entidad institucional, legitimación que sin embargo, en la relaciones *ad extra* no va a resultar suficiente, con carácter general y dada la relación de instrumentalidad, para justificar un enfrentamiento procesal de la entidad institucional

---

(49) La vinculación a la Administración matriz ha sido puesta de relieve por la Jurisprudencia: *Las Universidades, sin perjuicio de la transferencia de competencias en favor de las Comunidades Autónomas, constituyen entidades públicas a las que corresponde la realización del servicio público de la educación superior, cuya autonomía, reconocida en la Constitución (art. 27-1º) dentro del marco del derecho fundamental a la educación y de libertad de enseñanza, no supone desvinculación total respecto de la Administración General del Estado o, en su caso, de la Administración Autonómica* (SSTS 28 de mayo y 14 julio 2003). A mayor abundamiento, puede aportarse el contenido de la disposición adicional octava LCSP que, al establecer el régimen de la clasificación exigible por las Universidades, parte de la vinculación existente entre estas y una entidad territorial, en el supuesto, las Comunidades Autónomas: *A efectos de lo establecido en el apartado 2 del artículo 57, para los contratos que celebren las Universidades Públicas dependientes de las Comunidades Autónomas, surtirán efecto los acuerdos de clasificación y revisión de clasificaciones adoptados por los correspondientes órganos de la Comunidad Autónoma respectiva.*

con la Administración matriz. La excepción a esta regla general se produce, justamente, en el caso de las Universidades, a las que por su especial configuración constitucional el Tribunal Supremo reconocería la posibilidad de impugnar órdenes del Ministerio de Educación y Ciencia (SSTS 15 febrero 1982 y 10 febrero 1983). El control jurídico se ciñe, pues, al de legalidad de sus Estatutos, en los términos que posteriormente se analizarán.

Desde el punto de vista de la organización y estructura de las Universidades, los controles de la Administración matriz se limitan al nombramiento del Rector, de carácter meramente formal (50), y a la decisión de creación, modificación o supresión de Centros que ha de adoptarse con el acuerdo de la propia Universidad (51). Se trata pues de una relación, desde este punto de vista, bastante laxa comparada con la que normalmente tiene lugar entre otras entidades institucionales y la Administración matriz, a la que normalmente corresponde el nombramiento discrecional de los titulares o miembros de los órganos de gobierno de la entidad, con grado de intervencionismo variable según los supuestos.

Por lo que hace al control económico-financiero, si lo habitual en la relación de instrumentalidad es que la Administración matriz ejerza dicho control mediante diversas técnicas, tales como el control presupuestario o la aprobación previa de sus programas de actuación e inversiones, la autonomía universitaria, la peculiaridad del servicio que prestan las Universidades y el principio de rendición de cuentas a la sociedad, tienen como consecuencia que tales funciones las desarrolle la propia Universidad a través del órgano de participación de la sociedad en la Universidad, el Consejo Social. La autonomía económica y financiera de las Universidades, sin embargo, no es ilimitada. Correspondiendo su financiación a las Comunidades Autónomas o al Estado, según los casos, la Administración matriz cuenta con determinadas

---

(50) El nombramiento se configura como una potestad reglada de la Comunidad Autónoma, en la medida en que el Rector será elegido directamente por la comunidad universitaria o sus representantes en Claustro, según la opción que en cada Estatuto se determine (*vid.* art. 20 LOU).

(51) En este sentido, el art. 8.2 LOU dispone lo siguiente: *La creación, modificación y supresión de dichos centros, así como la implantación y supresión de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, serán acordadas por la Comunidad Autónoma, bien por propia iniciativa, con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la universidad, bien por iniciativa de la universidad mediante propuesta del Consejo de Gobierno, en ambos casos con informe previo favorable del Consejo Social.* En esta cuestión, la reforma de la LOU, tras la Ley Orgánica 4/2007, ha profundizado en la autonomía de las Universidades, dando un papel preponderante al Consejo de Gobierno, que, en la redacción anterior únicamente se le atribuía la función de emitir informe no vinculante.

competencias en esta materia y con la obligación, como premisa y en virtud de aquella autonomía, de garantizar que las Universidades *dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad* (52). Entre esas competencias, que se regulan en el Título XI de la LOU cabe señalar el establecimiento de directrices para la elaboración de programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación, por las Comunidades Autónomas, de convenios y contratos-programa; la fijación de los precios por servicios académicos, dentro de los límites que establezca el Consejo de Coordinación Universitaria; el establecimiento, en su caso, de un plan de contabilidad para las Universidades de su competencia; la autorización de los costes de personal docente e investigador, así como de administración y servicios; el establecimiento de normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las Universidades, así como para el control de las inversiones, gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales. Asimismo, 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. Como competencias estatales, finalmente, ha de estarse a la disposición adicional octava, que encomienda a la Conferencia General de Política Universitaria, previo informe del Consejo de Universidades, la elaboración de un modelo referencial de costes que facilite a los poderes públicos el establecimiento de una financiación adecuada de las Universidades públicas que, atendiendo a lo previsto en el art. 79.1, favorezca su plena participación en el Espacio Europeo de Educación Superior.

## **2. La coordinación del sistema, límite a la autonomía universitaria**

La existencia de un sistema universitario nacional exige instancias coordinadoras que suponen otro de los límites a la autonomía universitaria tutelada por el art. 27.10 CE (53). Las competencias que, por otra parte, ostentan las Comunidades Autónomas exigen que también en el ámbito autonómico deban desarrollarse técnicas de coordinación, entendida como la *fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca*,

---

(52) Art. 79.1 LOU. A tal efecto, el presupuesto de las Universidades contendrá en su estado de ingresos, entre otros conceptos, las transferencias para gastos corrientes y de capital fijadas, anualmente, por las Comunidades Autónomas (art. 81.3 LOU).

(53) La necesidad de coordinación del sistema, como límite a la autonomía, fue puesta de manifiesto, como se apuntó, por la STC 196/1994, de 23 de mayo, entre otras.

*la homogeneidad técnica de determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema (54).*

De ello es consciente el legislador estatal que, en el mismo precepto en el que dota de contenido a la autonomía universitaria, establece que, *sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo de Coordinación Universitaria, corresponde a cada Comunidad Autónoma las tareas de coordinación de las Universidades de su competencia (55)*. Además, en la reforma de la LOU que tuvo lugar a través de la Ley Orgánica 4/2007, se concibe un nuevo modelo de coordinación del sistema nacional, en el que se distinguen coordinación política de la propiamente académica, estableciéndose una nueva organización encaminada a instrumentar, de manera separada, cada una de estas facetas (56).

La nueva regulación introduce dos órganos coordinadores: la Conferencia General de Política Universitaria y el Consejo de Universidades. Al primero corresponde aquel aspecto de la *concertación, coordinación y cooperación de la política general universitaria*, de ahí que su composición no tenga, en principio, representación académica, formando parte de la misma el titular del departamento ministerial que tenga atribuidas las competencias en materia de Universidades, que la preside, los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y cinco miembros designados por el presidente de la Conferencia. Por su parte, el Consejo de Universidades se define como el órgano de coordinación académica y de cooperación, consulta y propuesta en materia universitaria, y es presidido por el titular del Ministerio competente en materia de Universidades y estará compuesto por los Rectores de las Universidades y cinco miembros designados por

---

(54) STC 28 abril 1983

(55) Art. 2.5 LOU. La referencia al Consejo de Coordinación Universitaria debe entenderse realizada en favor de la nueva organización introducida por la Ley Orgánica 4/2007 que en este precepto olvida sustituir la mención a dicho Consejo.

(56) Según la Exposición de Motivos, *la articulación de este complejo organizativo de Estado-Comunidades Autónomas y Universidades requiere alcanzar una armonía de todos los agentes implicados y una relación clara y fluida entre todos ellos. Es especialmente importante articular las relaciones intergubernamentales, de un lado, y de otro, la coordinación y cooperación en el ámbito académico. Por ello, se crea la Conferencia General de Política Universitaria y se constituye el Consejo de Universidades con funciones de asesoramiento, cooperación y coordinación en el ámbito académico. Además, se configura una regulación más adecuada del proceso de verificación de planes de estudios y más respetuosa con el sistema complejo que en materia universitaria conforman la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Universidades.*

el Presidente del Consejo. De acuerdo con la regulación anterior, el Consejo de Coordinación Universitaria concentraba las funciones de coordinación en cualquier de sus facetas y reflejaba una composición que hacía muy complejo su funcionamiento, por el elevado número de miembros (57). Esta doble dimensión de la coordinación universitaria, política y académica, se refleja claramente en la relación las funciones de ambos órganos, que se relacionan, respectivamente, en los arts. 27 bis y 28 LOU (58).

Por la naturaleza de sus funciones y su composición, tanto la Conferencia General de Política Universitaria como el Consejo de Universidades pueden definirse como órganos colegiados de los contemplados en el art. 22 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (59), y por tanto, en virtud de lo establecido en dicho precepto, se integran en la Administración del

---

(57) Ministro de Educación, Cultura y Deporte, que lo presidía, y como vocales formaban parte del mismo los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, los Rectores de las Universidades y Veintiún miembros, nombrados por un período de cuatro años, entre personalidades de la vida académica, científica, cultural, profesional, económica y social, y designados siete por el Congreso de los Diputados, siete por el Senado y siete por el Gobierno (art. 29 Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades).

(58) Además de otras funciones que se recogen a lo largo del articulado de la LOU, algunas de las cuales han sido mencionadas en este trabajo, corresponde a la Conferencia General de Política Universitaria las siguientes funciones: establecer y valorar las líneas generales de política universitaria, su articulación en el espacio europeo de educación superior y su interrelación con las políticas de investigación científica y tecnológica; planificación, informe, consulta y asesoramiento sobre la programación general y plurianual de la enseñanza universitaria, que comprende los recursos humanos, materiales y financieros precisos para la prestación del servicio público universitario; aprobar los criterios de coordinación sobre las actividades de evaluación, certificación y acreditación reguladas en el Título V; proponer y valorar medidas para impulsar la colaboración entre universidad y empresa; coordinar la elaboración y seguimiento de informes sobre la aplicación del principio de igualdad de mujeres y hombres en la universidad. Junto a ello, bianualmente, la Conferencia General de Política Universitaria elaborará un informe sobre la situación del sistema universitario y su financiación, y formulará propuestas que permitan mejorar su calidad y su eficiencia, asegurar la suficiencia financiera del mismo, así como garantizar a los ciudadanos las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación. Por su parte, al Consejo de Universidades se atribuyen las siguientes funciones: servir de cauce para la colaboración, la cooperación y la coordinación en el ámbito académico; informar las disposiciones legales y reglamentarias que afectan al sistema universitario en su conjunto; prestar el asesoramiento que en materia universitaria sea requerido por el Ministerio de Educación y Ciencia, la Conferencia General de Política Universitaria o, en su caso, de las Comunidades Autónomas; formular propuestas al Gobierno, en materias relativas al sistema universitario y a la Conferencia General de Política Universitaria; la verificación de la adecuación de los planes de estudios a las directrices y condiciones establecidas por el Gobierno para los títulos oficiales; desarrollar cuantas otras tareas le encomienden las leyes y sus disposiciones de desarrollo.

(59) Se trata de órganos colegiados compuestos por representaciones de distintas Administraciones públicas a los que se refiere el art. 22 LPAC.

Estado, aunque no participan de la estructura jerárquica de esta. En consecuencia, les es aplicable lo dispuesto, respecto a los órganos colegiados de las Administraciones públicas, en los arts. 22 ss. LPAC, con las particularidades y excepciones que en la propia Ley se señalan.

Por lo demás, el art. 30 LOU regula el funcionamiento del Consejo de Universidades que funciona en pleno y en comisiones (60) y es de señalar la exclusión que se hace respecto de las Universidades privadas en relación a las decisiones sobre asuntos que atañan, en exclusiva, al sistema universitario público (61).

## V. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO

El sistema de prelación de fuentes se establece en el art. 6 LOU, en cuyo primer apartado se dispone que *las Universidades se regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias*. Se trata pues, de un sistema al que se acogen todas las Universidades, públicas y privadas sin distinciones (62), y que ha de completarse con lo establecido en la disposición final tercera LOU, en la que se contiene una habilitación genérica para el desarrollo reglamentario de la LOU y a cuyo tenor *corresponde al Gobierno y a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley*. El segundo apartado del art. 6 LOU completa el sistema de fuentes para las Universidades

---

(60) Al Pleno se atribuyen las siguientes funciones: elaborar el reglamento del Consejo y elevarlo al Ministro competente en materia de Universidades para su aprobación por el Gobierno; proponer, en su caso, sus modificaciones; informar los criterios de coordinación sobre las actividades de evaluación, certificación y acreditación reguladas en el título V; elaborar la memoria anual del Consejo, y aquellas otras que se determinen en su reglamento. Esta nueva organización simplifica bastante el funcionamiento del Consejo, que hasta la reforma de la Ley 4/2007, funcionaba en Pleno y a través de tres comisiones (Comisión Académica, Comisión de Coordinación y Comisión Mixta).

(61) De acuerdo con el art. 30 LOU, en los asuntos que afecten en exclusiva al sistema universitario público tendrán derecho a voto el Presidente del Consejo, los Rectores de las Universidades públicas y los cinco miembros del Consejo designados por el Presidente. Con esta exclusión se invierte la regla contenida en LRU, que no incluía a las Universidades privadas en la composición del Consejo de Universidades, pero determinaba que cuando el Consejo de Universidades o alguno de sus órganos deliberara acerca de asuntos que conciernan a las Universidades privadas, los Rectores de las Universidades afectadas serían convocados a la sesión correspondiente (art. 24 LRU).

(62) Si bien el precepto a partir del siguiente apartado, da distinto tratamiento a unas y a otras, y dedica sus apartados 2 a 4 a las Universidades públicas y el apartado 5 a las Universidades privadas.

públicas, estableciendo que *se regirán, además, por la Ley de su creación y por sus Estatutos, que son elaborados por las mismas.*

En el primer nivel mencionado, se han de considerar incluidas una serie de fuentes cuya relación se basa en el principio de competencia, de modo que, de acuerdo con la distribución competencial más atrás expuesta, la legislación estatal o autonómica habrá de dictarse en el ámbito material que respectivamente corresponda. Se trata pues de estar al reparto constitucional y estatutario de competencias para conocer si es la norma estatal o autonómica la que rige en determinada materia. En este sentido, ha de recordarse que, en virtud de lo dispuesto en la disposición final primera de la LOU, los títulos competenciales que justifican la competencia estatal son los recogidos en los apartados 1, 15, 18 y 30 del art. 149.1 CE.

Por tanto, teniendo presente que la competencia en materia de investigación es compartida, las Comunidades Autónomas podrán dictar su legislación en un ámbito que tendrá como límite las competencias estatales, esto es, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE; la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y a las Comunidades Autónomas; las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas (63). Como se apuntó, la redacción de los Estatutos de Autonomía es diversa, pero pueden servir como referencia los preceptos correspondientes, transcritos más arriba, de los Estatutos catalán y andaluz que sistematizan bien las competencias autonómicas, agotando el margen que para ello permite el art. 149 CE y distinguiendo entre competencias exclusivas y compartidas.

En este marco, los Estatutos de cada Universidad, como manifestación de la garantía de la autonomía universitaria ex art. 2.2 LOU, concretarán su régimen específico, en todo aquello en lo que son llamados por la legislación

---

(63) Ya se concluyó la aplicabilidad de la legislación general de las Administraciones públicas a las Universidades, por lo que en este punto me remito, para evitar reiteraciones innecesarias, a lo que se señaló en la parte correspondiente del trabajo.

universitaria, estatal y autonómica. Pero también, dado su admitido carácter de reglamento autónomo no ejecutivo, pueden introducir una regulación sobre aspectos que no hayan sido contemplados en dicha legislación, siempre que se dicten en el ámbito propio de la Universidad y no contradigan el sistema de fuentes que integran el que hemos denominado primer nivel, al que hace referencia el art. 6.1 LOU ni, naturalmente, la Ley de creación de la Universidad (64). Por lo demás, la LOU establece dos determinaciones genéricas que habrán de contener los Estatutos, una referida al establecimiento de mecanismos para que en los procesos de acogida de los diferentes miembros de la comunidad universitaria se favorezca el conocimiento suficiente de las lenguas cooficiales y otra relativa a la garantía de la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria en sus órganos de gobierno y representación (65).

El procedimiento de aprobación de los Estatutos elaborados por las Universidades se regula en el art. 6.2 LOU, que atribuye al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la competencia para su aprobación, previo control de legalidad, que se configura, en virtud de la autonomía universitaria, no como un control de oportunidad o conveniencia, sino como un *control aprobatorio de «mera legalidad»*, en el que por tanto la Comunidad Autónoma no debe entrar más que a contrastar su conformidad a Derecho (66). En caso de existir reparos de legalidad, las Universidades habrán de subsanarlos y

---

(64) Por todas, STC 75/1997 de 21 abril, a cuyo tenor, *La primera de las potestades que, según el art. 3.2 LRU y la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 26/1987, 187/1991 y 156/1994), conforman el contenido esencial de la autonomía permite a las Universidades elaborar sus Estatutos y las demás normas de funcionamiento interno [art. 3.2. a)]. Los Estatutos, cuya norma habilitante es la Ley de Reforma Universitaria, no son desarrollo de ella, sino disposiciones reglamentarias donde se plasman las potestades de darse normas, autonomía en sentido estricto y auto-organización. A diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de las Leyes, que deben seguir estrictamente la letra y el espíritu de la que traen causa, los Estatutos universitarios se mueven en otro ámbito donde la Ley no sirve sino como marco para acotar o deslindar y, por tanto, los preceptos estatutarios sólo podrán ser tachados de ilegales si contradijeran frontalmente las normas que configuren la autonomía universitaria, pues si admitieren una interpretación conforme a ella, habría de concluirse en favor de su validez (SSTC 55/1989 [RTC 1989\55] y 130/1991 [RTC 1991\130]).* En el ámbito del Tribunal Supremo, *vid.*, SSTS 12 junio 1990, 30 junio 1988, 3 julio 2001.

(65) Art. 6.2, último párrafo y 3 LOU

(66) STC 156/1994, de 23 de mayo. Dicho control es respecto a todo el ordenamiento en el que los Estatutos deben integrarse y que se ha expuesto más atrás (SSTS 10 julio 1990 y 15 diciembre 2000 y SSTC 130/1991, de 6 de junio y 187/1991, de 3 de octubre), debiéndose ceñir al pronunciamiento sobre la legalidad y no sobre lo oportunidad. Este límite habrá de ser observado no solo en vía administrativa, sino también en la contencioso-administrativa (STS 11 junio 1997 y STSJ Valencia 20 junio 2005).

someterlos nuevamente a la aprobación del Consejo de Gobierno autonómico (67). En el caso de que el Consejo de Gobierno no dictara resolución expresa, el proyecto de Estatutos se entenderá aprobado por el transcurso de tres meses, salvo que la Comunidad Autónoma establezca plazo distinto, desde la fecha de su presentación (68). Los Estatutos adquieren eficacia y entran en vigor a partir de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, debiendo publicarse también en el Boletín Oficial del Estado.

En el momento en el que escriben estas páginas se asiste a un proceso de reforma de los Estatutos por parte de las Universidades, para su adaptación a la modificación introducida en la LOU por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Esta reforma, la segunda que tiene lugar en un período de seis años en las Universidades públicas españolas y que pasa por cuestiones tan relevantes en las Universidades como la forma de elección del Rector, tendrá que estar acabada en el mes de abril del año 2010. Mientras tanto, la disposición adicional octava de la LOU habilita a los Consejos de Gobierno de las Universidades para aprobar la normativa de aplicación que sea necesaria para el cumplimiento de lo establecido en la Ley 4/2007.

## VI. LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

### 1. La calidad del servicio

En la consecución de la excelencia, la LOU tiene como objetivo irrenunciable la mejora de la calidad del sistema en su conjunto y en todas sus vertientes, profundizando en la cultura de la evaluación (69), para lo cual se

---

(67) La STS 15 diciembre 2000, reproduciendo el criterio de la STS 28 octubre 1994, en un supuesto en el que, tras las debidas correcciones, no se devolvió el proyecto de Estatutos al Claustro (como preceptuaba el art. 12 LRU), consideró, por su escasa trascendencia, la procedencia de la publicación: *Como se ve, en unos casos se realizan remisiones expresas a otras normas de inexcusable cumplimiento, que tendrían que haber operado aunque nada se hubiera dicho, evitando que su omisión propiciara conflictos de interpretación y, en otros, se trata de evitar lesiones a principios constitucionales de acceso a la función pública. Dado la aplicación automática de éstos y la escasa trascendencia de aquéllos, razones de economía y eficacia administrativa hacían innecesaria una devolución al Claustro para que éste rectificara, con nueva remisión a la Junta de Andalucía; siendo así que se trataba de preceptos respecto de los cuales aquel órgano no tenía margen de maniobrabilidad o discrecionalidad alguna.*

(68) La STSJ Valencia 17 febrero 2001 no aceptó la validez de una resolución expresa y tardía.

(69) La cultura de la calidad no es algo nuevo en nuestro sistema, que ha sido objeto de una progresiva implantación de mecanismos de evaluación. Sobre su justificación y antecedentes, MICHAVILA, F. y CALVO, B., «La evaluación de la calidad de las instituciones universitarias», en *La Universidad española hoy. Propuestas para una política universitaria*, Editorial Síntesis, S.A., Madrid, 1998.

vale de elementos organizativos, creando la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (en adelante ANECA). La garantía de la calidad del servicio público que se presta a la sociedad es uno de los compromisos de los poderes públicos con esta. A tal fin, la promoción y garantía de la calidad de las Universidades españolas se configura como fin esencial de la política universitaria, estableciéndose, como objetivos de la misma, los siguientes (70):

- a) La medición del rendimiento del servicio público de la educación superior universitaria y la rendición de cuentas a la sociedad.
- b) La transparencia, la comparación, la cooperación y la competitividad de las Universidades en el ámbito nacional e internacional.
- c) La mejora de la actividad docente e investigadora y de la gestión de las Universidades.
- d) La información a las Administraciones públicas para la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias.
- e) La información a la sociedad para fomentar la excelencia y movilidad de estudiantes y profesores.

Se trata, por tanto, de garantizar la calidad de la actividad que las Universidades, y su personal, desarrollan para el cumplimiento del servicio público de educación superior que, como es sabido, se realiza a través de la docencia, la investigación y el estudio, pero que necesita un soporte de gestión que también queda sujeto a control de calidad. Para ello, se determina el establecimiento de criterios comunes de garantía de calidad para todo el sistema, en función del tipo de actividad de que se trate: enseñanzas oficiales; títulos propios; actividad docente, investigadora y de gestión del profesorado; servicios y programas de las Universidades.

En materia de enseñanzas, el art. 31.4 LOU confiere al Gobierno la competencia para regular, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria, las condiciones para que las Universidades las sometan a evaluación y seguimiento. En este sentido, el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, sujeta los títulos a verificación y acreditación inicial, que deberán mantener sometiéndose, cada seis años, a un procedimiento de evaluación (71). Por lo que respecta a la calidad de la docencia,

---

(70) Art. 31.1 LOU.

(71) *Vid.*, art. 24.

la investigación y gestión del profesorado estable, su evaluación tiene lugar con carácter previo a los procedimientos de selección, configurándose la evaluación externa de su actividad previa como requisito para la contratación o el acceso (72).

La función de control de la calidad, que se desarrolla a través de la de evaluación, certificación y acreditación, se encomienda a la ANECA y a los órganos de evaluación que, en su caso, creen las leyes autonómicas (73). La ANECA desarrolla su actividad de acuerdo con los principios de competencia técnica y científica, legalidad y seguridad jurídica, independencia y transparencia, atendiendo a los criterios de actuación usuales de estas instituciones en el ámbito internacional siendo su naturaleza la de Agencia estatal para la mejora de los servicios públicos, cuyo régimen se contiene en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, que las define como entidades de Derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias y que se rigen por la Ley 28/2006 y, en su marco, por el Estatuto propio de cada una de ellas; supletoriamente por las normas aplicables a las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado que les correspondan en cada caso (74).

La sujeción a los múltiples procedimientos de evaluación de la calidad en los que se ve inmersa la Universidad presenta, de otro lado, algunos inconvenientes en los que merecería la pena detenerse para buscar soluciones, como el que representa el aumento, desproporcionado, de la burocracia, y de las labores de gestión del profesor, que ve de esta manera reducido el tiempo de dedicación a otras tareas, siendo la que se resiente, normalmente, la investigación que, paradójicamente, es la que mayor tiempo y esfuerzo requiere para la culminación de la carrera profesional y por lo que, normalmente, el profesor investigador se ve avocado a consumir tiempo no contemplado en sus horas de dedicación. De ahí que, una eventual sobrecarga de

---

(72) Sobre ello, *vid.*, NOGUEIRA LÓPEZ, A., «La evaluación de la actividad docente e investigadora del profesorado de las Universidades», en esta REVISTA, núm. 25, 2004, pp. 47 ss.

(73) En estos supuestos, la reforma de LOU operada por la Ley 4/2007, ha previsto la necesidad de que se establezcan mecanismos de cooperación y reconocimiento mutuo, que aprobará el Gobierno a propuesta de la Conferencia General de Política Universitaria (art. 31.3 LOU).

(74) *Vid.*, art. 2.

tareas de gestión pudiera afectar al derecho a la investigación. La actividad docente, investigadora y de gestión del profesorado universitario tiene un componente de obligación, pero también de derecho, como se desprende del articulado de la LOU al que posteriormente se hará referencia (75).

Por todo ello, y por resultar indiscutible que la calidad del servicio que se presta a la sociedad debe ser una de las marcas de la Universidad, sí parece conveniente que, si lo que se pretende es conseguir la excelencia, se articulen mecanismos —v.gr., una apuesta seria por el apoyo a la gestión del profesorado— que permitan compatibilizar las cargas que la calidad comporta con otros derechos cuyo ejercicio también van a repercutir en la calidad, de manera que si se limitan, se reduce también la calidad del servicio.

## 2. El objeto de la prestación a la sociedad

El objeto del servicio público de educación superior, se realiza mediante la investigación, la docencia y el estudio, valores que se definen y regulan a lo largo del articulado de la LOU dentro de los parámetros marcados por su concepción como derechos fundamentales y por la autonomía universitaria. Para la prestación del servicio público universitario, el art. 1 LOU dispone que son funciones de la Universidad *al servicio de la sociedad* las siguientes:

- a. *La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.*
- b. *La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos y para la creación artística.*

---

(75) En este sentido, existe una garantía del tiempo de la investigación prevista en el art. 9.9 del Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario, que permite a los Estatutos imponer obligaciones hasta el límite de un tercio de las horas de dedicación del profesorado, que deberán dedicarse a la investigación. En consecuencia, el tiempo de dedicación legalmente garantizado para la investigación sería el resultado de restar a la dedicación total las horas dedicadas a otras tareas que se relacionan a lo largo del art. 9 del Real Decreto 898/1985 —ocho horas lectivas y seis de tutoría; gestión en las tareas (sin número determinado), así como aquellas otras obligaciones que, previstas en los Estatutos, el profesor haya asumido (sin número determinado—. La suma de estas horas distintas a la investigación, por lo demás, no podría superar dos tercios de la dedicación total, pues queda reservado a esta. Estas horas se concretan por el acto administrativo de asignación de la docencia que aprueban los Departamentos, de modo que el estatuto del profesorado universitario se deriva de un conjunto de normas estatales, autonómicas y de la propia Universidad que, en un proceso de cascada, van detallando sus derechos y obligaciones cuya concreción última tiene lugar mediante aquel acto de asignación.

- c. *La difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, de la calidad de la vida, y del desarrollo económico.*
- d. *La difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de toda la vida.*

A la vista de la relación de las distintas funciones expuestas, puede concluirse sin dificultades que los receptores del servicio público que prestan las Universidades no son exclusivamente sus estudiantes: es la sociedad en general la destinataria del servicio público de educación superior. Algunas de las prestaciones señaladas, naturalmente, se dirigen a estos, y se desarrollan en virtud del especial vínculo que tiene lugar a través de la matrícula y que, por ello, se configuran como prestaciones concretas y personalizadas y por ello como manifestación de funciones *uti singuli*, que en el caso de los estudiantes presentan peculiaridades tales como la integración de estos en el concepto de comunidad universitaria y, por tanto, su representación en los órganos de gobierno de la Universidad. Entre este tipo de funciones también cabría incluir aquellas prestaciones que se satisfacen a sujetos determinados en virtud de una especial relación (v. gr. contratos celebrados conforme al art. 83 LOU). Pero de la lectura del art. 1.2 LOU se extraen, también, funciones *uti universi*, cuya destinataria es la sociedad. En cualquier caso, la existencia de intereses generales de diverso alcance, justificará que el servicio público de educación superior se preste por las Universidades, pero bajo la intervención de instancias superiores. Esta intervención varía para cada una de las prestaciones que constituyen el objeto del servicio, de modo que tanto la Administración del Estado como la autonómica ostentan facultades en las distintas facetas del servicio público en función de sus respectivas competencias. A continuación se analizan cada una de ellas desde esta perspectiva.

a) La docencia se conceptúa como *un derecho y un deber de los profesores de las Universidades que ejercerán con libertad de cátedra, sin más límites que los establecidos en la Constitución y en las leyes y los derivados de la organización de las enseñanzas en sus Universidades*. Las enseñanzas se definen, junto a la transmisión de la cultura, como misiones esenciales de la Universidad y las Universidades imparten las conducentes a la obtención de títulos oficiales y validez en todo el territorio nacional, pero también pueden impartir enseñanzas conducentes a la obtención de otros títulos, los denominados títulos propios.

En relación a los títulos oficiales, al Gobierno corresponde el establecimiento de las directrices y las condiciones para la obtención de los títulos, a la Comunidad Autónoma la autorización para la impartición de enseñanzas

y la expedición de los títulos y al Consejo de Universidades la verificación de los planes de estudio. Al Gobierno corresponde también la regulación de la convalidación o adaptación de estudios, validación de experiencia, equivalencia de títulos y homologación de títulos extranjeros así como la probación de los criterios para la obtención del título de Doctor, en ambos casos, previo informe del Consejo de Universidades, organizándose y realizándose los estudios de doctorado en la forma que determinen los Estatutos (76). Y el ámbito de la integración en el espacio europeo de enseñanza superior, a los tres niveles de entidades corresponde la adopción de medidas las medidas necesarias para completar la plena integración y fomentar la movilidad de los estudiantes. El Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, es el competente tanto para el establecimiento de las medidas que aseguren que los títulos oficiales expedidos por las Universidades españolas se acompañen del suplemento europeo al título como para el establecimiento de las normas necesarias para que la unidad de medida del haber académico sea el crédito europeo (77).

b) Por lo que respecta a la investigación y al transferencia del conocimiento, el art. 39 LOU reconoce y garantiza la libertad de investigación en el ámbito universitario, definiendo la investigación científica como *fundamento esencial de la docencia y una herramienta primordial para el desarrollo social a través de la transferencia de sus resultados a la sociedad y función esencial de la universidad, que deriva de su papel clave en la generación de conocimiento y de su capacidad de estimular y generar pensamiento crítico, clave de todo proceso científico*. Con la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2007, asistimos a un reforzamiento del papel de la transferencia del conocimiento al sector productivo, que se conceptúa como servicio social y caracteriza como función de las Universidades (78).

La libertad de investigación se reconoce y garantiza por la LOU que, al tiempo, la pone al servicio de la sociedad, al determinar, como objetivo de esta función, los de contribuir al avance del conocimiento y del desarrollo tecnológico, la innovación y la competitividad de las empresas, la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, el progreso económico y social y un desa-

---

(76) Arts. 35 a 38 LOU.

(77) Vid., arts. 87 y 88 LOU.

(78) Art. 41.3 LOU. Es expresiva en este sentido la Exposición de Motivos: *Las Universidades, además de un motor para el avance del conocimiento, deben ser un motor para el desarrollo social y económico del país. Junto a la investigación básica, la universidad deberá impulsar la transferencia al sector productivo de los resultados de su investigación en coordinación y complementariedad con los demás agentes del sistema de ciencia y tecnología.*

rollo responsable equitativo y sostenible, así como garantizar el fomento y la consecución de la igualdad (79). Desde la perspectiva del investigador, la investigación es un derecho y un deber que se ha de llevar a cabo, principalmente, en equipo, a través de grupos de investigación, Departamentos e Institutos Universitarios de Investigación. Como derecho que es, se llama a la Universidad a apoyar y promover la dedicación a la investigación de la totalidad del personal docente (80).

c) El estudio en la Universidad se configura como *un derecho de todos los españoles en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico* (art. 42). El estudio se realiza en la Universidad; sin embargo, se encuentra sujeto a un marco que se establece en torno al acceso, a la oferta de plazas y a los límites máximos de admisión.

En materia de acceso a la Universidad, es competencia del Gobierno, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria, el establecimiento de las normas básicas para la admisión de los estudiantes y la regulación de los procedimientos para el acceso a la universidad de quienes, acreditando una determinada experiencia laboral o profesional, no dispongan de la titulación académica legalmente requerida al efecto con carácter general o hayan superado una determinada edad y de la Conferencia de Política Universitaria velar porque el procedimiento de admisión a los estudios universitarios de carácter oficial sea general, objetivo y universal, tenga validez en todas las Universidades españolas y responda a criterios acordes con el espacio europeo de educación superior (81). Por lo que respecta a la oferta de plazas en las Universidades públicas, corresponde a las Comunidades Autónomas la programación de la oferta de enseñanzas y al Consejo de Coordinación Universitaria la determinación de la oferta general de enseñanzas y plazas (82). Los límites máximos de admisión, corresponde establecerlos al Gobierno, previo acuerdo de la Conferencia General de Política Universitaria. Los procedimientos de verificación de los conocimientos de los estudiantes, sin embargo, se establecen por las Universidades, correspondiendo al Consejo Social, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, la aprobación de las normas que regulen el progreso y la permanencia en la Universidad de los estudiantes, de acuerdo con las características de los respectivos estudios (art. 46 LOU).

---

(79) *Vid.*, arts. 39 y 41 LOU.

(80) Art. 40 LOU.

(81) Art. 42 LOU.

(82) Art. 43 LOU.

d) La cultura, junto al deporte, han sido objeto de atención especial en la reforma de la LOU operada por la Ley 4/2007, introduciéndose un nuevo título (Título XIV, Del deporte y la extensión universitaria). Sin embargo es un único y breve artículo el que se dedica a la cultura universitaria (83), prestación que corresponde a las Universidades sin que, en esta ocasión, se determinen límites derivados de competencias estatales o autonómicas. Es pues, el único ámbito del servicio público universitario que desarrollan las Universidades sin intervención de entidad territorial alguna. Cuestión distinta es que, en cuanto Administración pública, venga llamada a colaborar y coordinarse con otras Administraciones territoriales con competencias en esta materia, particularmente con las entidades locales (84).

e) El deporte es una prestación que tradicionalmente forma parte de la actividad desarrollada por las Universidades. Se da así reconocimiento legal, a través de la Ley Orgánica 4/2007, al deporte como parte de la formación del alumnado, declarándose de interés general para todos los miembros de la comunidad universitaria. En esta materia, a las Universidades se atribuye la ordenación y organización de actividades y competiciones deportivas en su ámbito respectivo y el establecimiento de las medidas oportunas para favorecer la práctica deportiva de los miembros de la comunidad universitaria debiendo proporcionar, en su caso, instrumentos para la compatibilidad efectiva de esa práctica con la formación académica de los estudiantes. Las coordinación en esta materia corresponde a las Comunidades Autónomas en el ámbito de su territorio y al Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades y a propuesta de la Conferencia General de Política Universitaria, la regulación de las disposiciones necesarias para la coordinación general de las actividades deportivas de las Universidades y la articulación de fórmulas para compatibilizar los estudios de deportistas de alto nivel con sus actividades deportivas (85).

---

(83) Art. 93 LOU.

(84) El precepto reza: *Es responsabilidad de la universidad conectar al universitario con el sistema de ideas vivas de su tiempo. A tal fin, las Universidades arbitrarán los medios necesarios para potenciar su compromiso con la reflexión intelectual, la creación y la difusión de la cultura. Específicamente las Universidades promoverán el acercamiento de las culturas humanística y científica y se esforzarán por transmitir el conocimiento a la sociedad mediante la divulgación de la ciencia.*

(85) Arts. 90 y 91 LOU.

## VII. EL COMPROMISO DE LA UNIVERSIDAD CON LOS VALORES SOCIALES

De la lectura del art. 1 LOU, el objeto de la prestación, el servicio a la sociedad, consistiría en la actividad que las Universidades, entendidas como parte de la Administración pero dotada de autonomía y de una naturaleza atípica, han de desarrollar para el cumplimiento de las funciones expresadas, dentro de los límites expuestos. Sin embargo, en estos primeros artículos, incluso en la Exposición de Motivos de la LOU en su redacción de 2001, se echa en falta alguna referencia al papel de la Universidad como transmisora de valores, individuales y sociales. La eficiencia y la calidad como retos de la Universidad claramente buscados por el legislador estatal, sin embargo, no deben hacernos olvidar que su aportación a la sociedad no se ve relegado a las funciones determinadas en el art. 1.2 LOU. Con ser estas sus funciones esenciales, no es menos esencial el compromiso con aquellos valores. Así lo ha entendido el legislador autonómico.

La Ley catalana de Universidades concibe a la Universidad como un espacio de compromiso social y participativo y como motor de procesos de mejora de la sociedad entre cuyos objetivos incluye el fomento del pensamiento crítico y de la cultura de la libertad, la solidaridad, la igualdad y el pluralismo, y la transmisión de los valores cívicos y sociales propios de una sociedad democrática, encomendando al órgano competente autonómico en materia de Universidades la promoción de la educación en valores como parte integral del proceso global de aprendizaje y formación y a las Universidades el estímulo y el apoyo a las iniciativas complementarias de la enseñanza oficial que comporten la transmisión de valores de libertad, responsabilidad, convivencia, solidaridad, participación y ciudadanía plena (86).

Por su parte, la Ley andaluza de Universidades entre los principios informadores y objetivos del sistema universitario andaluz incluye *la garantía de una formación y educación integral, tanto en la capacitación académica y profesional, como en los valores cívicos de igualdad, responsabilidad, tolerancia, solidaridad, libertad y búsqueda de la paz, y en la preservación y mejora del medio ambiente así como la cooperación solidaria en el contexto mundial, especialmente en el entorno europeo, Iberoamérica, el Norte de África y los países ribereños del Mediterráneo* (87).

En la Ley de Universidades del País Vasco, esta concepción se expresa en la idea de que las Universidades han de promover la educación en los valores democráticos y de justicia social y en el respeto a los derechos humanos, estimular y dar apoyo a las iniciativas complementarias a la enseñanza ordinaria que comporten la transmisión de los valores correspondientes a la dignidad humana

---

(86) Vid., arts. 3, 4 y 5 Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña.

(87) Art. 3 Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades.

y a la solidaridad entre todos los pueblos y culturas y, como lugar de impulso del libre pensamiento, de la libre creación y del libre desarrollo tanto de la sociedad como del individuo, garantizar los derechos y libertades básicos, rechazando el control social sobre alumnos, profesores y trabajadores, encaminado a conseguir una convivencia basada en la paz y libertad (88).

Como principio se establece en la Ley de Universidades de Murcia, entre otros, *la búsqueda de la formación integral de la persona y su capacitación en los valores cívicos de igualdad, libertad, defensa de la paz, preservación y mejora del medio ambiente, la colaboración con la sociedad para la mejora de sus niveles de vida y el fomento del encuentro con la sociedad para reforzar sus vínculos* (89).

En fin, entre los principios y objetivos del sistema universitario de Aragón, se señalan en su Ley de Universidades *la promoción de la educación del alumnado, y, en general, de la comunidad universitaria en valores democráticos, fomentando los principios de solidaridad, respeto al medio ambiente y educación para la paz como parte integral de su proceso global de aprendizaje y formación así como la concepción de la Universidad como un espacio de compromiso social y de cooperación solidaria con los países en vías de desarrollo social* (90).

La modificación de la LOU que tiene lugar mediante la Ley Orgánica 4/2007, de 12 abril, avanzará en esta línea, imponiendo una serie pautas dirigidas a la preservación de determinados valores, como el de igualdad —muy en especial la de género—, o los de cooperación, la solidaridad y el respeto al medio ambiente.

a) En su vertiente de igualdad entre hombres y mujeres, el principio de igualdad, se desarrolla en diversos aspectos del régimen de las Universidades (91), básicamente en lo atinente a su organización. En este sentido, se

---

(88) Art. 3 Ley 3/2004, de 25 febrero, de Universidades del País Vasco.

(89) Art. 3 Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia.

(90) Art. 4 Ley 5/2005, de 14 junio, de Universidades de Aragón.

(91) Exponente de esta especial atención que se presta a la igualdad de género, es la extensión que a ella se dedica en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/2007: *El reto de la sociedad actual para alcanzar una sociedad tolerante e igualitaria, en la que se respeten los derechos y libertades fundamentales y de igualdad entre hombres y mujeres, debe alcanzar, sin duda, a la universidad. Esta Ley impulsa la respuesta de las Universidades a este reto a través no sólo de la incorporación de tales valores como objetivos propios de la universidad y de la calidad de su actividad, sino mediante el establecimiento de sistemas que permitan alcanzar la paridad en los órganos de representación y una mayor participación de la mujer en los grupos de investigación. Los poderes públicos deben remover los obstáculos que impiden a las mujeres alcanzar una presencia en los órganos de gobierno de las Universidades y en el nivel más elevado de la función pública docente e investigadora acorde con el porcentaje que representan entre los licenciados universitarios. Además, esta reforma introduce la creación de programas específicos sobre la igualdad de género, de ayuda a las víctimas del terrorismo y el impulso de políticas activas para garantizar la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad.*

exige la observancia del principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres en los órganos colegiados e incluso en los equipos de investigación y se crean las denominadas Unidades de Igualdad (92). Más allá de este aspecto organizativo, debe señalarse la inclusión, entre otros, del derecho de los estudiantes a recibir un trato no sexista en el art. 46 LOU.

b) En segundo lugar, se da un especial tratamiento al principio de igualdad, entendido como igualdad real, de modo que las personas con necesidades especiales reciban un trato adecuado a las peculiaridades de su situación.

Entre aquellas personas con necesidades especiales, las discapacitadas, para las que la disposición adicional vigésima cuarta LOU regula un tratamiento específico, que tras la redacción derivada de la modificación llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2007 no queda limitada a los estudiantes, sino que se extiende a todas las personas con discapacidad en las Universidades, acogiendo, igualmente, los postulados introducidos por la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad (93).

También se determinan medidas específicas para los profesores ayudantes y ayudantes doctores, vinculados a las Universidades por una relación contractual con un plazo máximo de duración, disponiéndose que su cómputo se interrumpa por incapacidad temporal, maternidad y adopción o acogimiento durante el período de duración del contrato (94).

---

(92) De acuerdo con el último párrafo del art. 13 LOU, las normas electorales que establezcan los estatutos para la elección de los representantes de los diferentes sectores de la comunidad universitaria en los órganos colegiados centrales y de Centros y Departamentos, deberán propiciar dicha presencia. Una exigencia similar se introduce en el art. 27.1 LOU respecto a las Universidades privadas. También ha de procurarse una composición equilibrada entre mujeres y hombres, salvo que no sea posible por razones fundadas y objetivas debidamente motivadas, en la composición de las comisiones de acreditación para Cuerpos docentes universitarios (art. 57 LOU) y de las comisiones juzgadoras de los procesos de selección para el acceso a dichos Cuerpos (art. 62 LOU). Por lo que respecta a los equipos de investigación, *vid.*, art. 41.2. Las Unidades de Igualdad son estructuras para el desarrollo de las funciones relacionadas con el principio de igualdad entre mujeres y hombres que son ya de exigible implantación en las Universidades, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional duodécima de la Ley Orgánica 4/2007.

(93) Además de la prohibición de discriminación por razón de esta circunstancia, se determina la obligación de las Universidades de garantizar la igualdad de oportunidades; de establecer medidas de acción positiva; de promover la disponibilidad de medios, apoyos y recursos; de garantizar la accesibilidad a los espacios, incluidos los virtuales, entornos y servicios. Junto a ello, se declara el derecho a la exención total de tasas y precios públicos. Finalmente, la disposición adicional séptima de la Ley 4/2007 establece la obligación de las Universidades de elaborar planes para el cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional vigésima cuarta LOU.

(94) Arts. 49 y 50 LOU.

En cuanto a los estudiantes, entre sus derechos, se enumera el de igualdad de oportunidades y no discriminación, que recibe, con la Ley Orgánica 4/2007, una nueva redacción (95); y en la misma línea, la política de becas, ayudas y créditos que vienen llamadas, por imperativo del art. 45.5 LOU a instrumentar el Estado, las Comunidades Autónomas y las Universidades, prestará especial atención *a las personas con cargas familiares, víctimas de la violencia de género y personas con dependencia y discapacidad, garantizando así su acceso y permanencia a los estudios universitarios* (96). Finalmente, la reforma de la LOU contempla también la situación especial de los estudiantes que trabajan (97).

Finalmente, se impone a las Administraciones públicas competentes, en coordinación con la Universidades, el establecimiento de programas específicos de ayuda personalizada para que las víctimas del terrorismo y de la violencia de género, así como las personas con discapacidad, puedan recibir la ayuda personalizada, los apoyos y las adaptaciones en el régimen docente (98).

c) Desde la perspectiva de la cooperación, la solidaridad y el respeto al medio ambiente, debe señalarse la introducción por la reforma de la Ley Orgánica 4/2007, de un artículo expresamente dirigido al fomento de estos valores, en el nuevo Título XIV de la LOU. En concreto, el art. 92 LOU, titulado «De la cooperación internacional y la solidaridad», dispone lo siguiente: *Las Universidades fomentarán la participación de los miembros de la comunidad universitaria en actividades y proyectos de cooperación internacional y solidaridad. Asimismo, propiciarán la realización de actividades e iniciativas que contribuyan al impulso de la cultura de la paz, el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, como elementos esenciales para el progreso solidario.* Esta previsión debe complementarse con uno de los nuevos derechos de los estudiantes, a partir del cual se pretende fomentar su participación en actividades universitarias solidarias y de cooperación (99).

---

(95) Más concreta, al sustituirse la alusión a *circunstancias personales o sociales, incluida la discapacidad*, por la referencia a *razones de sexo, raza, religión o discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social* (art. 46 LOU).

(96) Consideración introducida por la Ley Orgánica 4/2007.

(97) El art. 46 LOU, establece el derecho de los estudiantes a una atención que facilite compaginar los estudios con la actividad laboral.

(98) Disposición adicional cuarta de la Ley 4/2007.

(99) De acuerdo con el nuevo apartado i) del art. 46 LOU, los estudiantes tienen derecho a obtener reconocimiento académico por su participación en actividades universitarias culturales, deportivas, de representación estudiantil, solidarias y de cooperación.

De lo expuesto puede concluirse que, aunque ciertamente se introducen novedosas medidas dirigidas a la garantía de valores como la igualdad, la cooperación, la solidaridad y el respeto al medio ambiente, la nueva regulación introducida por la Ley Orgánica 4/2007, en esta materia, no responde exactamente a las expectativas que pueden generarse de la lectura de su Exposición de Motivos (100), ya que en el articulado de la Ley no se hace una expresa mención al compromiso, genérico, de la Universidad con el progreso social, al modo que se recoge en la legislación autonómica examinada más atrás. Siendo la transmisión de valores una de las misiones esenciales de la Universidad, la peculiaridad del servicio público cuya prestación se encomienda al ente institucional que nos ocupa, justifica, nuevamente, que lo caractericemos como ente atípico. Nótese que, de introducirse una auténtica apuesta del legislador en este sentido, la contribución que las Universidades podrían realizar a la consecución de una sociedad más justa y solidaria sería de incalculable relieve. Y en tal apuesta la participación de un profesorado, formado para ello y en contacto continuo con los estudiantes destinatarios de tales valores, sería fundamental.

## ABREVIATURAS

- LCSP: Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- LOFAGE: Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
- LOU: Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.
- LPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- LRU: Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

---

(100) *La sociedad reclama a la universidad del futuro una activa participación en sus procesos vitales. Por esta razón, la acción de la universidad no debe limitarse a la transmisión del saber; debe generar opinión, demostrar su compromiso con el progreso social y ser un ejemplo para su entorno... La igualdad entre hombres y mujeres, los valores superiores de nuestra convivencia, el apoyo permanente a las personas con necesidades especiales, el fomento del valor del diálogo, de la paz y de la cooperación entre los pueblos, son valores que la universidad debe cuidar de manera especial.*